

Bureau du conseiller en éthique
Ville de Longueuil

Rapport annuel 2009



Longueuil, le 26 février 2010

M^e Daniel Carrier
Greffier et Directeur des services juridiques
Ville de Longueuil
4250, chemin de la Savane
Longueuil (Québec) J3Y 9G4

Monsieur le Greffier,

J'ai l'honneur de transmettre au conseil de ville de Longueuil, le rapport annuel du conseiller en éthique pour l'année 2009.

Tel qu'expliqué dans le texte de présentation, ce document n'offre qu'une vue d'ensemble des consultations effectuées par les élus et les cadres auprès du conseiller en éthique. Cette discrétion délibérée s'explique par le fait que tous les dossiers étudiés par ce dernier, en 2009, étaient de nature privée. Il est vrai que certains éléments de l'un de ces dossiers ont été divulgués lors de la dernière campagne électorale, mais cette divulgation provenait de la personne directement concernée, qui avait donc l'entière liberté d'en faire état publiquement.

On trouvera aussi dans ce rapport un tour d'horizon des autres démarches faites par le conseiller en éthique dans le cadre de son mandat, ainsi que des remarques inspirées par cette cinquième année d'activités et encore unique sur le plan municipal au Québec.

Je vous remercie à l'avance de prendre les dispositions requises pour que ce rapport soit transmis aux membres du conseil.

Veuillez agréer, Monsieur le Greffier, l'assurance de mon respect et de mes sentiments distingués.

Le conseiller en éthique de la Ville de Longueuil,



Pierre Gravel

Table des matières

Présentation	p. 4
Consultations privées	p. 6
Activités d'ordre général	p. 7
Remarques générales	p. 8
Annexe	p. 9

Présentation

Comme ce fut déjà le cas dans des bilans antérieurs, le présent rapport ne fait pas état de consultation publique puisque aucun dossier ouvert au cours de la dernière année ne faisait partie de cette catégorie. La consultation publique porte, en effet, sur des démarches faites publiquement, le plus souvent, à propos de la conduite d'une tierce personne.

Par définition, les autres demandes d'opinions du conseiller en éthique sont de nature privée et confidentielle. La seule personne pouvant en faire état publiquement étant celle qui l'a sollicitée, ces démarches ne peuvent donc être explicitées dans un rapport accessible à tous.

Ce type de consultation privée peut être de deux ordres :

- elle peut ne porter que sur la personne effectuant une telle démarche et cette dernière est la seule, avec évidemment le conseiller en éthique, à en connaître toutes les facettes. Ce dernier est alors tenu à la plus stricte confidentialité;
- elle peut aussi impliquer une tierce personne. Dans un tel cas, celle-ci doit être aussitôt informée de la requête dont elle fait l'objet et invitée à apporter sa collaboration à l'exercice qui s'amorce. Cette demande d'avis n'ayant pas été effectuée publiquement, il n'appartient pas au conseiller en éthique d'en faire état publiquement.

On aura peut-être noté que, au cours de la campagne électorale 2009, certains éléments de l'une de ces consultations privées ont été publiquement évoqués par la personne concernée. Tel qu'expliqué précédemment, il n'appartient pas au conseiller en éthique d'en faire état publiquement, ni même de les commenter, les conclusions de son examen appartenant exclusivement à la personne l'ayant sollicité.

L'absence de toute consultation publique en 2009 explique le caractère délibérément sommaire du présent rapport dans lequel on trouvera, par contre, un résumé des autres activités d'ordre plus général effectuées au cours des douze derniers mois par le conseiller en éthique.

Il importe enfin de noter que, pour différentes raisons sur lesquelles le conseiller n'a pas à porter de jugement, aucune des recommandations ou suggestions faites précédemment n'a encore eu de suite. Ce qui n'enlève

rien, à son avis, à leur pertinence. D'où le rappel de celles-ci par la reproduction de certains passages des rapports antérieurs.

Il convient cependant de souligner que, pour la première fois depuis leur formulation initiale, certaines de ces recommandations ont été récemment l'objet d'un engagement public d'entreprendre leur réalisation. Ce dont on ne peut évidemment que se réjouir.

Consultations privées

Tel que décrit dans des rapports annuels précédents, les consultations privées effectuées par les élus ou les cadres visent généralement à déterminer ce qui paraît le plus conforme à l'éthique dans des situations particulières.

Les questions les plus souvent soulevées visent à dissiper toute confusion sur des points comme :

- une interférence de relations personnelles dans des rapports professionnels (exemple : un cadre doit-il s'abstenir de favoriser ou de faciliter l'embauche par la Ville de quelqu'un d'objectivement compétent parce qu'il ou elle est un membre de sa famille?) ;
- la primauté du devoir de dénonciation sur celui de solidarité ou inversement ?
- la difficile conciliation entre deux types d'engagements pour la même personne : contradictions réelles ou apparentes (exemple : un élu ou un cadre, dirigeant bénévole d'un organisme charitable ou communautaire, qui est amené à transiger avec la Ville) ?
- la différence entre de simples relations civilisées et des tentatives subtiles d'influence induite (cadeaux, invitations, etc.) ;
- l'identification de manœuvres de lobbyisme plus ou moins formelles ;
- les conflits d'intérêts réels ou apparents versus un droit légitime de propriété ou d'exercice d'une activité professionnelle ?
- la distinction entre un service normal à des citoyens et des manœuvres électorales ;
- l'utilisation normale ou abusive d'informations privilégiées ?
- les nuances entre avantages indus ou privilèges liés à la fonction.

Dans tous les cas, ces consultations donnent lieu à des échanges avec la personne concernée, à un examen attentif du dossier par le conseiller, qui peut parfois demander lui-même l'avis d'un autre éthicien, et finalement, à la présentation de conclusions écrites, dont l'intéressé pourra disposer à son gré.

Activités d'ordre général

Les activités d'ordre général du conseiller en éthique ont été, en 2009, assez semblables à celles décrites dans les rapports annuels précédents.

Elles se résument, en gros, à des contacts avec des représentants des médias désireux de connaître son opinion sur l'une ou l'autre des questions soulevées par l'opposition, sur un problème ayant retenu l'attention ou sur un règlement ou une disposition adoptée par le conseil de ville.

Or, comme l'indique clairement son mandat, ce dernier « *n'est pas un critique ni un commentateur politique* » et « *il n'a pas à se prononcer en tant que consultant (...) sur des mesures d'ordre administratif ou des décisions politiques* ».

Il convient de souligner qu'il a plusieurs fois collaboré volontiers avec les médias, lorsque les questions se limitaient à une demande de précision ou à la recherche d'une information théorique sur un sujet d'ordre éthique.

À ce propos, on trouvera en annexe des extraits d'une entrevue accordée au bulletin *Québec municipal* et publiée en septembre dernier.

L'intervention du conseiller en éthique a aussi été sollicitée, à quelques reprises, par des citoyens ayant tendance à confondre son rôle avec celui d'un ombudsman. Là encore, ce dernier n'a pu qu'expliquer la nature et les limites de son rôle en tentant, dans la mesure du possible, de réorienter l'interlocuteur vers une personne responsable dans le service concerné.

Le conseiller a également contribué à donner une certaine visibilité au nom de la Ville de Longueuil dans plusieurs autres instances ou organisations préoccupées par des questions liées à l'éthique.

On pense en particulier à l'Association des praticiens en éthique du Canada (APEC), qui organise des colloques, des conférences, des congrès, ou des séances d'information, et dont le site internet (www.epac-apec.ca) illustre bien la diversité de son membership et son vaste rayonnement.

Des liens auront aussi été créés ou entretenus avec des chercheurs ou étudiants attachés à la Chaire d'éthique appliquée de l'Université de Sherbrooke et à l'École nationale d'administration publique, ainsi qu'avec des fonctionnaires fédéraux ou québécois et des membres du bureau du Commissaire au lobbyisme du Québec.

Remarques générales

Rappel de suggestions faites dans les précédents rapports annuels du conseiller en éthique.

Il y était fait mention de la pertinence d'un code d'éthique pour les élus et les cadres.

- 1) On y lisait plus précisément qu'il conviendrait de songer à « *adopter, pour les élus et les cadres, une déclaration solennelle d'Engagements en matière d'éthique, plus couramment présentée comme un code d'éthique. Cette déclaration devrait être rédigée en deux versions différentes afin de tenir compte des particularités et des obligations de chaque groupe* ».

« Après adoption, copie de ces deux textes devrait être largement diffusée afin de permettre aux citoyens de s'y référer au besoin pour se faire une opinion sur le respect de ces engagements par les élus et les cadres ».

- 2) On y suggérait aussi d'« *élaborer un programme visant la mise en place d'une **structure d'éthique organisationnelle** pour aider à enraciner une culture de l'éthique à tous les niveaux de l'administration* ».

- 3) On y recommandait enfin de « *procéder à une étude sur le mandat éventuel et sur la pertinence de la nomination d'un **Protecteur du citoyen** (ou **ombudsman**) qui assumerait une responsabilité semblable, en cette matière, à celle qu'on peut observer dans diverses autres instances publiques et privées* ».

Bien que chacune de ces recommandations mérite toujours qu'on s'y arrête, cette dernière - la création d'un poste de Protecteur du citoyen - paraît être la plus urgente. Du moins si on en juge par la fréquence des appels qui ont été adressés au conseiller en éthique par des citoyens. Ces derniers ont tous fait état de leur ignorance par rapport aux structures organisationnelles de la Ville et de leur désarroi devant leur incapacité de trouver quelqu'un pour les écouter et pour solutionner leur problème !

Annexe

Entrevue avec le conseiller en éthique de la Ville de Longueuil

*(Extraits d'une entrevue diffusée sur le site **Québec MUNICIPAL**, le 25 septembre 2009. Le texte intégral, de même que plusieurs autres documents se rattachant à la même question, sont disponibles en ligne à l'adresse suivante (www.quebecmunicipal.qc.ca)).*

Avec les scandales ou les apparences de scandales qui ont fait surface dans le milieu municipal ces derniers mois, le terme « éthique » est revenu à la mode (...).

En cette matière, la Ville de Longueuil fait figure de pionnière depuis déjà six ans et elle est toujours la seule ville québécoise à avoir son propre conseiller en éthique. (...) Il a accepté de répondre aux questions de notre rédacteur en chef, Robert Lefebvre.

Quel est précisément votre statut et votre mandat ?

Le conseiller en éthique est nommé pour cinq ans par le conseil municipal et non pas par l'administration de la Ville, par le bureau du maire ou par quelque autre instance. Ce mandat est renouvelable une fois et il l'a été l'an dernier. C'est une ressource qui est à la disposition exclusive des élus et des cadres qui peuvent faire appel à lui pour obtenir son avis sur la conduite à adopter dans telle ou telle situation. (...)

Le conseiller en éthique a-t-il un pouvoir de recommandation également?

(...) son travail porte davantage sur des choses personnelles que sur des questions politiques. Il n'a pas à se prononcer sur le caractère plus ou moins éthique de la disposition de tel règlement ou de telle résolution du conseil, etc.

Comment définissez-vous le mot « éthique »?

Le mot éthique déborde largement la question des conflits d'intérêts. C'est beaucoup plus vaste. Ce serait l'ensemble des valeurs auxquelles les élus et les cadres acceptent de souscrire. L'éthique, ça peut aussi vouloir dire la solidarité, la loyauté entre les collègues de travail ou avec l'administration municipale. (...)

Le conseiller en éthique pourrait-il formuler une ou des recommandations générales qui répondraient à l'ensemble des cas privés soulevés ?

Je pourrais faire une recommandation comme par exemple, celle que j'ai formulée à maintes reprises depuis le début, soit la création d'un poste de Protecteur du citoyen, parce que je me suis rendu compte qu'il y a un besoin de ce côté-là. Beaucoup de citoyens s'adressent, par erreur, au conseiller en éthique et j'en suis venu à penser qu'il devrait y avoir une porte pour ces gens-là. Donc, j'ai recommandé plusieurs fois la création d'un poste de Protecteur du citoyen en disant qu'il en existe un à Montréal et dans d'autres grandes villes et qu'il devrait en avoir un à Longueuil.

Vous avez-aussi recommandé l'adoption d'un code d'éthique pour les élus?

Oui, mais précisément, j'ai parlé d'engagement éthique. Moi, je fais la distinction entre un code d'éthique et des engagements en matière d'éthique. Un code d'éthique, c'est quelque chose de très, très précis, qui implique des sanctions, etc. Or, les villes n'ont pas les pouvoirs d'imposer des sanctions. D'après moi, l'éthique déborde largement les considérations d'ordre légal et judiciaire. Ce qui est important, selon moi, c'est d'abord que les élus puissent prendre un engagement solennel de respecter un certain nombre de grands principes d'éthique qui recouvrent l'ensemble de ces dispositions-là. Toutefois, on ne doit pas faire double emploi avec les lois existantes, comme la *Loi sur les cités et villes* et la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* qui contiennent déjà des dispositions concernant l'éthique.

À la lumière de votre expérience, croyez-vous que le poste de conseiller en éthique soit essentiel dans une ville de la taille de Longueuil?

Essentiel, je ne sais pas, mais utile, oui. Au moment de la création de ce poste à Longueuil, c'était la première ville canadienne à se doter d'un mécanisme semblable, mais aujourd'hui il existe un poste de commissaire à l'éthique à Toronto. (...) Le gouvernement de l'Ontario a adopté une loi spéciale pour lui donner les pouvoirs qu'un conseiller n'aurait pas.

Est-ce que l'expérience de la Ville de Longueuil suscite l'intérêt d'autres municipalités?

(...) Toutes les municipalités ne peuvent peut-être pas se permettre d'avoir un appareil comme celui-là, qui implique des frais, inévitablement, mais on devrait avoir accès à une ressource au niveau de la municipalité régionale de comté, par exemple. (...)

Pourrait-on conclure que la corruption, les conflits d'intérêts ou les problèmes d'éthique n'existent pas ou très peu dans le milieu municipal?

(...) Bien, évidemment, il y a de la corruption un peu partout. Je ne connais pas de milieu où il n'y a pas de corruption à un degré ou à un autre. Ce qui est important de noter, c'est que le seuil de tolérance de la population a changé avec le temps. Les choses qui allaient de soi autrefois et qui ne soulevaient aucune question, dans les années 40, à l'époque des Duplessis et Taschereau, provoqueraient un scandale inouï aujourd'hui. Il y a aussi des problèmes de lobbyisme. Il y a une loi provinciale qui est très claire et qui s'applique au milieu municipal. Or, au niveau municipal, il existe un rapport de proximité qui fait que le lobbyisme est beaucoup plus subtil, beaucoup plus discret qu'il ne pourrait l'être au niveau de Québec et d'Ottawa.

Le groupe de travail Gagné propose l'adoption d'un code d'éthique pour chacune des municipalités québécoises. Est-ce une proposition réaliste?

(...) avant tout, on devrait commencer par avoir un commissaire à l'éthique à Québec, pour l'ensemble du Québec. Québec est la seule province canadienne à ne pas avoir un tel commissaire à l'éthique. On a un commissaire au lobbyisme, mais pas de commissaire à l'éthique. (...) Que Québec élargisse le mandat du commissaire au lobbyisme et en fasse un commissaire à l'éthique. Ce commissaire à l'éthique, pour l'ensemble de l'administration publique québécoise, y compris les municipalités, pourrait avoir des représentants régionaux chargés de la dimension légale de l'application de ces codes d'éthique-là.

Le commissaire à l'éthique pourrait-il agir en lieu et place du conseiller en éthique?

Le commissaire à l'éthique ne remplace pas le conseiller en éthique, parce que ça ne peut pas être la même personne. Il devrait y avoir deux structures, une qui dispose des pouvoirs d'enquête, de sanction et, parallèlement à cela, il devrait y avoir partout une ressource plus facile d'accès que seraient les conseillers en éthique et qui agiraient comme des directeurs de conscience, à toutes fins pratiques. Je pense à la mise sur pied d'un réseau de répondants en éthique pour qu'il y ait dans chaque département, dans chaque service municipal, une personne ayant subi une formation un peu plus poussée en matière d'éthique, et qui pourrait être en quelque sorte une antenne à laquelle feraient appel les collègues de travail.