

**L'INFRASTRUCTURE ÉTHIQUE
DANS LES MUNICIPALITÉS :
TORONTO, PHILADELPHIE,
TALLAHASSEE**

**DEUXIÈME PARTIE :
LES ÉTUDES DE CAS**

NOTE DE RECHERCHE

NICOLE MARCHAND

Institut d'éthique appliquée (IDÉA)
Université Laval

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



**UNIVERSITÉ
LAVAL**

© Institut d'éthique appliquée, Université Laval, 2010

ISBN : 978-2-924295-06-9

Dépôt légal - Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2013

Dépôt légal - Bibliothèque et Archives Canada, 2013

TABLE DES MATIÈRES

L'APPROCHE DÉONTO-POLITIQUE : LE CAS DE TORONTO.....	1
LE CONTEXTE POLITIQUE DE LA RÉFORME.....	1
LE CONTEXTE JURIDIQUE DE LA RÉFORME.....	2
LA RÉFORME DE LA RESPONSABILISATION	3
LA RÉFORME ÉTHIQUE : LES CONFLITS D'INTÉRÊTS ET LE COMMISSAIRE À L'INTÉGRITÉ	4
<i>La « responsabilisation » éthique.....</i>	<i>4</i>
<i>La mise en œuvre des recommandations Bellamy</i>	<i>4</i>
<i>Les rapports d'activités du commissaire à l'intégrité</i>	<i>8</i>
L'INTERACTION DES NORMATIVITÉS.....	10
L'APPROCHE DÉONTO-ÉTHIQUE : LE CAS DE PHILADELPHIE.....	12
LE CONTEXTE POLITIQUE DE LA RÉFORME.....	12
LE CONTEXTE JURIDIQUE	14
LA RÉFORME DÉONTOLOGIQUE.....	14
<i>Les nouvelles règles du jeu.....</i>	<i>15</i>
<i>Le nouveau « shérif ».....</i>	<i>16</i>
LE VOLET ÉTHIQUE DE LA RÉFORME	19
L'APPROCHE ÉTHICO-POLITIQUE : LE CAS DE TALLAHASSEE (FLORIDE)	22
LE CONTEXTE JURIDIQUE	22
LE CONTEXTE ADMINISTRATIF	23
L'INFRASTRUCTURE ÉTHIQUE ET LES MEMBRES DU CONSEIL.....	24
LA CONCEPTION DE L'ÉTHIQUE À TALLAHASSEE	25
L'INTERACTION DES NORMATIVITÉS.....	26
NOTES	I

L'APPROCHE DÉONTO-POLITIQUE : LE CAS DE TORONTO

Dans ce type de réforme, l'accent est mis sur les règles et sur l'encadrement des conduites par des mécanismes déontologiques qui peuvent être plus ou moins judiciairisés mais qui demeurent sous le contrôle politique du maire et (ou) du conseil de ville. Les dispositifs visant la culture éthique (formation, services conseils, etc.) sont marginaux ou absents. Baltimore et Toronto sont des exemples contrastés de cette approche. À Baltimore, la commission de l'éthique est largement contrôlée par le maire, qui y siège d'office avec le procureur de la ville, et nomme les trois autres membres ; l'infrastructure éthique est par ailleurs fortement judiciairisée. À Toronto, un vote des 2/3 de tous les membres du conseil est requis pour nommer un commissaire à l'intégrité ; l'infrastructure est faiblement judiciairisée. La fonction conseil, notamment sous la forme du conseil informel, occupe en outre une part relativement importante dans les activités du commissaire. En ce sens, bien que dominée par les dispositifs déontologiques et politiques, Toronto préserve un certain équilibre entre les trois normativités.

Le contexte politique de la réforme

En 1998, la fusion des sept municipalités du Toronto métropolitain produit une ville de 2.7 millions d'habitants – la plus grande ville canadienne. Comme souvent dans les dossiers de fusion, des tensions politiques et administratives compliquent l'harmonisation des structures et des services. Plusieurs acteurs de la nouvelle ville ont conservé leurs anciennes façons de faire et leurs anciens amis. Un conflit d'intérêts impliquant la trésorière de North York se trouve ainsi « importé » à Toronto lorsque celle-ci devient trésorière et directrice des finances de la nouvelle ville. Quand le scandale éclate, au tournant des années 2000, les relations privilégiées entre Mme Liczyk, la trésorière, et M. Saunders, un consultant en informatique qui est son ex-amant, ont déjà coûté plusieurs dizaines de millions de dollars aux contribuables. Un contrat de location d'équipement informatique est en cause mais l'affaire remonte plus loin : durant tout le processus de choix et de développement du système de taxes de la future mégalopole, Mme Liczyk a manoeuvré en faveur du système de M. Saunders et a finalement obtenu gain de cause, même si toutes les évaluations favorisaient le système concurrent. Ce comportement n'a pas empêché qu'elle devienne trésorière de la plus grande ville du Canada – et responsable d'un budget annuel de 5.5 milliards.

La commission d'enquête présidée par la juge Denise Bellamy, qui a siégé de 2002 à 2004, a cherché à comprendre pourquoi un conflit d'intérêts affectant des décisions et des sommes aussi importantes avait pu être ignoré ou toléré, par les élus comme par les cadres, durant plusieurs années. L'enquête a examiné six gros contrats avec des fournisseurs de technologies d'information et a révélé des problèmes sérieux :

- des déficiences majeures dans la gouvernance et dans le contrôle financier ;

- des liens trop étroits entre les agents publics et les représentants d'intérêts privés ;
- des communications déficientes entre les agents publics ;
- un manque de leadership évident face à des abus qui étaient pourtant connusⁱ.

Certains de ces problèmes s'expliquent par le contexte de la fusion. Beaucoup, cependant, relèvent de l'erreur de jugement, d'un manque de professionnalisme et d'une culture de copinage dans laquelle les dons et gratifications de toute nature circulaient très librement, créant des situations de conflits d'intérêts. À Toronto, Mme Liczyk était loin d'être la seule à se montrer insouciance, pour dire le moins, sur cette question.

Au moment des élections municipales, en novembre 2003, l'enquête Bellamy n'était pas terminée mais la plupart des faits étaient déjà connus. L'éthique et l'intégrité ont par conséquent constitué un thème électoral important. L'administration sortante avait déjà pris quelques mesures en améliorant le code de conduite des membres du conseil et en créant la fonction de vérificateur général. C'est tout de même un nouveau maire, David Miller, qui a été élu. Et parmi les 44 conseillers élus ce jour-là, aucun ne pouvait ignorer les attentes de l'électorat.

Le contexte juridique de la réforme

En Ontario, les conflits d'intérêts municipaux sont régis par le *Municipal Conflict of Interest Act*, une loi adoptée en 1990 et amendée à plusieurs reprises depuis. Cette loi comporte une obligation de divulgation et de retrait en situation de conflit d'intérêts pécuniaires. En cas de contravention, un juge peut déclarer le siège vacant ou déclarer le contrevenant inhabile à siéger et exiger la restitution des gains. La banque d'information juridique CanLIIⁱⁱ ne contient toutefois aucune décision judiciaire fondée sur cette loi. S'il y a eu des poursuites, elles ont apparemment été résolues autrement.

Quand M. Miller a été élu en 2003, l'Ontario préparait une importante réforme municipale. La nouvelle loi sur les municipalités, adoptée en 2006, donne plus de pouvoirs aux municipalités mais relève aussi le niveau des exigences en matière de transparence et de responsabilisation. Dans cette réforme, la ville de Toronto a fait l'objet d'une loi spécifique, le *City of Toronto Act* (COTA) adopté en 2006 et en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2007. Dans sa 5^e partie, intitulée *Responsabilisation et transparence*, le COTA habilite et oblige la ville de Toronto à créer quatre fonctions dites de responsabilisation : un commissaire à l'intégrité, un registraire des lobbyistes, un ombudsman et un vérificateur général. Il oblige aussi la ville à établir des codes de déontologie pour les membres du conseil municipal et ceux des conseils locaux tout en spécifiant qu'« un règlement municipal ne peut prévoir qu'un membre qui contrevient à un code de déontologie est coupable d'une infraction »ⁱⁱⁱ.

Les agents de responsabilisation ont des mandats distincts mais des cadres d'action et des pouvoirs similaires. Ils sont nommés par la ville et font rapport au conseil mais ne sont pas tenus d'être des employés municipaux. Chacun exerce de façon indépendante les

fonctions que lui attribue le conseil municipal auquel le COTA, qui définit les fonctions en termes très généraux, laisse une grande latitude.

- Les fonctions du commissaire à l'intégrité concernent l'application des codes de déontologie ainsi que des modalités, règles et politiques de la cité régissant « le comportement éthique des membres du conseil municipal et des conseils locaux »^{iv}.
- Les fonctions du registraire des lobbyistes concernent l'application du système^v d'enregistrement des lobbyistes tel que défini par la ville, incluant l'application du code de déontologie des lobbyistes.
- Les fonctions de l'ombudsman concernent « les décisions prises, les recommandations formulées, les actes accomplis ou les omissions faites dans le cadre de l'administration de la cité, de ses conseils locaux et des sociétés contrôlées par la cité que le conseil précise et qui touchent un particulier ou un groupe de particulier à ce titre »^{vi}.
- Le vérificateur général « est chargé d'aider le conseil municipal et les administrateurs de la cité à assumer la responsabilité de la qualité de la gérance des fonds publics et de l'optimisation des ressources affectées aux activités de la cité »^{vii}.

Les quatre agents de responsabilisation ont des pouvoirs d'enquête et sont tenus, lorsqu'ils ont des raisons de croire qu'il y a eu contravention à une autre loi, de renvoyer l'affaire au responsable intéressé. Dans toute autre circonstance, ils font rapport au conseil.

Le cadre de responsabilisation imposé à Toronto, 6^e plus important gouvernement au pays, est en somme très semblable à celui qui était déjà en place dans les parlements du Canada et de la plupart des provinces, dont l'Ontario.

La réforme de la responsabilisation

Trois types de problèmes ont été mis en lumière par la commission Bellamy : des déficiences de la gouvernance, des déficiences du contrôle administratif et financier et des déficiences éthiques au sens large (culture de copinage) comme au sens étroit (encadrement des conflits d'intérêts) Pour redresser la situation, la commission proposait 241 recommandations dont plusieurs allaient être intégrées au City of Toronto Act (COTA).

La ville de Toronto s'est conformée à plusieurs de ces recommandations avant même l'adoption du COTA et elle a poursuivi son effort par la suite. En 2004, elle a engagé un commissaire à l'intégrité. En 2006, elle mis sur pied le *Bellamy Recommendations Steering Committee*, un comité d'élus qui a siégé et consulté durant plusieurs mois sur des questions telles que l'amélioration du code de conduite, la formation éthique des conseillers, le renforcement du mandat du commissaire à l'intégrité et l'encadrement des lobbyistes. Les postes de registraire des lobbyistes et d'ombudsman ont été créés respectivement en 2006 et 2007 et pourvus un an plus tard. On constate aisément, en consultant les archives de la ville, que le rapport Bellamy a été et demeure une source

d'inspiration importante pour le conseil ; le greffier et les agents de responsabilisation de la ville s'y réfèrent régulièrement dans leurs avis et leurs rapports.

La prise en charge politique et administrative de la réforme ne fait aucun doute. Cette prise en charge s'est d'abord faite « à la pièce », en réaction au scandale, avant de s'inscrire dans la logique juridico-politique de la responsabilisation.

On trouve encore, sur le site officiel de la ville, un hyperlien avec le rapport Bellamy. Mais dans la logique de la nouvelle loi sur Toronto, en vigueur depuis 2007, les agents de responsabilisation sont désormais présentés comme la contrepartie normale des pouvoirs accrus qui ont été reconnus à la ville : « New powers mean that measures are needed to make sure that new Toronto government's actions are clear and responsible »^{viii}. Les hyperliens menant aux pages des agents de responsabilisation ne sont accessibles qu'à partir des pages *Governing Toronto* et *Accountability* – un détour obligé^{ix} par l'onglet de l'hôtel de ville, où ces fonctions trouvent leur sens et leur endossement politique.

La réforme éthique : les conflits d'intérêts et le commissaire à l'intégrité

La « responsabilisation » éthique

Entamée hors du nouveau cadre de responsabilisation, la réforme éthique s'est poursuivie dans ce cadre à partir de 2007. La logique juridico-politique de la responsabilisation suppose qu'entre deux élections, les membres du conseil exercent leurs pouvoirs de manière transparente et rendent compte de leur gouvernance à des agents dont les critères d'évaluation proviennent normalement d'autres sources que le conseil. Dans le cas du vérificateur général, les lois, les normes expertes et les pratiques dites d'excellence fournissent des critères objectifs dont la légitimité repose sur un postulat général : les citoyens ne peuvent attendre moins qu'une gouvernance conforme à ces critères. Dans le cas du commissaire à l'intégrité, le COTA fournit des orientations générales et commande au conseil de produire et de faire respecter ses propres règles quant à la conduite de ses membres. La « responsabilisation » dont le commissaire a la charge est donc, en principe, assez différente de celle du vérificateur : les règles dont il surveille l'application sont celles que le conseil a lui-même approuvées pour ses membres et pour les membres du personnel de la ville. Le code de conduite des membres du conseil – auquel se réfère le règlement 1098-2009 sur les agents de responsabilisation – doit certes être compatible avec toutes les lois régissant la conduite des membres^x. Son but n'en est pas moins de les compléter par des règles élaborées et approuvées localement.

La mise en œuvre des recommandations Bellamy

La ville de Toronto avait des règles sur les conflits d'intérêts bien avant le scandale ; l'enquête a montré qu'elles ont été ignorées ou contournées. Les règles sont essentielles, convient la commission Bellamy, mais elles ne suffisent pas. Le volume 2 du rapport^{xi} insiste sur l'importance de la culture éthique dans les organisations publiques, sur le rôle des leaders dans l'émergence et la pérennité de cette culture, sur l'utilité de parler souvent de l'éthique et d'évaluer régulièrement la performance éthique des organisations publiques. Le sens des recommandations est clair : La responsabilité d'améliorer la

culture éthique et l'encadrement des conduites individuelles revient au conseil et à la haute direction de la ville. L'embauche d'un commissaire à l'intégrité n'est que l'une des nombreuses mesures éthiques que la ville doit prendre.

Le tableau suivant reprend les principales recommandations éthiques de la commission Bellamy en indiquant si elles ont été suivies et comment.

Tableau 1 : Mise en œuvre des recommandations Bellamy

Mesures recommandées	Mesures implantées
Le code de conduite des membres du conseil comporte des énoncés éthiques généraux, des idéaux et des valeurs ; ils sont rédigés dans un langage que tout le monde peut comprendre. (R 1 à 3).	Le code actuel comporte davantage d'éléments éthiques et a un caractère pédagogique plus prononcé que les codes de conduite traditionnels.
Divers codes de conduite reflètent les rôles différents des élus et autres titulaires de charges publiques ainsi que du personnel mais proposent des standards de conduites identiques. (R 4)	Il y a à Toronto un code pour les membres du conseil ; un code pour les membres des conseils locaux ; un code pour les membres de commissions juridictionnelles ; et une politique des conflits d'intérêts pour le personnel. Tous proposent les mêmes normes de conduites en tenant compte des différences de rôles.
La formation sur les codes est obligatoire pour les membres du conseil, des conseils locaux et du personnel. (R 8)	Le <i>Bellamy Recommendations Steering Committee</i> a demandé en 2006 que ces formations soient préparées par les services concernés. En 2009, un avis du VG recommande qu'on étende la formation obligatoire au personnel de direction.
Les questions éthiques sont vulgarisées sous forme de questions/réponses dans le bulletin électronique <i>InsideToronto.com</i> . (R 9)	On trouve ce genre de ressource sur la page du CI mais pas dans les colonnes du bulletin <i>InsideToronto.com</i> .
Il y a des discussions régulières sur l'éthique entre pairs, entre les conseillers et le personnel ou avec le commissaire à l'intégrité. (R 11 et 12)	Les rapports d'activités du commissaire mentionnent beaucoup d'avis informels, lesquels supposent des échanges avec les élus ou les membres du personnel, selon le cas. Aucun document ne confirme que d'autres discussions ont été organisées sur une base régulière.
Les codes sont évalués régulièrement afin de s'assurer qu'ils encadrent adéquatement les conduites et rapidement modifiés au besoin. (R 13)	Le <i>Bellamy Recommendations Steering Committee</i> a consulté sur l'amélioration des codes. Le CI rencontre régulièrement les parties prenantes et assure le suivi. Les codes ont été

	<p>plusieurs fois modifiés et complétés par des politiques auxquelles le CI a collaboré.</p> <p>Aucune indication d'une autre forme de suivi (audit éthique, sondage, analyse des parties prenantes).</p>
<p>Les codes comportent des règles sur les conflits d'intérêts et les conflits d'intérêts apparents ainsi que sur les situations spécifiques de conflits. (R 20-30)</p>	<p>Les codes font référence à la loi provinciales sur les conflits d'intérêts municipaux et se présentent comme son complément. Ils couvrent un large éventail de situations mais ne définissent pas la notion de conflit d'intérêts.</p>
<p>Les conseillers ne votent ni ne discutent sur des sujets qui les placent en conflit d'intérêts apparent ou réel. Ils déclarent le conflit dans lequel ils se trouvent et se retirent. (R 31)</p>	<p>Les codes ne comportent pas de clause de divulgation et retrait au moment opportun ; ils font référence au <i>Municipal Conflict of Interest Act</i> qui, lui, comporte une telle clause.</p>
<p>La ville crée un poste de commissaire à l'intégrité à temps complet. (R 34)</p>	<p>Il y a un poste de commissaire à mi-temps depuis 2004. Le mandat du commissaire est maintenant de 5 ans (non renouvelable).</p>
<p>Afin de préserver son indépendance, le commissaire à l'intégrité fait rapport au Conseil et non au maire. (R 35)</p>	<p>Le <i>Policy Framework for Toronto's Accountability Officers</i>, adopté en 2009, fournit davantage de garanties d'indépendance. Une majorité des 2/3 de tous les membres du conseil est requise pour engager ou démettre le CI.</p>
<p>Le haute direction de la ville considère la possibilité de nommer des répondants en éthique (<i>divisional ethics coordinators</i>) pour donner des avis confidentiels au personnel. (R 36)</p>	<p>Aucun document ne confirme la présence de répondants en éthique dans l'administration de la ville.</p>
<p>Le commissaire donne des avis au conseil, aux membres individuels et aux cadres supérieurs. Les individus sont encouragés à lui demander conseil. (R 37-38)</p>	<p>La description des tâches du CI adoptée en 2007 par le conseil fait état de ce type d'avis. Elle mentionne aussi (par. 3-4) que le CI fournit des avis sur les lois, règlements, politiques et protocoles régulant la conduite des membres du conseil et du personnel ainsi que sur les questions de conformité.</p> <p>Les rapports d'activités des différents commissaires font état des nombreux avis demandés et indiquent que cette tâche occupe une part importante de leur temps.</p>
<p>Le CI peut conseiller confidentiellement les</p>	<p>C'est la première tâche mentionnée dans la</p>

<p>élus sur leur situation personnelle en matière de conflits d'intérêts. (R 39)</p>	<p>description de tâches du CI adoptée en 2007 par le conseil.</p>
<p>Le commissaire reçoit des plaintes, incluant les plaintes provenant de membres du public, et les reçoit directement sans qu'elles soient filtrées par les élus. (R 41-42)</p>	<p>Les plaintes ne sont pas filtrées.</p> <p>Il y a peu de plaintes de toute provenance. Le 1^{er} commissaire signale cette anomalie dans son rapport de fin de mandat et l'attribue en partie au fait que le conseil n'a pas suivi la seule recommandation de sanction qu'il lui a adressée.</p> <p>La page Web intitulée « Comment porter plainte » est loin d'être claire, ce qui pourrait expliquer la rareté des plaintes provenant du public.</p>
<p>Le commissaire a des pouvoirs d'enquêtes élargis, dont des pouvoirs d'assignation. (R 45)</p>	<p>Le COTA (par. 160) précise que le commissaire peut choisir d'exercer les pouvoirs prévus dans les parties I et II de la Loi sur les enquêtes publiques quand il enquête, à la demande du conseil, d'un de ses membres ou d'un membre du public, sur une contravention au code de déontologie.</p>
<p>Le commissaire peut recommander au conseil des sanctions appropriées en cas d'actes contraires aux codes de déontologie : réprimande publique, excuses publiques, expulsion des réunions des comités et ou du conseil, retrait des comités ou des présidences de comité, amendes, déclaration de vacance du siège. (R 47)</p>	<p>La description de tâches adoptée en 2007 prévoit que le CI détermine si un membre a contrevenu à un règlement, une politique ou un protocole régulant sa conduite éthique.</p> <p>Les codes mentionnent des sanctions analogues et rappellent les sanctions prévues par le COTA : la réprimande et la suspension de rémunération pour une période pouvant aller jusqu'à 90 jours.</p>
<p>Le commissaire participe activement au développement des formations et du matériel de formation sur l'éthique. Il a un site Web sur lequel des ressources de formation et des références éthiques sont disponibles. (R 49-50)</p>	<p>La description de tâches prévoit que le CI fournit des programmes de formation sur les questions éthiques et les règles de conduite.</p> <p>Les rapports d'activités des commissaires ne mentionnent pas la formation comme une activité importante ou fréquente.</p> <p>En collaboration avec d'autres agents de responsabilisation, le CI adresse à l'occasion des mémorandums aux membres du conseil.</p> <p>Les pages Web du CI contiennent des ressources éthiques pour les membres du conseil et le public en général.</p>
<p>La ville s'assure que les fournisseurs</p>	<p>Sous l'onglet <i>Doing Business</i> du site officiel</p>

<p>connaissent les codes de conduite auxquels sont soumis les élus et le personnel. (R 53)</p>	<p>de la ville, à la rubrique Call documents, on trouve la politique municipale sur les conflits d'intérêts ainsi que deux extraits du Code municipal ayant trait à l'approvisionnement et aux finances, mais pas les codes de conduite des élus.</p>
--	---

Le tableau 1 montre que la ville a sérieusement pris en compte la plupart des recommandations éthiques de la commission Bellamy. Les dispositifs propres à la normativité éthique semblent toutefois avoir reçu un peu moins d'attention que les dispositifs politiques et déontologiques. Les rapports d'activités du commissaire à l'intégrité confirment cette impression.

Les rapports d'activités du commissaire à l'intégrité

Toronto a eu trois commissaires à l'intégrité depuis 2004. David Mullan, le premier commissaire, est resté en poste jusqu'en 2008. Lorne Sossin a assumé l'intérim durant 8 mois en 2008-2009 et Janet Leiper occupe le poste depuis septembre 2009. Les trois titulaires sont des juristes. Leur mandat est cependant plus large que le droit : il concerne toutes les lois, codes de conduite, politiques et procédures visant la conduite des membres du conseil. Le poste de commissaire est un poste à temps partiel, assorti d'un poste d'adjoint administratif également à temps partiel. Ce fait pourrait expliquer la relative médiocrité des rapports annuels des commissaires, en particulier au chapitre des statistiques.

Dans leurs rapports annuels, les deux premiers commissaires mentionnent le développement de politiques, la fonction conseil et le traitement des plaintes comme leurs trois principales activités. Le développement de politiques et de protocoles arrive en tête de l'agenda du premier commissaire. Le second commissaire semble avoir été lui aussi très actif dans ce domaine. Depuis 2004, les trois codes de conduite de Toronto ont été revus, deux protocoles de plainte ont été développés^{xiii}. Deux politiques sur la conduite des membres ont été développées : l'une sur les événements communautaires organisés par les membres du conseil et l'autre sur les communications non sollicitées qu'ils reçoivent (de lobbyistes). Ces politiques exigeaient la mise au point de procédures ou protocoles ainsi que de formulaires. Les commissaires ont collaboré à la mise en place du registre des lobbyistes et à l'élaboration du *Policy Framework for Toronto's Accountability Officers*. Un protocole sur l'intervention d'un conseiller dans le quartier d'un autre conseiller est par ailleurs sur le point d'être adopté. Dans la foulée du rapport Bellamy et du COTA, aucun de ces travaux n'apparaît superflu mais ils ont évidemment pris beaucoup de place dans l'agenda de commissaires à temps partiel.

La fonction conseil a aussi occupé une part importante du travail des commissaires. Depuis 2007, les demandes d'avis formelles et informelles en provenance du conseil ou de ses 44 membres individuels ont été nombreuses : entre 45 et 50 demandes informelles par année, entre 45 et 65 demandes formelles. Les conseillers qui demandent un avis, s'ils s'y conforment, bénéficient ensuite d'une immunité en cas de plainte sur le même sujet, ce qui fait probablement monter les statistiques. Ces avis sont demandés et donnés dans un souci de conformité aux lois et aux codes, ce qui les rapproche de la normativité

déontologique, mais la relation conseil, en particulier dans l'avis informel, demeure assez proche de la normativité éthique. Elle rend possible un dialogue – sur la raison d'être des règles, leur sens, leur portée – ce que la plainte et l'enquête ne permettent évidemment pas.

Le traitement des plaintes occupe une part moins importante du travail des commissaires : seulement 5 plaintes formelles ont été reçues en 2007-2008, et 12 en 2008-2009. La majorité des plaintes provient du public, plusieurs sont abandonnées ou rejetées avant enquête et peu sont retenues après enquête. Le commissaire Mullan a recommandé deux fois au conseil de sanctionner un de ses membres sans que le conseil suive sa recommandation^{xiii}. L'inverse s'est produit pour le commissaire Sossin : dans un cas où il n'avait pas recommandé de sanction (des excuses publiques ayant déjà été faites), le conseil a néanmoins imposé des sanctions au membre contrevenant^{xiv}.

La formation, bien que faisant partie du mandat, figure au titre d'une activité marginale dans les rapports d'activités : au maximum une demi-page dans chaque rapport. Il s'agit d'ailleurs toujours de formation sur le code de conduite et sur les lois qui s'y rapportent. L'année 2007, qui suivait les élections municipales de 2006, semble avoir été la plus active à ce chapitre pour M. Mullan, qui mentionne aussi quelques formations sur le code données aux membres de conseils locaux par le personnel du Directeur général de la ville. M. Sossin mentionne pour sa part une seule conférence auprès des membres d'un conseil local. On notera que les ressources documentaires offertes dans les pages Web du commissaire sont elles aussi centrées sur les règles. Le commissaire, comme l'indique le discours officiel, joue sans doute un rôle actif « dans la construction d'une culture éthique et responsable à l'hôtel de ville »^{xv}, mais il le fait à travers des dispositifs principalement juridiques et déontologiques.

La bonne collaboration du conseil et l'absence de tensions dont les deux premiers commissaires se félicitent peut s'interpréter de diverses façons. Le faible niveau de plainte est peut-être lié, comme le suggère M. Mullan dans son rapport de fin de mandat, au manque de crédibilité^{xvi} d'un commissaire dont les recommandations de sanctions ne sont pas suivies par le conseil. Il pourrait tout aussi bien s'expliquer par l'efficacité de la fonction conseil ou, de manière moins optimiste, tenir au fait que dans son traitement des plaintes, le commissaire est lié par les avis individuels qu'il a donnés précédemment et auxquels une immunité est désormais attachée. Il est certain que moins il y a de plaintes formelles qui aboutissent à une recommandation de sanction, moins il y a de sujets de tensions entre le commissaire et un conseil qui, *in fine*, décide s'il accepte ou non l'interprétation du commissaire et les sanctions qu'il recommande.

M. Mullan (dont le contrat était renouvelé d'année en année) s'est inquiété du manque d'indépendance du commissaire, une préoccupation endossée par M. Sossin. En 2009, le *Policy Framework for Toronto's Accountability Officers* a donné à tous les agents de responsabilisation de meilleures garanties d'indépendance. Ils sont désormais engagés (ou démis) par un vote des 2/3 de tous les membres du conseil, pour un terme de cinq ans sans possibilité de renouvellement. Ils soumettent leurs prévisions budgétaires directement au conseil et ont pleine autorité sur la gestion de leur bureau. Ils demeurent cependant des employés de la ville ; leur comité de sélection est constitué et présidé par le maire ou le maire suppléant.

L'interaction des normativités

La Loi sur la cité de Toronto (COTA) met en place un encadrement de type déontologique : l'auto-régulation des membres du conseil par le conseil. L'orientation générale du code de conduite est donnée par la loi^{xvii} mais ses contenus particuliers relèvent de la normativité politique et en cas de violation, c'est encore le jugement du conseil qui prévaut : il peut recevoir ou non le rapport du commissaire, suivre ou non ses recommandations. Les règles établies par le conseil expriment sa conception (réfléchie) de ce qui est approprié en matière de conflit d'intérêts ; les sanctions décidées par lui traduisent sa conception de la gravité des manquements et de l'opportunité (politique ou stratégique) d'une punition. Le commissaire à l'intégrité est certes le gardien des règles : il veille à leur qualité et à leur cohérence, il les interprète, il éduque et conseille afin de favoriser leur respect, il se prononce sur les allégations de manquement. Son pouvoir, cependant, ne dépasse pas la recommandation à propos de règles dont la violation, selon le paragraphe 157 (3) du COTA, ne constitue pas une infraction à la loi.

La réforme de Toronto est donc une réforme déontologique commandée et encadrée par la loi. Et elle ne semble pas – du moins pas encore – évoluer dans le sens d'une judiciarisation comparable à celle des ordres professionnels québécois. Le protocole de plainte^{xviii} prévoit que les plaintes formelles doivent reposer sur des fondements raisonnables et probables et s'accompagner d'une déclaration solennelle (affidavit). Bien que le COTA^{xix} autorise le commissaire, s'il le juge bon, à exercer les pouvoirs d'une commission d'enquête publique, les rapports d'activités ne font état ni d'audiences publiques ni de l'utilisation du pouvoir d'assignation. La ville a un moment envisagé d'inclure une clause d'appel dans le code mais l'idée n'a pas été retenue^{xx}.

Peut-on alors parler d'une déontologie politique, c'est-à-dire d'une déontologie dominée par la normativité politique ? Certainement pas dans le sens d'une pure instrumentalisation partisane de la déontologie. Comparée à plusieurs villes américaines où l'infrastructure déontologique n'est qu'une façade, Toronto a bel et bien réformé ses pratiques. Il est vrai que si le copinage y est désormais beaucoup plus difficile, cela tient davantage à l'ensemble de mesures de responsabilisation qu'à la seule réforme éthique. On ne peut pas davantage attribuer le contenu des règles à la seule normativité politique : s'il y a eu réforme, c'est bien parce que des conduites que les élus jugeaient auparavant normales ont été critiquées et réformées à la lumière des normativités éthique et juridique. C'est plutôt un équilibre entre la normativité politique et la normativité déontologique qui semble avoir été trouvé à Toronto.

La normativité éthique a-t-elle été mise en veilleuse ? Les données publiques montrent que les dispositifs éthiques sont très marginaux dans la réforme de responsabilisation. Ils sont un peu plus présents dans la réforme éthique proprement dite. Les énoncés éthiques sont présents dans le code. La fonction conseil occupe une place importante dans les activités du commissaire, notamment dans sa dimension dialogique (avis informels). Certes, le conseil semble principalement axé sur la conformité aux règles : c'est ainsi que le problème se pose pour les conseillers et pour le commissaire. Ceci n'exclut pas que la relation conseil emprunte les voies plus réflexives de l'éthique ; dans la vie courante, les dialogues éthiques commencent très souvent par un questionnement sur les règles.

L'immunité qui vient avec les conseils individualisés du commissaire suggère cependant une interprétation plus déontologique.

La réforme et les consultations menées par les divers commissaires ont clairement favorisé un autre dispositif éthique : la délibération inter groupes et intra groupe. Rien n'indique pourtant que de tels échanges puissent survenir hors d'un projet de politique ou de modification des règles. Quant à la formation sur les valeurs et sur le jugement éthique, le commissaire manque visiblement de temps pour la prendre en charge. Après chaque élection, les nouveaux élus et leur personnel politique reçoivent une formation. On peut douter que par la suite, ils aient du temps et de l'intérêt pour de telles activités.

Dans la mesure où elle n'est portée que par le commissaire à l'intégrité, qui est lui-même plutôt centré sur le respect des règles, on peut conclure que la normativité éthique n'est que faiblement institutionnalisée à Toronto. Rien n'interdit pourtant qu'elle le soit davantage. Le commissaire à l'intégrité n'est pas un agent de responsabilisation comme les autres : les règles dont il a la charge émanent principalement du conseil. Ses pouvoirs limités rendent les solutions éthiques plus nécessaires et favorisent leur mise en œuvre : un commissaire est mieux placé qu'une autorité quasi judiciaire pour faire évoluer les mentalités par la formation, le dialogue et la consultation. Encore faut-il qu'il en ait le temps et les moyens – ce qui tient à l'importance que le conseil de ville accorde aux questions éthiques et, plus fondamentalement, à la manière dont il les comprend.

L'APPROCHE DÉONTO-ÉTHIQUE : LE CAS DE PHILADELPHIE

Dans ce type de réforme, le maire et le conseil de ville renoncent à la plupart des dispositifs qui leur donnent du contrôle sur l'infrastructure éthique et s'ils en conservent quelques-uns, ils renoncent au moins temporairement à s'en servir pour défendre leurs intérêts. L'accent est mis sur des mécanismes de contrôle quasi judiciaires plus ou moins indépendants et sur des dispositifs éthiques (formation, conseil). Si les commissions municipales de l'éthique vraiment indépendantes sont rares^{xxi}, il arrive souvent qu'après un scandale important, les acteurs politiques renforcent l'indépendance de leur commission et lui confient la tâche de « changer la culture » des institutions municipales. C'est ce qui s'est produit depuis 2003 à Philadelphie, où l'institutionnalisation relativement forte des dispositifs éthiques et déontologiques s'est faite au détriment du contrôle politique sur l'infrastructure. Par comparaison, la réforme de 2002 à Jacksonville (Fl.) passe pour un modèle du point de vue de l'équilibre éthique-déontologique mais n'a entraîné aucun affaiblissement significatif du contrôle politique. Dans les deux villes, ces réformes ont entraîné entre le conseil et la commission des conflits qui se sont aggravés jusqu'à la crise avant de trouver une forme de résolution. De telles tensions, dans la mesure où elles déclenchent la réflexion et le dialogue entre les parties, peuvent favoriser l'évolution de la culture éthique locale. Lors d'un conflit entre les acteurs politiques et déontologiques, les acteurs éthiques occupent en principe la position du médiateur. En pratique toutefois, les dispositifs éthiques sont logés soit à la commission elle-même^{xxii}, soit à la municipalité. La possibilité d'une médiation institutionnelle dépend donc surtout de la conjoncture et de la capacité des individus à s'établir comme médiateur – à défaut de quoi, c'est dans la société civile, lieu par excellence de la normativité éthique, qu'il faut chercher les ressources de médiation.

La ville de Philadelphie (Pen.) comptait en 2008 1,44 million d'habitants et plus de 25 000 employés. Son conseil est formé du maire et de 17 conseillers ; le personnel politique attaché au conseil totalise environ 200 personnes.

Le contexte politique de la réforme

Durant tout le 20^e siècle, Philadelphie a eu la réputation d'être une ville « corrompue et contente ». Les scandales de corruption municipale y étaient fréquents, leurs principaux protagonistes rarement sanctionnés par l'électorat. Certains auteurs expliquent cette tolérance historique à la corruption par la culture individualiste^{xxiii} des philadelpiens, notamment celle des immigrants de tradition catholique qui trouvaient normal, ou du moins nécessaire, de monnayer leur intégration en contribuant à la caisse du parti au pouvoir. La ville ayant été sous contrôle républicain pendant la première moitié du 20^e siècle, l'habitude s'est prise de contribuer aux finances du parti afin d'obtenir des contrats, des faveurs et même des services auxquels, en principe, tout contribuable avait droit^{xxiv}. Il s'agissait alors surtout de corruption mineure dans une ville notoirement mal administrée. La première réforme éthique, survenue au début des années 1950 avec l'élection d'un maire démocrate, a donc été principalement une réforme de la gouvernance. Dix ans plus tard, cependant, la culture du *pay-to-play* persistait. Lorsqu'on

découvrit que des élus municipaux échangeaient des bâtons de golf et des caisses de whisky contre des contrats sans appel d'offre, une commission d'enquête fut mise en place. Dans son rapport final, en 1962, le *Fordham Committee*^{xxv} recommanda entre autres choses l'interdiction des cadeaux, la déclaration obligatoire des contributions électorales et la mise en place d'une commission indépendante sur l'éthique. Ce rapport entraîna la seconde réforme éthique de Philadelphie, réforme plutôt modeste marquée par un léger resserrement des règles et par la création d'une commission qui n'était ni indépendante et ni dotée de pouvoirs importants.

Au début des années 2000, la commission sur l'éthique de Philadelphie n'avait plus qu'une existence nominale ; les règles de conduites qu'elle devait appliquer avaient été édulcorées puis oubliées. Ce vide éthique devint brusquement gênant quand le FBI démontra que la culture du *pay-to-play* était de retour à Philadelphie, dans une version plus grave que la petite corruption d'autrefois. La preuve déposée en cour fédérale indiquait qu'au moins une douzaine de personnes – dont le collecteur de fonds du maire et l'ex-trésorier de la ville – étaient directement impliquées dans un système où des cadeaux et faveurs étaient échangés contre des contrats sans soumission^{xxvi}. Le maire de Philadelphie, John Street, fit lui-même l'objet d'une enquête qui n'entraîna toutefois aucune accusation. Ces événements survenaient au moment où des organisations civiles d'envergure nationale, dont *Common Cause*^{xxvii}, menaient campagne pour une réforme de l'attribution des contrats et du financement électoral.

Sur le moment, la société civile de Philadelphie encaissa le coup avec son flegme habituel. Quand, en 2003, un conseiller jusque-là assez terne, Michael Nutter, commença à soumettre au conseil des projets de règlements sur l'éthique, les audiences publiques sur ces projets n'attirèrent qu'une dizaine de citoyens. Le premier projet de Nutter concernait l'attribution des contrats ; il fut battu par une voix au conseil. D'autres propositions suivirent : création d'une commission éthique indépendante, limites aux contributions électorales, déclaration obligatoire des contributions électorales, réforme des contrats sans appel d'offres. Ces projets creusèrent de profondes divisions au conseil municipal mais trouvèrent enfin un écho dans la société civile, qui commença à se mobiliser et à s'organiser afin de réformer la culture politique à l'hôtel de ville^{xxviii}. En 2004, durant son deuxième et dernier mandat, le maire Street enclencha sa propre réforme éthique, largement inspirée des propositions de Nutter auxquelles il s'était tout d'abord opposé. Plusieurs aspects de la réforme exigeaient des modifications au *Home Rule Charter* et devaient donc être soumis au scrutin public. La mobilisation populaire atteignit un sommet^{xxix} lors des scrutins tenus en 2005 et 2006 sur différents aspects de la réforme éthique : deux électeurs sur trois participèrent aux scrutins, plus de 80 % d'entre eux approuvèrent les changements.

Nul n'ignorait que sans le conseiller Nutter, désormais surnommé *Mr. Ethics*, cette réforme encore incomplète n'aurait peut-être jamais commencé. Candidat à la mairie aux élections de 2007, Nutter développa en collaboration avec quelques groupes de la société civile le *Nutter plan for ethics and government reform*^{xxx}. La presse le jugeait au départ trop froid pour séduire l'électorat ; les électeurs, dont beaucoup voyaient en lui le seul espoir de changer la culture politique municipale^{xxxi}, en décidèrent autrement. Nutter fut élu maire en novembre 2007.

Le contexte juridique

Au moment où Michael Nutter dépose son premier projet de règlement éthique, en 2003, l'encadrement juridique des conflits d'intérêts à Philadelphie est à la fois minimal et largement ignoré. Les règles de l'État de Pennsylvanie sur le lobbying et sur les contributions électorales ne s'appliquent pas aux municipalités ; la ville elle-même ne s'est donné aucun règlement dans ces deux domaines. Quant au *Pennsylvania Public Official and Employee Ethics Act*, il s'applique certes aux élus locaux mais ne contient que des dispositions très générales sur les thèmes habituels : conflits d'intérêts, influences indues, représentation, obligation de divulgation et de retrait au moment opportun. Les élus locaux de l'État et certains titulaires de charges publiques sont tenus de produire des déclarations annuelles d'intérêts, lesquelles sont enregistrées et administrées localement plutôt qu'à la Commission sur l'éthique de l'État. La loi autorise les gouvernements locaux à adopter des règles éthiques supplémentaires mais elle ne les y oblige pas^{xxxii}.

À Philadelphie, le *Home Rule Charter* de 1951 contient des règles générales sur la conduite des élus. Le Code municipal inclut quant à lui un code d'éthique et de conduite assez lacunaire, qui date du *Fordham Committee* de 1962 et a été amendé pour la dernière fois en 1995. Il prévoit aussi une commission de l'éthique « sans dents » dont rien, sauf le bon vouloir du maire, ne garantissait la permanence et la fonctionnalité. Au chapitre de la responsabilisation, la charte de la ville prévoit un poste électif de vérificateur, le *City Controller*, mais n'institutionnalise aucune autre fonction. Une ordonnance a toutefois créé en 1984 le poste d'*Inspector General*, devenu dix ans plus tard un service à part entière, placé directement sous le contrôle du maire et doté de pouvoirs d'enquête dans toutes les branches de l'exécutif qui sont sous l'autorité du maire. Sur le site officiel de la ville, l'inspecteur général est présenté comme le chien de garde des contribuables ; sa mission est « d'améliorer la confiance du public en combattant la corruption, la fraude, l'inconduite, le gaspillage et la mauvaise administration »^{xxxiii}. L'inspecteur général supervise le travail des *Integrity Officers*, chargés dans divers services et agences de la ville du contrôle disciplinaire des employés (vol de temps, usage des véhicules de la ville à des fins personnelles, etc.). Ces deux dernières fonctions n'ont aucune juridiction sur les élus.

La réforme éthique amorcée en 2004 va élargir ce cadre de responsabilisation par l'institutionnalisation, en 2006, d'une commission indépendante sur l'éthique et par la création par le maire, en 2007, d'un poste de *Chief Integrity Officer*. Le mandat de ce dernier vise spécifiquement l'honnêteté, l'intégrité et la transparence dans l'attribution des contrats et l'utilisation des ressources municipales.

La réforme déontologique

À Philadelphie, l'enjeu initial de la réforme s'est exprimé en termes d'intégrité plutôt que de responsabilisation. Dans le débat public comme dans l'esprit des réformateurs, il s'agissait d'abord et avant tout de mettre fin à la culture du *pay-to-play*. Depuis des lustres, les contributions électorales et les gratifications personnelles jouaient un rôle variable mais persistant dans l'octroi des contrats sans appel d'offres. Il fallait donc, sur le front du financement électoral comme sur celui des contrats, établir de nouvelles

règles, les faire connaître, comprendre et respecter. Sur le front des conflits d'intérêts, en revanche, les règles existaient depuis longtemps et leur perfectionnement ne paraissait pas prioritaire. La commission en convenait elle-même en 2009 : en matière de règles éthiques, la réforme a eu pour seul effet d'instaurer « a new sheriff in town »^{xxxiv}, une commission sur l'éthique dotée des pouvoirs quasi judiciaires.

Les nouvelles règles du jeu

L'histoire de la réforme^{xxxv} illustre bien cette entrée par les règles dans un problème que les acteurs comprennent et décrivent par ailleurs comme un problème de culture.

Tableau 2 : Principales étapes de la réforme à Philadelphie

2003	<ul style="list-style-type: none"> • Adoption par le conseil municipal du nouveau règlement sur le financement électoral (le chapitre 20-1000 du Code municipal, en vigueur en 2004).
2004	<ul style="list-style-type: none"> • Reconstitution par ordonnance d'une commission de l'éthique intérimaire et resserrement des règles sur les cadeaux pour tous les acteurs. Pendant que se tiendront, en 2005 et 2006, les divers scrutins publics requis par la réforme, la commission intérimaire mettra en place l'encadrement requis^{xxxvi} par l'élection à la mairie de 2007.
2005-	<ul style="list-style-type: none"> • Amendement du code d'éthique et de conduite (chapitre 20-600 du code municipal) afin d'élargir le mandat de la Commission de l'éthique et de renforcer ses pouvoirs et son indépendance. Les autres articles du code ne sont pas modifiés. • Premier scrutin public sur les amendements au Home Rule Charter.
2006	<ul style="list-style-type: none"> • En février, les nouvelles règles d'attribution des contrats sans soumission entrent en vigueur ; elles incluent l'obligation, pour les fournisseurs, de déclarer leurs contributions électorales. Désormais, au delà d'un certain montant, les fournisseurs ne pourront plus se qualifier pour certains contrats sans appels d'offres et certaines subventions. • Second scrutin public sur les amendements au Home Rule Charter. • En mai : mise en place de la nouvelle commission indépendante sur l'éthique, dont l'un des mandats est d'appliquer les règles de financement électoral durant l'élection municipale de 2007.
2007	<ul style="list-style-type: none"> • Élection de Michael Nutter à la mairie.
2008	<ul style="list-style-type: none"> • En janvier, création du poste de <i>Chief Integrity Officer</i>, chargé de superviser l'ensemble des processus d'approvisionnements afin d'en assurer la transparence et l'intégrité. • En août, création du <i>Task Force on Ethics and Campaign Finance Reform</i>, chargé de faire le point sur la réforme et de faire des recommandations.
2009	<ul style="list-style-type: none"> • En décembre, dépôt du rapport final^{xxxvii} de ce groupe de travail.

Les nouvelles règles, comme on peut le constater à la lecture du tableau 2, concernent essentiellement le financement électoral et l'attribution des contrats. Il y aura bien au conseil, en 2007 et 2008, plusieurs tentatives infructueuses pour améliorer les règles sur l'éthique et les conflits d'intérêts^{xxxviii}. La politique de 2004 sur les cadeaux est insuffisante, les dispositions éthiques^{xxxix} du code municipal le sont aussi. La réforme en cours concerne toutefois les mœurs électorales plutôt que les zones grises de l'exercice du pouvoir. La nouvelle commission de l'éthique fait quelques recommandations à ce sujet dans son rapport annuel de 2007^{xl} et y revient dans son rapport de 2008. Mais outre qu'il y a déjà des tensions entre la commission et le conseil, la question des conflits d'intérêts touche les élus de plus près et l'adoption de règlements à la pièce, si tôt après une première vague de mesures, ne semble pas une bonne idée. Les projets et recommandations sur l'éthique sont donc renvoyés à un groupe de travail chargé de faire le point sur la réforme. Le *Task Force on Ethics and Campaign Finance Reform* n'évitera pas la question : dans son rapport final de décembre 2009, les recommandations sur l'éthique et les conflits d'intérêts sont nombreuses^{xli}. Il est trop tôt, au moment de la publication de cette note de recherche, pour savoir si le conseil de ville y donnera suite.

La dernière mesure documentée date d'avril 2010 : une nouvelle page Web intitulée *Integrity Works*^{xlii} est apparue sur le site officiel de la ville. Cette page décrit l'ensemble des règles et mesures éthiques visant les élus, les employés, les membres des différentes commissions municipales ainsi que les fournisseurs.

Le nouveau « shérif »

Les deux principaux mandats de la nouvelle commission sont la formation éthique – essentiellement la formation sur les règles – et l'administration de l'ensemble des règles et politiques municipale sur l'éthique^{xliii}. À partir de 2008, les documents officiels parlent aussi plus souvent de surveillance de la conformité ; la commission vérifie méthodiquement les déclarations financières, l'administration municipale renforce ses mesures de responsabilisation^{xliiv}. La commission, dont le slogan est « Honesty, Integrity, Transparency » se décrit elle-même comme un shérif. L'étiquette convient parfaitement aux fonctions que la loi lui confère mais demeure assez loin, pour l'instant, de la manière dont elle s'acquitte de sa mission.

Le tableau 3 décrit les pouvoirs et obligations de la commission tels qu'ils apparaissent maintenant dans le *Home Rule Charter* et le Code municipal de Philadelphie.

Tableau 3 : Pouvoirs et obligations de l'actuelle *Philadelphia Board of Ethics*

<p>Indépendance Home Rule Charter, 3.806</p>	<p>Les cinq membres de la Commission de l'éthique sont des citoyens nommés par le maire avec l'avis et l'approbation de la majorité des membres du conseil.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ils sont nommés pour cinq ans^{xlv} pour au maximum deux mandats ; la charte prévoit des solutions aux éventuels retards du processus de nomination. • Tout poste électif ou rémunéré à la ville ou au gouvernement de l'État leur est interdit, de même que les fonctions officielles dans un parti politique et les contributions électorales. • Ils ne peuvent être démis de leurs fonctions sans raison sérieuse. • La commission engage et fixe la rémunération de tout le personnel requis par ses pouvoirs et obligations, incluant un directeur général et un conseiller juridique. Elle peut avoir recours au service juridique de la ville mais n'est pas tenue de le faire et n'est pas liée par les avis de ce service en matière d'éthique.
<p>Pouvoirs dévolus par la charte Home Rule Charter, 4-1100</p>	<p>La commission administre toute les dispositions légales municipales en matière d'éthique. Elle reçoit les plaintes, elle a le pouvoir de faire enquête, de tenir des audiences et d'émettre des avis ayant une autorité indépendante. La commission applique les règles soit en engageant des poursuites devant la <i>Court of Common Pleas</i>, soit, si le conseil l'autorise par règlement à le faire^{xlvi}, en prononçant des jugements administratifs et en imposant des peines civiles.</p>
<p>Formation et conseil Municipal Code, 20-606 b) et c)</p>	<p>Tous les élus, leur personnel politique, les cadres et certaines catégorie d'employés doivent recevoir une formation annuelle obligatoire sur l'éthique, les règles qui les concernent et la manière de les interpréter. La commission est responsable :</p> <ul style="list-style-type: none"> • de produire en consultation avec les entités concernées les programmes et le matériel requis par cette formation obligatoire et la formation de routine ; • de tenir ces formations (ce qui, pour 25 000 employés, implique la formation de formateurs). • de mettre en place des services de conseil informel pour ces clientèles ; • de produire un code et un manuel d'éthique destinés aux personnes qui font affaire avec la ville et de former ces personnes.
<p>Avis Municipal Code, 20-606 d)</p>	<p>La commission émet sur demande écrite d'un élu, cadre ou employé des avis sur l'éthique et les règles de conduite. Ces avis concernent seulement la conduite future du requérant et, s'ils sont raisonnablement suivis, lui assurent l'immunité en cas de plainte sur le même sujet. Ils sont rendus publics après avoir été anonymisés.</p>
<p>Déclarations</p>	<p>La commission tient un registre de toutes les déclarations financières</p>

financières Municipal Code, 20-606 e) et 20- 1006	requis par le code de conduite (20-606) et par les règles sur les contributions électorales (20-1006). Elle fixe les modalités de ces déclarations et vérifie leur contenu.
Plaintes, enquêtes, jugement Municipal Code, 20-606 f) et g)	La commission reçoit les plaintes écrites concernant d'éventuelles violations du code d'éthique et de conduite, mène enquête si elle le juge nécessaire et selon les résultats de l'enquête : <ul style="list-style-type: none"> • réfère les questions disciplinaires au service concerné ; • réfère les questions criminelles à l'Inspecteur général ou aux autorités concernées ; • prononce son jugement et impose pour les matières qui relèvent de sa juridiction ; ses décisions sont finales, le seul appel possible est devant une cour.
Sanctions et autres conséquences Municipal Code, 20-612	Le code prévoit l'augmentation progressive des amendes durant les quatre ans suivant l'institution de la commission. Elles étaient de 700 \$ pour une première offense en 2005, ont atteint 1 900 \$ en 2008 et 2 000 \$ à partir de 2009. <ul style="list-style-type: none"> • Une personne reconnue coupable d'avoir violé le code est à jamais inéligible (disqualified) pour un poste électif ou rémunéré à la ville ou dans l'une de ses agences^{xlvii}. • Le maire, avec approbation de la majorité de tous les membres du conseil, peut dans certaines limites, déclarer nul un acte officiel – loi, contrat, décision, décret – entaché par une violation.
Rapports Municipal Code, 20-606 l)	La commission dépose chaque année au conseil un rapport annuel d'activités qui contient aussi des recommandations d'ordre administratif et législatif

Au chapitre des sanctions, le code de conduite de Philadelphie est particulièrement sévère :

« Except with respect to Section 20-610, any person in violation of this Chapter is forever disqualified from holding any elected or appointed City office or employment with the City, its agencies, authorities, boards or commissions »^{xlviii}.

On comprend qu'une commission dont les décisions peuvent être aussi conséquentes crée une certaine nervosité au conseil municipal. Les rapports annuels indiquent cependant que jusqu'ici, la *Philadelphia Board of Ethics* a fait de ses pouvoirs un usage très modéré. En 2007, année de campagne électorale, tout était nouveau : le règlement sur le financement électoral et la commission qui l'administrait. L'accent a donc été mis sur la supervision des rapports de campagne et sur la « collaboration » (*voluntary compliance*)

des candidats dont les rapports présentaient des anomalies. Dans tous les cas d'anomalies techniques, les rapports furent volontairement corrigés par leurs auteurs^{xlix}. Quelques cas plus complexes furent réglés à l'amiable, un seul fut porté devant le tribunal. Le rapport de 2008 témoigne d'une modération comparable. Sur un total de douze plaintes dont plusieurs concernaient des employés et non des élus, cinq ont été rejetées, deux n'exigeaient aucune action de la part de la commission et cinq ont fait l'objet de règlements négociés^l.

Chaque rapport annuel le rappelle : la nouvelle commission a été mise en place pour « créer une robuste culture éthique à Philadelphie », un objectif beaucoup mieux servi par les activités quotidiennes de formation et de conseil, qui « rendent les gens plus conscients des règles et contribuent ainsi à prévenir les violations »^{li}.

Le volet éthique de la réforme

La commission, dont le personnel est essentiellement composé de juristes, a naturellement une vision déontologique de ce qu'est une culture éthique. « Nous devons, écrit le président de la commission en 2007, sensibiliser les élus et les cadres de la ville au besoin de demander avant d'agir »^{lii}. On notera qu'il s'agit de *demander*, et non de réfléchir : le personnel de la commission est là pour répondre aux questions et pour les anticiper. À Philadelphie comme à Toronto, la formation et les services conseil relèvent clairement de la socialisation des règles : les vulgariser, les ancrer dans la pratique quotidienne des acteurs, faire comprendre l'importance de s'y conformer.

Les rapports d'activités des deux premières années témoignent d'une activité quasi prodigieuse au chapitre de la formation. Durant les quinze premiers mois, les élus et les 25 000 employés ont été formés sur les nouvelles règles^{liii} ; durant la deuxième année de son existence, la commission a tenu 41 sessions de formation auxquelles ont participé 731 personnes^{liv}. Le contexte particulier de la réforme – nouvelle commission, nouvelles règles, nouveaux formulaires électroniques de déclaration – créait un grand besoin d'information. Surtout durant la première année, le personnel de la commission s'est rendu disponible pratiquement sur demande, par téléphone et par courriel, pour donner des conseils informels. La fonction conseil s'est davantage structurée durant la deuxième année. La commission s'est donnée un règlement^{lv} qui distingue trois sortes d'opinions émises par la commission :

- les avis formels de la commission, qui font l'objet d'une requête écrite et sont rendus publics ;
- les avis du conseiller juridique de la commission : quand celui-ci pense qu'une requête adressée à la commission ne requiert pas l'intervention de celle-ci, il peut émettre un avis et le rendre public.

- Les conseils informels de portée générale (*informal general guidance*), qui sont donnés par le personnel de la commission, que ce soit de vive voix, par téléphone, par courriel ou par d'autres moyens.

La liste des avis publics^{lvi} de la commission indique qu'entre 2006 et les premiers mois de 2010, quinze avis formels ont été émis par la commission, dont la plupart concernent le financement électoral. Durant même période, le conseiller juridique a émis et publié cinquante avis qui portent en majorité sur les conflits d'intérêts et les règles éthiques.

L'interaction des normativités

À Toronto, la nouvelle loi sur la ville de Toronto obligeait le conseil à mettre en place un dispositif déontologique de type autorégulatoire. À Philadelphie, sous les pressions de la société civile, le conseil de ville renonce aux avantages de l'autorégulation pour mettre en place un dispositif hétéro-régulatoire. L'indépendance de la *Philadelphia Board of Ethics* n'est certes pas absolue : ses cinq membres sont nommés par le maire avec l'approbation du conseil ; ses pouvoirs quasi judiciaires sont définis par le code municipal, lequel peut être amendé plus facilement que la charte. Il demeure qu'une fois mise en place et pourvue d'un budget (1 million \$ par année) qui lui permet d'exercer ses pouvoirs, la commission est d'autant plus difficile à ralentir qu'elle a été plébiscitée par une large majorité de la population. Le conseil de Philadelphie en a fait l'expérience en 2009 lors des tensions qui l'ont opposé à la commission. Il s'est refusé durant près d'un an à combler les postes de commissaires devenus vacants mais s'est finalement résigné à le faire : la loi, les médias, les citoyens qui avaient voté les amendements à la charte et élu Michael Nutter à la mairie n'en exigeaient pas moins.

Le pouvoir du conseil de réglementer et de déréglementer l'éthique, typique de la normativité politique, a lui aussi été affecté par la réforme. Dans ce domaine, les avis de la commission ont une autorité distincte de celle du procureur de la ville^{lvii} et ses recommandations législatives ne peuvent être aussi facilement écartées que celles d'un commissaire à l'intégrité. Le conseil est tenu de les recevoir ; son désaccord, si désaccord il y a, risque fort de déboucher sur un débat public dans lequel les arguments politiques seront d'entrée de jeu suspects. Durant la crise de 2009, les membres de l'opposition au conseil de ville se sont appliqués à discréditer la commission et son directeur général^{lviii}. À Philadelphie, les champions de la normativité politique ont perdu trop de crédibilité pour progresser autrement qu'en minant, s'ils le peuvent, la crédibilité de l'autorité déontologique.

Dans ce genre de situation, les acteurs de la normativité éthique occupent naturellement une position de médiateurs. Rien, dans la documentation, n'indique que des acteurs de la commission soient en position de jouer un tel rôle. De manière assez caractéristique, la commission *négocie* le règlement des plaintes, ce qui est typique d'un rapport de pouvoir. Ce n'est pas un hasard si, en 2008, l'impasse sur la régulation des conflits d'intérêts a conduit à la mise en place du *Task Force on Ethics and Campaign Finance Reform*, dont sept membres sur neuf ont été nommés par des groupes de la société civile^{lix}. Il fallait réfléchir sans parti pris, revenir aux valeurs et objectifs de la réforme, prendre la mesure de ce qui avait été fait et de ce qui restait encore à faire notamment sur la question des

conflits d'intérêt^{lx}. Or on voit mal comment, dans une réforme déonto-éthique fortement judiciarisée, les acteurs politiques et déontologiques peuvent élaborer ensemble, dans une démarche coopérative, des solutions à leurs conflits. Le shérif a toujours une arme, même s'il ne s'en sert pas. Les médiateurs possibles se trouvent dans la société civile.

La solution philadelphienne épouse les catégories classiques de la démocratie libérale : les acteurs politiques sont au conseil, les acteurs éthiques sont dans la société civile, les acteurs déontologiques sont à la commission de l'éthique et au tribunal. On pourrait croire que si les règles sont bonnes et que chaque groupe joue correctement son rôle, cela ressemble au meilleur des mondes. Mais à Philadelphie, la mise en retrait du politique a entraîné la politisation du déontologique. La commission peut, à bon droit, se sentir investie d'un mandat populaire : bâtir une culture éthique forte à l'hôtel de ville. Il ne s'ensuit pas qu'elle est seule capable de saisir le sens de ce mandat et de le traduire en règles, ni que les seules mesures de socialisation des règles vont produire le genre de culture que la population semble souhaiter.

L'APPROCHE ÉTHICO-POLITIQUE : LE CAS DE TALLAHASSEE (FLORIDE)

En théorie, dans ce type de réforme, la régulation des conflits d'intérêts est assurée principalement par des dispositifs éthiques et politiques ; les dispositifs déontologiques restent à l'arrière-plan. Plusieurs cas de figures sont possibles ici. Le maire ou le conseil peuvent ainsi réduire la juridiction de la commission de l'éthique, la rendre inopérante ou même la supprimer. Nombre de commissions ont connu ce genre d'épisode durant leur histoire^{lxi} sans qu'on puisse, au sens propre, parler d'une réforme éthique. Il y aurait réforme si cette réduction s'inscrivait dans un plan visant l'amélioration du conseil municipal ; si l'on cherchait, par exemple, à resserrer la complémentarité entre l'éthique et la déontologie ou, au contraire, à déréglementer l'éthique pour des motifs idéologiques ou économiques. Nous n'avons cependant trouvé aucun exemple de ce type. Même à Jacksonville, où l'on s'efforce d'équilibrer les normativités^{lxii}, les dispositifs déontologiques ont été *augmentés* et pourraient l'être encore dans un proche avenir^{lxiii}. S'agissant des conseillers municipaux, dont les devoirs sont fixés par des règles juridiques, tout affaiblissement de la déontologie soulève des problèmes de justification publique et des problèmes (au moins apparents) de régulation locale des conduites.

Les exemples d'approche éthico-politique que nous avons trouvés sont situés en Floride, une juridiction qui encadre assez étroitement l'éthique municipale sans pour autant obliger les conseils à mettre en place des infrastructures. Les dispositifs déontologiques étant pris en charge par l'État, le programme éthico-politique local n'a pas la même résonance institutionnelle. Son implantation concerne surtout les cadres et le personnel; elle n'est pas vécue comme une réforme de l'*institution* municipale. Venice a connu en 2003 une réforme de l'éthique organisationnelle^{lxiv} après qu'un scandale eût entraîné le renvoi de son directeur général. Tallahassee s'est dotée d'un tel programme pour se conformer aux pratiques d'excellence en gestion publique. Les deux villes ont des énoncés éthiques qui engagent les élus mais à Tallahassee, cet engagement est particulièrement faible et ne se traduit par aucun code de conduite dont les règles s'appliqueraient, fût-ce implicitement, aux membres du conseil. Le cas de Tallahassee illustre les paradoxes de l'approche éthico-politique autant que la difficulté de concevoir les dispositifs institutionnels qui, idéalement, lui correspondraient.

Tallahassee est une ville de 172 000 habitants administrée par le maire et cinq conseillers.

Le contexte juridique

En Floride, la loi autorise les municipalités à se doter d'une infrastructure éthique mais ne les oblige pas à le faire. L'État régule l'éthique des titulaires de charges publiques depuis 1968. Son code d'éthique et de conduite comporte des dispositions sur les conflits d'intérêts, le népotisme, les cadeaux, le lobbying, la déclaration annuelle des intérêts financiers ainsi que plusieurs autres déclarations obligatoires (cadeaux, activités de représentation, honoraires). Des peines criminelles étaient initialement prévues en cas d'infraction mais ont été remplacées, en 1974, par des sanctions administratives. La

Florida Commission on Ethics, dont le siège social se trouve à Tallahassee, a été mise en place la même année pour administrer les lois éthiques de l'État^{lxv}. Son budget annuel était de 2,5 millions \$ en 2009.

Les neuf membres de la commission sont nommés par le gouverneur (5 membres), le président du Sénat (2) et le président de la Chambre des représentants (2). Sa juridiction s'étend à tous les titulaires de charges publiques^{lxvi} : élus et employés de l'État, des comtés, des districts et des municipalités. La commission émet des avis formels sur demande, reçoit et traite les plaintes, fournit des services d'information et de formation sur les exigences légales en matière d'éthique. Elle a des pouvoirs d'enquête étendus mais seulement des pouvoirs de recommandations quant aux suites à donner. Le code prévoit toutefois qu'en cas de violation avérée, une procédure civile s'enclenche automatiquement^{lxvii}. Les peines prévues pour les titulaires de charges publiques incluent, entre autres, des amendes d'au maximum 10,000 \$ ainsi que la suspension ou le retrait de la charge occupée.

La commission reçoit annuellement une moyenne de 215 plaintes, avec des variations annuelles assez importantes^{lxviii}. De 2005 à 2009, entre 25 % et 34 % de ces plaintes concernaient des élus municipaux. Si l'on inclut les titulaires non élus et les employés, le pourcentage total des plaintes impliquant des acteurs municipaux oscille entre 37 % et 52 % pour ces mêmes années^{lxix}. Les motifs de plaintes les plus fréquents sont l'abus de fonction, les votes en situation de conflits d'intérêt et les relations contractuelles inappropriées.

La présence de la *Florida Commission on Ethics* dans la ville même de Tallahassee est en soi une incitation à utiliser ses ressources, plutôt qu'à les dédoubler. On trouve dans les archives de la commission 300 documents (avis et recommandations) pour Tallahassee mais seulement 54 pour Fort Lauderdale, une ville de taille comparable qui n'a pas non plus de dispositifs déontologiques. Le code municipal de Tallahassee contient quelques dispositions générales sur les conflits d'intérêts des non élus (employés, citoyens membres du comité d'audit) mais, autant qu'on puisse en juger,^{lxx} aucune disposition sur l'éthique et les conflits d'intérêts des élus.

Le contexte administratif

Le programme d'éthique organisationnelle de Tallahassee n'a apparemment pas d'histoire politique ; ni le site officiel, ni les documents d'archives ne fournissent d'indication à ce sujet. Le vérificateur de la ville a produit deux rapports d'audit^{lxxi} sur ce programme ; ceux-ci sont relativement clairs quant à l'infrastructure mise en place mais ne contiennent aucun renseignement sur le contexte politique de son implantation. L'absence de toute référence à une décision du conseil suggère que la ou les initiatives éthiques proviennent de cadres municipaux. Les seules réactions officielles à ces rapports viennent d'ailleurs de la directrice générale, du secrétaire-trésorier et du procureur de la ville. Il ne faut donc pas s'étonner que la seule justification publique du programme – celle qui est donnée dans les rapports d'audit – soit d'ordre administratif :

« While there are [in Florida] no legal requirement for local government to have ethics programs, having such a program is considered a best practice for local governments »^{lxxii}.

L'infrastructure éthique et les membres du conseil

Outre le code d'éthique, l'infrastructure comporte divers éléments destinés aux employés et, marginalement, aux citoyens membres des commissions consultatives de la ville : quelques politiques et procédures^{lxxiii}, des sessions de formation (dont certaines visent explicitement la motivation et le jugement éthique), une ligne de divulgation anonyme (la *Fraud Hotline*), un programme annuel de révision du code et des politiques, des mesures favorisant la transparence et la responsabilité ainsi que des activités de promotion de l'éthique^{lxxiv}. Hormis le code, qui leur est faiblement associé, aucun de ces dispositifs locaux ne vise explicitement les membres du conseil. Même la page consacrée à la *Fraud Hotline* est peu explicite à cet égard. Les employés et citoyens sont invités à dénoncer les abus et actes frauduleux dont ils sont témoins dans les activités du gouvernement de la ville (« city government ») mais la seule référence à la loi sur l'éthique de l'État concerne la confidentialité de l'information divulguée^{lxxv}. Les conduites visées par cette loi ne sont pas évoquées.

Le site officiel de Tallahassee contient très peu d'information sur le programme éthique dans son ensemble, et presque rien qui donne à penser que les élus sont individuellement et collectivement engagés par ce programme. La page du conseil municipal présente les valeurs organisationnelles de la ville sous la forme d'une liste sommaire et non commentée^{lxxvi} :

- Customer Service is our Business
- Demonstrate Leadership & Personal Responsibility
- Promote & Support Employee Excellence
- Practice Teamwork

Les textes portant sur le conseil ne contiennent aucune allusion au code d'éthique. On trouve cependant, dans le menu de l'onglet gouvernement, une rubrique intitulée *Tallahassee Facts* dans laquelle un hyperlien^{lxxvii} mène au code d'éthique. Ce code tient en une seule page. Nous le reproduisons ici intégralement.

Code of Ethics

As public representatives, we are responsible for applying common sense and sound judgment in all of our decisions and actions. To establish the highest level of public trust, we shall maintain exemplary standards for personal integrity, truthfulness, and fairness in carrying out our public duties. We should avoid any appearance of improprieties or a conflict of interest in our roles as public servants and in our personal lives. We expect our representative agents, consultants, and vendors to be guided by these principles as well.

Our Code of Ethics is more than just a reflection of our behavioral standards; it includes our core values as an organization:

Customer Service is Our Business: We are committed to make our products or perform services in ways that we meet or exceed each customer's expectations.

Demonstrate Leadership & Personal Responsibility: We strive to always give forethought to our conduct.

Promote & Support Employee Excellence: We seek to understand our individual imperfections and are ready to excuse "honest" mistakes. We believe in constant improvement in seeking to be all we are created to be, as individuals, as a group, as an organization.

Practice Teamwork: We strive to work together, in such a way that complements on another's abilities with a common vision and related goals.

Il s'agit, comme on peut le constater, d'un énoncé de valeurs et de principes plutôt que d'un code proprement dit. On notera l'emploi du mot « representative », qui n'exclut pas les élus mais ne les désigne pas spécifiquement. La loi sur l'éthique de la Floride, qui réserve le mot « representative » aux membres de la Chambre des représentants^{lxxviii}, distingue les « public officials » et les « employees » même lorsque les obligations des deux groupes sont identiques.

Les textes de l'onglet gouvernement ne mentionnent pas davantage les règles déontologiques imposées par l'État. La *Florida Commission on Ethics* apparaît, parmi d'autres organismes, à la rubrique des liens utiles dans les pages Web du procureur et du vérificateur de la ville.

La conception de l'éthique à Tallahassee

Si l'on s'en tient aux données publiques, les membres du conseil ne sont ni matériellement, ni symboliquement affectés par l'infrastructure éthique^{lxxix}. Ils n'endossent pas formellement, en tant qu'individus et en tant que groupe, le « nous » du discours éthique municipal. La déontologie d'État qui régule leur conduite n'est pas mentionnée sur le site officiel de la ville. Tout se passe comme si au niveau local,

l'approche éthico-politique n'avait dans leur cas aucune signification *publique* particulière – ce qui n'exclut nullement qu'ils soient concernés à titre privé. La conception de l'éthique véhiculée par le code de Tallahassee est en effet principalement axée sur la vertu, la responsabilité personnelle et l'importance de réfléchir aux conséquences avant d'agir (to give forethought to our conduct). Cette conception est particulièrement claire dans l'un des outils éthiques distribués aux employés : une petite carte sur laquelle on trouve, au recto, le code d'éthique et au verso le texte suivant, que nous reproduisons ici intégralement :

Ethical Decision-Making Process^{lxxx}

Step 1 : Ask three (3) questions :

Question 1 : Is my action legal ?
 Am I violating law or city policy ?

Question 2 : Is my action balanced ?
 Is what I am doing fair and without harm or preference to any individual,
 citizen or organization ?

Question 3 : In taking this action, how do I feel about myself ?
 If the situation and my action are in the newspaper, how will I feel about
 the publicity ?

Step 2 : If you are still unclear as to what you should do, seek advice.

Qu'il s'agisse des employés ou des membres du conseil, une telle conception favorise plutôt les ressources éthiques diffuses de la culture que celles, plus formelles, de la déontologie.

L'interaction des normativités

À première vue, le fait que les dispositifs déontologiques relèvent de l'État plutôt que de la municipalité n'est pas très significatif. On pourrait critiquer sur cette base le choix de Tallahassee comme exemple de l'approche éthico-politique, et soutenir que l'étiquette n'a de sens que dans des juridictions où les conflits d'intérêts des élus municipaux ne font l'objet d'aucun dispositif quasi judiciaire. Une recherche de cas plus exhaustive aurait peut-être permis de trouver de meilleurs exemples : en l'absence de tout dispositif étatique, la pure approche éthico-politique est peu crédible ; cela pourrait inciter les conseils municipaux à se doter de mécanismes déontologiques qui, tout en demeurant marginaux, visent directement les élus. Cette analyse revient à dire qu'à Tallahassee, jusqu'à présent, le besoin d'un contrôle local sur la conduite des élus ne s'est pas fait sentir. Cela pourrait changer d'ici peu. Il y aura des élections municipales à Tallahassee en 2010 et l'éthique est au menu de la campagne électorale. Un candidat au poste de conseiller, Erwin Jackson, accuse les membres de l'actuel conseil d'avoir voté illégalement en 2005, pour eux-mêmes et la haute direction de la ville, des compensations différées d'une valeur de plus d'un million de dollars^{lxxxix}. Jackson a déposé une plainte à la commission de l'État ; les blogues locaux font grand cas de ces accusations. Si celles-ci se révèlent fondées et entraînent un changement d'équipe au conseil, on peut s'attendre

à la mise en place de dispositifs déontologiques municipaux. Un tel scénario correspondrait à la thèse de Stark : la mise en veilleuse d'une normativité – en l'occurrence la déontologique – finit par entraîner une crise qui oblige à la renforcer.

Tallahassee est-elle un bon exemple de l'approche éthico-politique ? On est tenté d'en douter : aucun dispositif éthique localement institutionnalisé n'affecte les membres du conseil. Il faut pourtant se rappeler que dans les autres villes étudiées, l'ancrage *institutionnel* de la formation et des services conseil est principalement déontologique. C'est le code de conduite qui rend la formation obligatoire et institue l'autorité dispensatrice d'avis et de conseils ; la responsabilité d'animer la vie éthique et de mener des consultations sur les règles revient aussi à cette autorité (en collaboration avec le service de l'éthique quand, comme à Jacksonville, celui-ci a une base institutionnelle autonome). Au minimum, Tallahassee est donc un exemple de la difficulté d'institutionnaliser l'éthique en marginalisant la déontologie. Illustre-t-elle surtout l'impossibilité de le faire et donc, le caractère chimérique de la catégorie éthico-politique ? Il faudrait une documentation plus exhaustive que la nôtre pour répondre à cette question, et sans doute aussi un cadre théorique plus sensible aux variations des traits institutionnels des municipalités.

NOTES

ⁱ Bellamy, D. E. (2005) *Toronto Computer Leasing Inquiry, Toronto External Contracts Inquiry, Report, Volume 4 : Executive Summary*.

ⁱⁱ CanLII est un organisme sans but lucratif géré par la Fédération des ordres professionnels de juristes du Canada. CanLII a pour objet d'offrir un accès gratuit sur Internet au droit canadien.

ⁱⁱⁱ Loi sur la cité de Toronto, 2006, chap. 11, annexe A, par. 157 (3).

^{iv} Loi sur la cité de Toronto, 2006, chap. 11, annexe A, par. 159 (1).

^v Le système est décrit en termes généraux : *ibid*, par 166.

^{vi} *Ibid*, par. 171 (1).

^{vii} *Ibid*, par 178 (1).

^{viii} Site officiel de Toronto, *Governing Toronto* : <http://www.toronto.ca/governingtoronto/>

^{ix} Sauf si on utilise l'outil de recherche, auquel cas l'accès est direct.

^x Le code mentionne les suivantes : le *Municipal Conflict of Interest Act*, le *Municipal Election Act*, le *Municipal Freedom of Information and Protection of Privacy Act* ainsi que le *Code criminel* canadien. *Code of conduct for members of council, City of Toronto*, p. 3.

^{xi} Bellamy, D. E. (2005) *Toronto Computer Leasing Inquiry, Toronto External Contracts Inquiry, Report, vol. 2, Good Government*, Toronto, p. 25-43.

^{xii} Un pour les plaintes contre les membres du conseil, un pour les plaintes contre les membres des commissions locales et des commissions juridictionnelles.

^{xiii} Mullan, D., *Integrity Commissioner End of Term Report 2008*, City of Toronto, p. 7

^{xiv} Sossin, L., *Integrity Commissioner Annual Report 2009*, City of Toronto, p. 8.

^{xv} www.toronto.ca/integrity/index.htm/. C'est nous qui traduisons.

^{xvi} Mullan, *op. cit.*, p. 7.

^{xvii} Notamment le COTA et le *Municipal Conflict of Interest Act*.

^{xviii} City of Toronto, *Code of Conduct Complaint Protocol for Members of Council*, p. 2-3.

^{xix} *Loi sur la cité de Toronto*, 2006, chap. 11, annexe A, par. 160 (2).

^{xx} La possibilité de contester en appel les jugements du commissaire a été discutée en 2007. L'avis suivant a prévalu : « There is no need for any further right of appeal from reports and recommendations of the Integrity Commissioner or actions of City Council on Code of Conduct complaints. Council reviews the reports of the Integrity Commissioner and any recommendation for sanction. Thereafter, the right to seek judicial review in the Divisional Court should suffice. » Integrity Commissioner Report (2007), *Amendments to the Code of Conduct Complaint Protocol Under Members Code of Conduct*, p. 1.

^{xxi} La commission de l'éthique d'Atlanta, créée en 2002, constitue un modèle d'indépendance. Malheureusement, les documents publics sur son histoire sont nettement insuffisants pour les fins de cette recherche.

xxii C'est le cas à Philadelphie mais pas à Jacksonville où les dispositifs éthiques sont logés au Service de l'éthique (*Jacksonville Ethics Code*, par. 602-903 et 602-1101 à 602-1105).

xxiii Shaffer G., « Ethical Dilemma », *Philadelphia Weekly*, avril 6th, 2005.

xxiv Shaffer G., op. cit.

xxv *Final Report, Mayor's Ad Hoc Committee on Improvement in Municipal Standards and Practices*, Philadelphia (Pen), march 15, 1962., 78 p.

xxvi Shaffer G., op. cit. Voir aussi le texte de CNN sur le procès : www.cnn.com/2004/LAW/06/29/philly.mayor.bug.charges/

xxvii www.commoncause.org

xxviii Trois organisations locales ont été particulièrement actives : le *Committee of Seventy* (promotion de l'éthique), Neighborhood Networks *Philadelphia Forward* (promotion du bon gouvernement).

xxix « A broad coalition for reform has emerged. Supporters range from business leaders [...] to the progressive Neighbourhood Networks, which put 130 people on the street for yesterday's ballot question. The coalition raised \$ 30,000 for advertising and automated phone calls. » Dave Davies, Voters give big 'yes' to city ethics reform, *Philadelphia Daily News*, nov. 09, 2005.

xxx Ce plan peut encore être consulté en ligne : <http://www.nutter2007.com/images/uploads/Ethics.pdf>

xxxi Fagone J., Michal Nutter's dilemma : is this man too much a reformer to be a mayor ? Or so hungry to be mayor that he can't be a real reformer ?, *Philadelphia Magazine*, 12-29-06, consulté en ligne : http://www.phillymag.com/articles/michael_nutters_dilemma/

xxxii Le paragraphe 1111 du *Pennsylvania Public Official and Employee Ethics Act* se lit comme suit : « Any governmental body may adopt requirements to supplement this chapter, provided that no such requirements shall in any way be less restrictive than the chapter. »

xxxiii http://www.phila.gov/oig/What_We_Do.html/. C'est nous qui traduisons.

xxxiv *The newsletter of the Philadelphia Board of Ethics*, summer 2009, p. 2, consulté en ligne : http://www.phila.gov/ethicsboard/pdfs/Ethics_Newsletter_81209.pdf/.

xxxv Voir *Ethics Board History*, site Web de la commission, consulté en ligne : <http://www.phila.gov/ethicsboard/history.html/> ; voir aussi City of Philadelphia Board of Ethics, *2007 Annual Report*, p. 32-35, consulté en ligne : http://www.phila.gov/ethicsboard/pdfs/Annual_Report_31908.FINAL.pdf.

xxxvi La commission intérimaire a formé les candidats, comités et employés régis par le nouveau règlement, développé son site Web et préparé un formulaire électronique de rapports de campagne.

xxxvii Task Force on Ethics and Campaign Finance Reform, *Final Report and Recommendations*, december 10, 2009, consulté en ligne : <http://www.palwv.org/philadelphia/TaskForceFinalReport121009.pdf>

xxxviii Dont celle du conseiller Rizzo, dont les propositions sont décrites dans le premier bulletin électronique de la commission (novembre 2007) : http://www.phila.gov/ethicsboard/pdfs/Newsletter_11907.pdf/.

xxxix Le chapitre 20-600 du code municipal contient des règles déontologiques qui remontent aux années 1960 et 1980 et qui ont marginalement modifiées en 1995.

^{xl} City of Philadelphia Board of Ethics, *2007 Annual Report*, op. cit., p. 25. consulté en ligne : http://www.phila.gov/ethicsboard/pdfs/Annual_Report_31908.FINAL.pdf

^{xli} Task Force on Ethics and Campaign Finance Reform , op. cit. p. 23-34. Les recommandations portent entre autres sur la politique des cadeaux, le double emploi, le népotisme, les précisions à apporter aux articles sur les conflits d'intérêts, la protection des divulgateurs, et le fait que l'*Inspector General*, devrait pouvoir enquêter sur les élus.

^{xlii} <http://www.phila.gov/INTEGRITYWORKS/>

^{xliii} Dont le règlement sur le financement électoral, les règles d'attribution des contrats et les règles sur les conflits d'intérêts. Pour la liste complète des règles municipales administrées par la commission, voir : http://www.phila.gov/ethicsboard/laws_rules.html/.

^{xliv} Le bulletin de la commission cite l'*Inspector General* nouvellement engagé : « It's important that the city police itself instead of having the feds come in ». *The Newsletter of the Philadelphia Board of Ethics*, Spring 2008, p. 5. Consulté en ligne : http://www.phila.gov/ethicsboard/pdfs/Spring_2008_Newsletter.pdf.

^{xlv} Sauf les premiers titulaires dont les mandats varient de un à cinq ans.

^{xlvi} Ce qui a été fait dans les articles 20-606 h) et 20-612 du code municipal.

^{xlvii} Les violations qui concernent une déclaration financière sont exclues de cette disposition. Aucun jugement entraînant l'inéligibilité n'est rapporté dans les rapports annuels.

^{xlviii} City of Philadelphia, *Philadelphia Code*, Chapter 20-600, Standards of Conduct and Ethics, paragraphe 20-612. L'exception (section 20-610) concerne les dispositions sur la déclaration des intérêts financiers. Un lien actif vers le code est disponible à l'adresse suivante : http://www.phila.gov/ethicsboard/laws_rules.html/.

^{xlix} City of Philadelphia Board of Ethics, *2007 Annual Report*, p. 19-20.

^l City of Philadelphia Board of Ethics, *2008 Annual Report*, p. 15. Consulté en ligne : <http://www.phila.gov/ethicsboard/opinions.html>.

^{li} Ibid., p. 3. C'est nous qui traduisons.

^{lii} *The newsletter of the Philadelphia Board of Ethics*, vol. 1 no 1, novembre 2007, p. 3. Consulté en ligne : http://www.phila.gov/ethicsboard/pdfs/Newsletter_11907.pdf. C'est nous qui traduisons.

^{liii} Pour les employés, la commission forme des formateurs. Pour les élus et le personnel politique, ce sont ses juristes qui donnent la formation.

^{liv} Voir le rapport annuel de 2008, op. cit., p. 9.

^{lv} Ce règlement est reproduit à l'annexe 1 du rapport 2008, op. cit., p. 25

^{lvi} <http://www.phila.gov/ethicsboard/opinions.html>

^{lvii} En 2008, la commission a demandé et obtenu du procureur de la ville qu'il confirme officiellement sa juridiction, ses pouvoirs d'enquête et de décision ainsi que son pouvoir d'émettre des citations à comparaître.

^{lviii} Le directeur général de la commission fut accusé de manquement à la règle éthique de confidentialité ; la commission elle-même fut accusée de se trouver (à propos de son directeur général) en conflits d'intérêts.

Voir : Wechsler, R., The Need for Ethics Commission Independence, and What is ans is'nt a Gouvernement Ethics Violation, *CityEthics.org*, 2009-06-07, consulté en ligne : <http://www.cityethics.org/node/768>.

^{lix} Le maire et le président du conseil nommaient chacun un membre. Les sept groupes et individus suivants nommaient chacun un membre : la Chambre de commerce de Philadelphie, la NAACP (National Association for the Avancement of Colored People), le doyen de la faculté de droit de l'Université de Pennsylvanie, le Barreau de Philadelphie, le conseil de l'AFL-CIO de Philadelphie, le Committee of Seventy, le chapitre de Philadelphie de la League of Women Voters. Source : Task Force on Ethics and Campaign Finance Reform, op. cit, annexe A.

^{lx} « [A]ll rules governing conflicts of interest must apply consistently and evenly to all city officials and employees. To engender and sustain public trust and confidence [...] clear and unambiguous rules must be written and consistently enforced. » Task Force on Ethics and Campaign Finance Reform , op. cit. p. 24.

^{lxi} Toutes les commissions sans dents sont notoirement vulnérables aux variations conjoncturelles. Celles de Philadelphie, Baltimore, Jacksonville et Atlanta ont, entre autres, connu des éclipses.

^{lxii} Le service de l'éthique a été créé dans ce but. *Annual Report of the Ethics Office 2008* : <http://www.coj.net/Departments/Ethics+Office/Reports+and+Audits.htm>. Voir aussi l'historique de la réforme : Miller, C. (2009), *Ethics Program, Jacksonville, Florida : Background Materials*, consultable en ligne via l'hyperlien *Presentation to the Charter Revision Commission* à la page suivante : <http://www.coj.net/Departments/Ethics+Office/default.htm>.

^{lxiii} Une ligne d'alerte éthique a été mise en place en 2007. Le conseil de ville a adopté en septembre 2009 une résolution visant à réintroduire la Commission de l'éthique (instituée par règlement) dans la charte de la ville. La Commission de révision de la charte a été saisie de la question. C. Miller (2009) *ibid*.

^{lxiv} Pour un portrait d'ensemble de la réforme à Venice, voir : Greenball, B. T., *Pride in Venice, FL : A Model for Ethical Public Sector*, *PA Times*, 30 (7), June 2007, p. 5-7.

^{lxv} Les textes des lois administrées par la commission sont accessibles sous l'onglet *Ethics Laws*, sur le site officiel de la commission : <http://www.ethics.state.fl.us/>. Pour un résumé vulgarisé, voir : Florida Commission of Ethics (2010), *Guide to the Sunshine Amendment and Code of Ethics of Public Officers and Employee*, en ligne : <http://www.ethics.state.fl.us/publications/2010%20Internet%20Guide1.pdf>.

^{lxvi} Sauf les juges des tribunaux judiciaires, dont le code relève de la Florida Supreme Court.

^{lxvii} Voir l'article 112317 (2) du code d'éthique : « In any case in which the commission finds a violation of this part or of s. 8, Art. II of the State Constitution and the proper disciplinary official or body under s. 112.324 imposes a civil penalty or restitution penalty, the Attorney General shall bring a civil action to recover such penalty. No defense may be raised in the civil action to enforce the civil penalty or order of restitution that could have been raised by judicial review of the administrative findings and recommendations of the commission by certiorari to the district court of appeal. »

^{lxviii} Le nombre maximum de plaintes (295) a été reçu en 2000 et le minimum (167) date de 2008. Source : State of Florida Commission of Ethics, *Annual Report to the Florida Legislature for the Calendar Year 2009*, p. 10. Consulté en ligne : http://www.ethics.state.fl.us/publications/2009_annual.pdf/.

^{lxix} Sources : les rapports annuels des années 2005 à 2009. Ces rapports peuvent être consultés en ligne, sous l'onglet *Publications*, à partir du site officiel de la commission : <http://www.ethics.state.fl.us/>.

^{lxx} Sur le site officiel de la ville, seule la version simplifiée du code municipal peut être consultée en ligne. Un lien actif avec Municode permet d'acheter en ligne la version complète... pour 139 \$.

^{lxxi} City of Tallahassee, *Audit of the City Ethics Program*, report # 0912, April 2009, 49 p. [en ligne : [http://www.talgov.com/auditing/pdf/0912-ethics.pdf/.](http://www.talgov.com/auditing/pdf/0912-ethics.pdf/)] et Final Audit Follow-Up, City Ethics Program, report #1004, september 2009, 4 p. en ligne : [http://www.talgov.com/auditing/pdf/1004-ethics.pdf/.](http://www.talgov.com/auditing/pdf/1004-ethics.pdf/)]

^{lxxii} *Audit of the City Ethics Program*, report # 0912, p. 6.

^{lxxiii} R. Weschler, de *CityEthics.org*, souligne la faible intégration de ces politiques. Voir sa critique : Compliance and Conflicts in Tallahassee : The Organization Interest vs The Public Interest, en ligne : [http://www.cityethics.org/content/compliance-and-conflicts-tallahassee-organization-interest-vs-public-interest/.](http://www.cityethics.org/content/compliance-and-conflicts-tallahassee-organization-interest-vs-public-interest/)]

^{lxxiv} *Audit of the City Ethics Program*, report # 0912, op. cit., p. 8.

^{lxxv} « View Florida Statutes Section 112.3188 relating to confidentiality of information disclosed to a local government official regarding suspected fraudulent activity. » *Fraud Hotline*, en ligne : [http://www.talgov.com/auditing/fraudhotline.cfm/.](http://www.talgov.com/auditing/fraudhotline.cfm/)

^{lxxvi} <http://www.talgov.com/commission/about.cfm>

^{lxxvii} En ligne : <http://www.talgov.com/gov/facts/ethics.cfm>

^{lxxviii} Sauf dans la définition de l'intérêt indirect : "Indirect" or "indirect interest" means an interest in which legal title is held by another as trustee or other representative capacity, but the equitable or beneficial interest is held by the person required to file under this part. *Florida Statutes*, 112-312 (13).

^{lxxix} À Venice et Fort Lauderdale, deux villes qui ont elles aussi une approche éthico-politique, on constate un cloisonnement analogue. Le phénomène est un peu moins marqué à Venice dans le discours public. Voir : City of Venice, op. cit., p. 1 : « The following Code of Conduct and Ethics (the "Code") has been adopted by the City of Venice, Florida as a demonstration of our commitment to high standards of service to the community. The Code reflects the Mayor, City Council and management's specific endorsement for all employees, volunteers and appointed and elected officials to serve with PRIDE ... Productive, Responsible, Innovative, Dedicated and Ethical. ». Voir aussi le numéro de mai 2010 du bulletin en ligne destiné aux citoyens, p. 9 : on y fait état d'un séminaire sur l'éthique destiné aux membres du conseil et des commissions ainsi qu'aux employés [en ligne : [http://www.venicegov.com/Files/City_Newsletter/May.pdf/.](http://www.venicegov.com/Files/City_Newsletter/May.pdf/)]

^{lxxx} *Audit of the City Ethics Program*, report # 0912, p. 21.

^{lxxxi} Voir le site personnel de Jackson : [http://www.erwinjackson.net/about.php/.](http://www.erwinjackson.net/about.php/) Voir aussi le site du candidat démocrate à la mairie : [http://votestevestewart.com/city-officials-amass-more-than-1-million-in-deferred-compensation/.](http://votestevestewart.com/city-officials-amass-more-than-1-million-in-deferred-compensation/)