

Rapport annuel 2011 du conseiller à l'éthique

conseils

obstacles

avis

conflits

décisions

dilemme

prudence

transparence

comportement

Montréal 

Le 2 avril 2012

Monsieur Harout Chitilian
Président du conseil de la ville
Ville de Montréal
275, rue Notre-Dame Est, bureau 1.112
Montréal (Québec) H2Y 1C6

OBJET : Rapport annuel 2011

Monsieur le président,

Le 23 février 2011, je remettais le rapport de mes activités pour l'année se terminant le 31 décembre 2010. Cette date marquait le terme de mon premier mandat. C'est donc par suite d'une prolongation que je suis demeuré en fonction jusqu'au 30 juin 2011. Puisque mon premier rapport ne portait pas sur cette période de prolongation, je me permets de penser que le présent rapport doit d'abord en tenir lieu. Je ferai ensuite état de mes activités au cours des trois premiers mois de mon second mandat, soit de septembre à décembre 2011.

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

Le tout vous est bien respectueusement soumis.

Recevez, Monsieur le président, mes sincères salutations.

Le conseiller à l'éthique de la Ville de Montréal,


M^e Guy Gilbert

Montréal 

275, rue Notre-Dame Est, bureau 1.112, Montréal (Québec) H2Y 1C6
Tél. : 514 394-2703 / 450 298-5152 – Courriel : gilbert@gstlex.com

TABLE DES MATIÈRES

ACTIVITÉS DU CONSEILLER À L'ÉTHIQUE DURANT LA PÉRIODE DU 1 ^{ER} JANVIER AU 30 JUIN 2011	4
1. La remise du premier rapport	4
2. Bilan des conseils aux élus	4
3. La visite des arrondissements	4
4. Le contact avec les médias	5
ACTIVITÉS DU CONSEILLER À L'ÉTHIQUE DURANT LA PÉRIODE DU 9 SEPTEMBRE AU 31 DÉCEMBRE 2011	5
UN SENS PLUS AIGU DE L'ÉTHIQUE	7
LE PUBLIC ET LES MÉDIAS	8
LES AVIS ÉCRITS DU CONSEILLER À L'ÉTHIQUE	8
LA PRÉSENCE DU CONSEILLER À L'ÉTHIQUE AUPRÈS DES ÉLUS.....	9
PROPOSITION : LA MINUTE DE SILENCE.....	10

ACTIVITÉS DU CONSEILLER À L'ÉTHIQUE DURANT LA PÉRIODE DU 1^{ER} JANVIER AU 30 JUIN 2011

Essentiellement, mes activités durant cette période se regroupent sous quatre rubriques :

1. La remise du premier rapport

Il s'est agi d'abord d'un temps important consacré à la préparation de mon rapport couvrant l'année 2010. J'y ai mis un soin particulier de présenter mon interprétation de la fonction du conseiller à l'éthique. Cette analyse me paraissait d'autant plus requise qu'il s'agissait d'un premier mandat. Sur ce point, je m'en remets encore aujourd'hui à ce que j'y ai écrit sur « *mon interprétation de la fonction* », sur « *le leadership d'un conseiller à l'éthique* » et sur son « *autorité morale et professionnelle* » (voir rapport du 23 février 2011).

2. Bilan des conseils aux élus

Le soussigné a répondu à 12 consultations portant tantôt sur des situations qui auraient pu amener à des conflits d'intérêts, tantôt sur des avantages, tantôt sur de simples inquiétudes de ce que les élus redoutaient des reproches dans les médias ou d'adversaires politiques. Au cours de l'année 2010, j'avais répondu à 30 demandes semblables de la part des élus. Les 12 demandes reçues au 30 juin 2011 portent donc à 42 les conseils fournis aux élus depuis mon entrée en fonction le 22 février 2010.

3. La visite des arrondissements

Tel que je l'exprimais dans mon rapport précédent, j'ai entretenu un souci de rapprochement afin d'accroître la confiance des élus envers le conseiller à l'éthique. C'est dans cet esprit que j'ai entrepris, au cours de l'année 2010, la tournée des arrondissements. Ces rencontres, pour la plupart, auront permis un premier face à face entre le conseiller à l'éthique et le maire d'arrondissement et ses conseillers. Autant le conseiller à l'éthique y vit l'occasion d'expliquer son rôle, autant les élus y ont vu l'occasion de lui faire connaître leurs préoccupations en éthique. Je ne puis que souhaiter que l'on renouvelle de telles rencontres. En ce sens, il va sans dire que je répondrai avec enthousiasme à quelque invitation de l'un ou l'autre des arrondissements.

Après avoir rencontré les maires et les conseillers de 7 des 19 arrondissements en 2010, il me restait à compléter cette démarche auprès des 12 conseils d'arrondissement. À l'exception d'un seul (problème d'agenda) durant cette période, tous les conseils d'arrondissement auront rencontré le conseiller à l'éthique au cours de sa tournée. Je tiens à réitérer le mérite de telles rencontres; je l'exprimais d'ailleurs dans mon premier rapport :

« Cette tournée favorise donc un rapprochement précieux tout en fournissant aux élus l'occasion d'une réflexion susceptible de prendre l'allure d'une séance de formation en éthique... ».

4. Le contact avec les médias

Si j'ai voulu accroître la visibilité du conseiller à l'éthique aux yeux des élus, il en va de même avec le public. Je me suis fait un devoir de bien situer les médias sur la fonction du conseiller à l'éthique ainsi que sur l'accueil que font les élus à cette nouvelle ressource. Encore là, répondre franchement aux interrogations des médias sur la nature et la fréquence des dilemmes confiés par les élus au conseiller à l'éthique m'a paru une autre façon de préserver la confiance du public, tout en préservant la confidentialité qu'impose ma fonction quant au nom des élus qui m'ont consulté. Ainsi, j'aurai, à cinq reprises, eu de tels entretiens avec les journalistes de la télévision, de la radio et de la presse écrite au cours de cette première moitié de l'année 2011.

ACTIVITÉS DU CONSEILLER À L'ÉTHIQUE DURANT LA PÉRIODE DU 9 SEPTEMBRE AU 31 DÉCEMBRE 2011

Le 9 septembre, sur appel d'offres, la Ville renouvelait mon mandat pour une période de deux ans, soit jusqu'au 30 août 2013. Ce rapport, ne couvrant que trois mois depuis le début de ce second mandat, ne peut donner qu'un aperçu partiel du rôle qu'est susceptible de jouer le conseiller à l'éthique auprès des élus tout au long des deux prochaines années.

Depuis le 9 septembre dernier, les élus m'ont sollicité à cinq reprises. À première vue, cinq consultations en trois mois (plus ou moins) projettent une diminution par rapport au nombre d'appels de l'année précédente, puisque du 22 mars 2010 à mars 2011 j'avais reçu 40 appels. Par extrapolation, le nombre de cinq pour les trois derniers mois permettrait d'anticiper une vingtaine d'appels de septembre 2011 à septembre 2012. Ce serait (à première vue) une diminution significative de tout près de 50 % si la tendance continue.

Je risque les commentaires qui suivent en guise d'explication de ce que d'aucuns pourraient considérer une baisse d'intérêt des élus vis-à-vis des questions « éthiques ». Pour ma part, je le vois différemment.

Durant mon premier mandat, plusieurs élus m'ont exprimé avoir senti le poids d'une crise éthique nourrie chez eux par la perception d'une perte de la confiance du public. En effet, j'ai été à même de constater que des élus entretenaient une inquiétude vis-à-vis de leur image aux yeux du public. Il n'est pas étonnant que tout au cours de cette première année, certains élus me confiaient surtout une préoccupation de la réaction des médias, d'adversaires politiques et du public en général. Cette crise s'est assurément estompée et avec elle, l'inquiétude dont on m'avait fait part.

Je constate que les échanges avec les élus durant mon premier mandat auront contribué à apaiser cette inquiétude. Je ne suis nullement étonné si, pour un temps, des élus, ainsi reconfortés, sentent moins le besoin de venir se confier au conseiller à l'éthique.

Un autre facteur me paraît ajouter à ce climat d'apaisement. L'année 2011 aura offert aux élus plus d'une occasion d'entendre parler d'éthique. Ce fut d'abord en décembre 2010, l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*. Par la suite, les élus ont pu prendre connaissance du nouveau *Code d'éthique et de conduite des membres du conseil de la Ville et des conseils d'arrondissement*, rendu conforme à la nouvelle loi et adopté à l'assemblée ordinaire du conseil municipal du 24 octobre 2011. Dans la même foulée, les élus ont été appelés à reformuler leur serment conformément à la nouvelle loi.

En somme, comme on le voyait pour l'année 2010 avec la nomination d'un conseiller à l'éthique, les élus ont connu, en 2011, une autre année charnière marquée de changements en matière d'éthique, contribuant d'une autre façon à l'apaisement du climat d'inquiétude.

Il est certain qu'aujourd'hui, la loi et le nouveau code d'éthique font en sorte que la réflexion des élus face à leurs actions est mieux encadrée et assure une plus grande fiabilité quant aux échanges entre les élus et le conseiller à l'éthique lors des consultations. D'ailleurs, le premier chapitre du code d'éthique m'apparaît d'une grande importance, car il aide à situer les élus dans le mandat de la Ville, que je retranscris ci-après :

« Considérant que la Ville de Montréal s'est donné une mission simple et claire, fondée sur la transparence pour guider ses interventions dont le thème est « Montréal, une ville à réussir ensemble, » et ce, de façon à soutenir l'atteinte de ses objectifs;

Considérant qu'aux termes de cette mission, la Ville et ses arrondissements s'engagent à :

- *offrir aux citoyens, aux visiteurs et aux entreprises des services de première qualité au moindre coût;*
- *promouvoir le caractère unique de Montréal et contribuer à son développement;*

Considérant que pour mener à bien cette mission, la Ville a le devoir d'agir avec intégrité, objectivité et transparence et de s'assurer de l'amélioration de la qualité des services offerts aux citoyens;

Considérant qu'elle se doit de préserver la confiance du public et de ses employés en maintenant de hauts standards d'honnêteté, de transparence et d'impartialité dans son administration;

Considérant que la confiance du public en l'intégrité et en la probité de ses représentants est essentielle au bon fonctionnement démocratique de l'Administration de la Ville et qu'il est du devoir de chacun des membres du conseil d'exercer et de paraître exercer ses fonctions de façon à justifier cette confiance notamment en évitant les conflits d'intérêts réels, apparents ou potentiels; ... ».

Il en va de même des valeurs qui sont inscrites à l'article 2 et qui sont indispensables comme points d'appui à l' élu qui est confronté à un dilemme d'ordre éthique. Le code est dans ce sens un outil de référence essentiel que les élus ne peuvent oublier et qu'ils se doivent même de consulter en toutes circonstances.

« 2. Les principales valeurs de la municipalité en matière d'éthique sont les suivantes :

- 1° l'intégrité des membres de tout conseil de la municipalité;
- 2° l'honneur rattaché aux fonctions de membre d'un conseil de la municipalité;
- 3° la prudence dans la poursuite de l'intérêt public;
- 4° le respect envers les autres membres d'un conseil de la municipalité, les employés de celle-ci et les citoyens;
- 5° la loyauté envers la municipalité;
- 6° la recherche de l'équité.

Ces valeurs doivent guider les membres du conseil de la municipalité dans l'appréciation des règles déontologiques qui leur sont applicables. ».

UN SENS PLUS AIGU DE L'ÉTHIQUE

Le nombre réduit (5 en 3 mois) d'appels au conseiller à l'éthique se prête en revanche à une autre observation. Ainsi, j'ai pu constater, contrairement à ce qui avait prévalu au cours de mon premier mandat, que les cinq appels à mes conseils soulèvent de véritables problèmes éthiques, par opposition aux simples inquiétudes ponctuelles dont j'ai fait état dans mon rapport du 23 février 2011. Les consultations tenues depuis septembre dernier touchaient des problématiques aussi différentes que l'utilisation des biens et services de la Ville dans un contexte partisan, les normes d'éthique sur l'après-mandat, la possibilité d'appui à un commerce de quartier pour l'obtention d'un permis ou encore une invitation sans lien avec les activités de la Ville à un voyage de travail au plan culturel et au plan des relations internationales.

Ces types de consultations illustrent, on ne peut mieux, des situations soulevant de véritables dilemmes éthiques, dont on a voulu saisir le conseiller à l'éthique; cela me paraît montrer chez les élus la prudence que commande un réflexe éthique éprouvé. Pouvoir s'entretenir avec une autorité indépendante ne peut que stimuler ce réflexe face à un dilemme. À quoi s'ajoute assurément la quiétude qu'aura procurée une discussion objective, franche et confidentielle.

Ainsi, on peut conclure que la réflexion éthique chez les élus est devenue d'une acuité et d'une intensité qui vont bien au-delà de la préoccupation vis-à-vis de la perception médiatique.

LE PUBLIC ET LES MÉDIAS

Comme je l'avais fait au cours de mon premier mandat, je suis demeuré soucieux de toujours bien situer le public et les médias sur mon rôle auprès des élus face à leurs dilemmes éthiques. Ainsi, en plus d'avoir répondu à un journaliste de la télévision, j'ai participé à la rencontre avec le public à l'hôtel de ville le 2 novembre dernier à l'occasion d'une séance publique de la commission de la présidence du conseil d'étude du *Code d'éthique et de conduite des membres du conseil de la Ville et des conseils d'arrondissement*. Ce fut là une première occasion pour moi d'expliquer directement en public la fonction et le rôle du conseiller à l'éthique et la démarche de la Ville de Montréal en matière d'éthique, tant avant qu'à la suite de l'adoption de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale* en décembre 2010.

En plus de cela, j'y ai livré à cette occasion une brève présentation du code en y exprimant sa vision et m'en remettant aux qualités morales qui y sont énoncées. Tout comme je viens de le faire dans le présent rapport, j'y soulignais alors combien ce qui est exprimé dans le code constitue les balises nécessaires à la réflexion éthique. Enfin, j'ai terminé la présentation en faisant la distinction entre le code criminel et le code d'éthique et précisant que la loi prévoit que tous les élus, à la suite de l'adoption du code d'éthique par la municipalité, complètent une formation sur l'éthique et prêtent de nouveau serment dans des délais prévus par la loi.

LES AVIS ÉCRITS DU CONSEILLER À L'ÉTHIQUE

Mon mandat, renouvelé depuis le 9 septembre 2011, comporte une particularité en ce que les élus peuvent demander au conseiller qu'il leur donne des avis par écrit. Mon premier mandat ne comportait pas cette fonction; toutes mes consultations se déroulèrent au téléphone sur un ton de conversation. Je suis conscient, en acceptant ce mandat, que ce devoir découle également de la nouvelle *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*.

En effet, l'article 26 prévoit textuellement ceci :

« 26. Si la Commission conclut que la conduite du membre du conseil de la municipalité constitue un manquement à une règle prévue au code d'éthique et de déontologie, elle décide, en prenant en considération la gravité du manquement et les circonstances dans lesquelles il s'est produit, notamment du fait que le membre du conseil a ou non obtenu un avis écrit et motivé d'un conseiller à l'éthique et à la déontologie ou pris toute autre précaution raisonnable pour se conformer au code, d'imposer une ou plusieurs des sanctions prévues à l'article 31 ou qu'aucune sanction ne soit imposée. ».

L'avis écrit obéit à une autre discipline, si tant est, qu'il doit reposer sur une analyse rigoureuse des faits et que, de plus, il doit les énoncer clairement. Cette rigueur, avec laquelle les juristes sont familiers, commandera que l' élu vienne rencontrer le conseiller pour un échange exhaustif sur la foi duquel l'avis lui sera donné par écrit. Cette approche peut être encombrante et, comme telle, plus susceptible de retenir les élus de faire appel au conseiller à l'éthique que de s'en rapprocher.

À la lumière de cette réflexion, j'ai pensé à une alternative. Elle consisterait à requérir des élus qui désirent son avis écrit de le demander eux-mêmes par écrit au conseiller à l'éthique. Une telle approche dissiperait toute équivoque sur la portée et le fondement de l'avis du conseiller à l'éthique. Bien entendu, tout comme un avis oral, l' élu qui sollicite l'avis écrit doit le faire au moment où il s'interroge sur son dilemme éthique, et non pas après avoir accompli sa démarche. Cependant, il faut demeurer conscient que ces échanges doivent être protégés tant que la question n'a pas reçu la réponse du conseiller à l'éthique.

LA PRÉSENCE DU CONSEILLER À L'ÉTHIQUE AUPRÈS DES ÉLUS

Dans mon rapport du 22 février 2011, j'exprimais le souhait d'un rapprochement entre le conseiller à l'éthique et les élus. En ce sens, la recommandation 6 « *La formation sur l'éthique* » proposait que le conseiller puisse prendre une part active dans l'élaboration formelle de la formation éthique qu'imposent dorénavant les articles 15 et 47 de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*. Le Bureau de la présidence du conseil répond donc à ce souhait en m'invitant à prendre cette part active au programme de formation sur l'éthique auquel pourront participer les élus ce printemps même.

PROPOSITION : LA MINUTE DE SILENCE

Dès l'ouverture des séances du conseil, les élus sont invités à se recueillir en silence. Sans déprécier la réponse que chaque élu donne à cette invitation du président, à titre de conseiller à l'éthique, je vois dans ce moment de recueillement l'occasion d'une réflexion éthique. Je pense à celle qu'offre le texte du code qui énonce la « *mission de la Ville* ». Au lieu d'être laissés à eux-mêmes pour l'observance de la traditionnelle minute, les élus ne pourraient-ils pas être appelés par le président à lire, soit ensemble, soit de la voix du président lui-même, le texte du code qui énonce la « *mission de la Ville* ». Ainsi, je proposerais, pour tenir lieu de la minute usuelle de silence, le texte ci-joint :

OUVERTURE DE LA SÉANCE DU CONSEIL

Le président invite les membres du conseil au silence et il poursuit :

« Bonjour Mesdames et Messieurs les élu(e)s, en ce moment préalable à nos délibérations,

NOUS NOUS RAPPELONS que la Ville de Montréal s'est donné une mission simple et claire, fondée sur la transparence pour guider ses interventions dont le thème est « *Montréal une ville à réussir ensemble* ».

NOUS NOUS RAPPELONS que pour mener à bien cette mission, la Ville a le devoir d'agir avec intégrité, objectivité et transparence et de s'assurer de la qualité des services aux citoyens.

NOUS NOUS RAPPELONS que la Ville se doit de préserver la confiance du public et de ses employés en maintenant de hauts standards d'honnêteté, de transparence et d'impartialité dans son Administration.

Enfin, NOUS NOUS RAPPELONS que la confiance du public en l'intégrité et en la probité de ses représentants est essentielle au bon fonctionnement démocratique de l'Administration de la Ville et qu'il est du devoir de chacun des membres du conseil d'exercer et de paraître exercer ses fonctions de façon à justifier cette confiance, notamment en évitant les conflits d'intérêts réels, apparents ou potentiels. »