

Commission de la présidence du conseil

**Resserrement des règles éthiques après-emploi
applicables aux cadres administratifs**

Rapport et recommandations

Rapport déposé au conseil municipal
Le 20 février 2012

Direction générale

Direction du greffe
Division des élections et du soutien aux commissions
275, rue Notre-Dame Est, bureau R-134
Montréal (Québec) H2Y 1C6

La commission :

Président

M. Harout Chitilian
Arrondissement d'Ahuntsic-Cartierville

Vice-présidents

M. Marvin Rotrand
Arrondissement de
Côte-des-Neiges-Notre-Dame-de-Grâce

Mme Anie Samson
Arrondissement de
Villeray-Saint-Michel-Parc-Extension

Membres

M. Frantz Benjamin
Arrondissement de
Villeray-Saint-Michel-Parc-Extension

M. Ross Blackhurst
Arrondissement de LaSalle

Mme Caroline Bourgeois
Arrondissement de Rivière-des-Prairies-
Pointe-aux-Trembles

M. François Limoges
Arrondissement de
Rosemont-La Petite-Patrie

Mme Ginette Marotte
Arrondissement de
Verdun

M. Claude Trudel
Arrondissement de
Verdun

Montréal, le 20 février 2012

M. Gérald Tremblay
Maire de Montréal
Hôtel de ville de Montréal
275, rue Notre-Dame Est
Montréal (Québec) H2Y 1C6

Monsieur le Maire,

Conformément à la résolution du conseil municipal CM11 0545, nous avons l'honneur de déposer, au nom de la Commission de la présidence du conseil, le rapport de la commission relatif au resserrement des règles éthiques après-emploi applicables aux cadres administratifs. Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Maire, l'expression de nos sentiments les meilleurs.

(ORIGINAL SIGNÉ)

Harout Chitilian
Président

(ORIGINAL SIGNÉ)

Nicole Paquette
Secrétaire recherchiste

Table des matières

Introduction	4
Résolution CM11 0545.....	4
Méthodologie	4
Les conditions et avantages des cadres de direction et des cadres administratifs de la Ville de Montréal	4
Les éléments d'analyse.....	6
Le Guide de conduite	6
La législation	7
L'ajout de clauses restrictives	7
Conclusion	9
Recommandations	9

Introduction

La Commission de la présidence du conseil s'intéresse à l'éthique depuis plusieurs années. Elle a élaboré le *Code d'éthique et de conduite des membres du conseil de la Ville et des conseils d'arrondissement* adopté par le conseil municipal en septembre 2009. En 2011, la commission a révisé le Code afin de le rendre conforme aux dispositions de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale* (L.R.Q., chapitre E-15.1.0.1). C'est dans ce contexte que le conseil municipal a jugé opportun de lui confier un mandat en rapport avec le resserrement des règles éthiques après-emploi des cadres administratifs.

Résolution CM11 0545

À l'assemblée du 20 juin 2011, le conseil municipal a confié le mandat à la Commission de la présidence du conseil d'étudier les amendements nécessaires aux *Conditions et avantages des cadres de direction et des cadres administratifs* afin de soumettre les cadres administratifs aux mêmes exigences que les cadres de direction en matière de règles éthiques après-emploi et d'en faire rapport au conseil.

Méthodologie

La commission a débuté ses travaux sur le sujet au mois d'octobre. Elle a consacré, en tout ou en partie, trois séances de travail à l'étude de ce dossier, soit le 18 octobre 2011, le 28 novembre 2011 et le 31 janvier 2012. Dans le cadre de ses travaux, la commission a bénéficié de l'expertise et du soutien de Mme Josée Lapointe, directrice, Direction de la dotation, du développement organisationnel et de la rémunération des cadres, Service du capital humain, et de M^e Alain Bond, contrôleur général et qui, à l'époque, exerçait la fonction de chef d'équipe à la Division du droit public et de la législation, Service des affaires juridiques et de l'évaluation foncière. Les commissaires ont également eu l'opportunité de prendre connaissance des documents suivants :

- le Règlement sur l'éthique et la discipline dans la fonction publique (c. F-3.1.1, r.3) associé à la *Loi sur la fonction publique* (L.R.Q., c. F-3.1.1, a 126);
- le Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique du Canada;
- la résolution CE09 1980 - Modifications aux *Conditions et avantages des cadres de direction et des cadres administratifs de la Ville de Montréal* et adoption de règles pré et après-emploi;
- le *Guide de conduite à l'égard des valeurs de l'organisation destiné aux employés de la Ville de Montréal*;
- les *Conditions et avantages des cadres de direction et des cadres administratifs de la Ville de Montréal* (novembre 2009);
- le resserrement des règles d'éthique après-emploi des cadres administratifs – analyse du Service du capital humain.

À la suite de la rencontre avec Mme Lapointe et M^e Bond, les commissaires ont, à deux reprises, demandé et obtenu des éclaircissements au sujet de l'application de règles éthiques après-emploi.

Les conditions et avantages des cadres de direction et des cadres administratifs de la Ville de Montréal

Le 20 février 2002, le comité exécutif adoptait la politique d'administration de la rémunération, les conditions et avantages, la délégation de pouvoir au Directeur général et deux contrats types pour les cadres de direction¹ ainsi que la politique d'administration des salaires et des conditions et avantages des

¹ Résolution CE02 0093

cadres administratifs². Les conditions et avantages des cadres établissent les conditions d'emploi et la rétribution non salariale des cadres, par exemple l'horaire de travail, les congés, l'assurance collective, l'invalidité, les frais divers (déplacement, représentation, corporation professionnelle, scolarité), les primes et les règles éthiques après-emploi.

Depuis 2002, les *Conditions et avantages des cadres de direction et des cadres administratifs de la Ville de Montréal* ont été amendées à quelques reprises par le comité exécutif, entre autres en septembre 2007, mai 2008 et novembre 2009.

Les derniers amendements apportés aux conditions et avantages des cadres, en novembre 2009, portent sur les règles pré-emploi et les règles après-emploi. La commission a centré son étude sur les règles éthiques après-emploi, soit l'article 15 des *Conditions et avantages des cadres de direction et des cadres administratifs de la Ville de Montréal* qui s'énonce comme suit :

« 15. RÈGLES ÉTHIQUES APRÈS-EMPLOI

15.1 Règles applicables aux cadres de direction

Le fonctionnaire qui occupe un emploi de cadre de direction ne peut, dans l'année qui suit la cessation de ses fonctions :

1° accepter une nomination au conseil d'administration ou comme membre d'une entité avec laquelle il a eu des rapports officiels, directs et importants au cours de l'année qui a précédé la cessation de ses fonctions ou accepter d'exercer une fonction ou un emploi au sein d'une telle entité;

2° intervenir pour le compte d'une entité auprès d'un service ou d'un arrondissement où il a travaillé au cours de l'année qui a précédé la cessation de ses fonctions.

Le présent paragraphe ne s'applique pas à une nomination au conseil d'administration ou comme membre ou employé d'une entité de l'État, tels le gouvernement du Canada, le gouvernement du Québec ou d'une autre province, d'une ville autre que Montréal, ou d'une société ou organisme d'un de ces gouvernements; le présent paragraphe ne s'applique pas non plus à une nomination au conseil d'administration ou comme membre ou employé d'un organisme sans but lucratif.

15.2 Règles applicables à tous les cadres

a) Le cadre qui a cessé d'exercer ses fonctions au sein de l'administration municipale doit se comporter de façon à ne pas tirer d'avantages indus de ses fonctions antérieures.

b) Le cadre qui a cessé d'exercer ses fonctions au sein de l'administration municipale ne doit pas communiquer une information confidentielle. Il ne peut non plus donner à quiconque des conseils fondés sur de l'information non disponible au public concernant la Ville de Montréal ou un tiers avec lequel il avait des rapports directs importants au cours de l'année qui a précédé la cessation de ses fonctions.

c) Le cadre qui a agi relativement à une procédure, une négociation ou une autre opération particulière ne peut, dans l'année qui suit la cessation de ses fonctions au sein de l'administration municipale, agir au nom ou pour le compte d'autrui à l'égard de la même procédure, négociation ou autre opération. »³

La commission a également pris connaissance des faits ayant amené des conseillers de la Ville à proposer au conseil municipal un resserrement des règles éthiques après-emploi applicables aux cadres administratifs.

² Résolution CE02 0094

³ *Conditions et avantages des cadres de direction et des cadres administratifs de la Ville de Montréal*, novembre 2009, page 29

Les éléments d'analyse

Dans son analyse, la commission a considéré divers éléments. Parmi ceux-ci, les outils dont dispose actuellement la Ville pour encadrer ses employés, la législation ainsi que la possibilité d'appliquer des règles après-emploi plus restrictives.

Le Guide de conduite

En 2004, la Ville de Montréal s'est dotée d'un *Guide de conduite à l'égard des valeurs de l'organisation destiné aux employés*. Le Guide a été révisé au début de l'année 2009 et le comité exécutif a adopté la nouvelle version le 23 avril 2009. Le Guide est entré en vigueur le 15 juin 2009 et il a par la suite été révisé en mars 2011.⁴

Le Guide de conduite énonce des devoirs, particulièrement en matière d'éthique, auxquels tout employé de la Ville est tenu de se conformer par rapport aux valeurs d'intégrité, de loyauté et de respect. En rapport avec l'intégrité, le Guide définit, de manière détaillée, les règles générales applicables aux conflits d'intérêt. La section portant sur la loyauté traite des comportements attendus en rapport avec la discrétion, la réserve et la neutralité politique ainsi que la loyauté, la confidentialité et la protection des renseignements personnels. La section sur le respect formule les attentes quant à la civilité, la coopération et la courtoisie.

À titre d'exemple, les attentes de la Ville à l'égard de la loyauté sont clairement énoncées dans les règles suivantes :

- « La Ville est soumise à la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels L.R.Q., c. A-2.1 et toute divulgation doit se faire dans le respect de cette Loi;
- L'employé doit agir avec loyauté et respecter la confidentialité des informations dont il a connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de ses fonctions, à moins que la loi ou un tribunal n'en exige autrement. Est considérée comme confidentielle, de façon générale, toute information appartenant ou relative à la Ville ou à ses activités et qui n'est généralement pas connue du public;
- À moins que la loi ou un tribunal ne l'exige, l'employé ne peut communiquer ni utiliser à ses propres fins ou à des fins autres que celles de la Ville, les informations confidentielles dont il a eu connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de ses fonctions. Il ne peut prendre ou tenter de prendre connaissance de ces informations alors qu'elles ne sont pas requises dans l'exercice ou à l'occasion de ses fonctions;
- Ces obligations survivent pendant un délai raisonnable après la cessation d'emploi et survivent en tout temps lorsque l'information réfère à la réputation et à la vie privée d'autrui. L'ancien employé ne peut agir de façon à tirer des avantages indus de ses fonctions antérieures au sein de la Ville;
- L'employé visé par la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme (L.R.Q., c. T-11.011) doit la respecter, y compris notamment les règles prévues après la cessation des fonctions relativement aux renseignements confidentiels et relativement à une procédure, négociation ou opération particulière à laquelle il avait participé;
- À moins que la loi ou un tribunal ne l'exige, l'employé ne doit pas divulguer à un tiers les renseignements personnels ou l'information nominative au sens de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels dont il a eu connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de ses fonctions, incluant notamment ceux concernant un citoyen. »⁵

Ces règles, applicables à tous les employés, s'ajoutent aux règles éthiques après-emploi énoncées dans les *Conditions et avantages des cadres de direction et des cadres administratifs de la Ville de Montréal*. Les gestionnaires sont responsables de l'application du Guide avec le soutien du Bureau du contrôleur

⁴ Le Guide est accessible à l'adresse suivante :

http://monintranet/pls/portal/docs/page/guide_employe_fr/media/documents/guide_conduite.pdf

⁵ Op.cit., page 14

général. La commission désire attirer l'attention du lecteur sur le fait que l'obligation de loyauté perdure « pendant un délai raisonnable après la cessation d'emploi ».

La législation

Le *Code civil du Québec* comporte des dispositions en rapport avec la confidentialité et la loyauté. Les règles éthiques après-emploi intégrées aux *Conditions et avantages des cadres de direction et des cadres administratifs de la Ville de Montréal* et au *Guide de conduite à l'égard des valeurs de l'organisation destiné aux employés de la Ville de Montréal* s'appuient sur les dispositions suivantes du Code civil :

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

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

2089. Les parties peuvent, par écrit et en termes exprès, stipuler que, même après la fin du contrat, le salarié ne pourra faire concurrence à l'employeur ni participer à quelque titre que ce soit à une entreprise qui lui ferait concurrence.

Toutefois, cette stipulation doit être limitée, quant au temps, au lieu et au genre de travail, à ce qui est nécessaire pour protéger les intérêts légitimes de l'employeur.

Il incombe à l'employeur de prouver que cette stipulation est valide.»⁶

Outre les modalités d'application des règles énoncées dans les *Conditions et avantages des cadres de direction et des cadres administratifs de la Ville de Montréal* et les règles stipulées dans le *Guide de conduite à l'égard des valeurs de l'organisation destiné aux employés de la Ville de Montréal*, la Ville peut également demander une injonction à la Cour supérieure dans le but d'obtenir une ordonnance afin que le cadre respecte son contrat.

L'ajout de règles restrictives

La commission a examiné attentivement la possibilité de prévoir des clauses restrictives additionnelles applicables aux cadres administratifs. Dans cette démarche, la commission a été amenée à considérer certains éléments ayant un impact sur l'ajout de clauses restrictives.

Ainsi, il y a lieu de tenir compte du fait que la majorité des cadres administratifs sont assujettis à un contrat de travail collectif. L'ajout de clauses restrictives implique que la Ville, comme employeur, identifie au préalable les aspects qu'elle cherche à empêcher ou protéger. Actuellement, 1 800 cadres administratifs sont à l'emploi de la Ville, excluant les cadres administratifs du Service de sécurité incendie de Montréal (SIM) et du Service de police de la Ville de Montréal (SPVM). Ces 1 800 cadres administratifs occupent 1 000 postes différents. Le registre des postes compte ainsi 1 000 titres d'emploi pour les cadres administratifs. Par conséquent, ajouter des clauses restrictives aux cadres administratifs oblige la Ville à cibler les informations à protéger et à rédiger des contrats individuels pour chacun des cadres visés par cet ajout. Par ailleurs, la modification d'un contrat en cours d'exercice nécessite une contrepartie financière, ce qui suppose des coûts additionnels pour la Ville.

La commission a discuté également de clauses de non-concurrence avec ses collaborateurs. Les clauses

⁶ Code civil du Québec,
<http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/CCQ/CCQ.html>

de non-concurrence représentent la confrontation de deux droits, soit la liberté de l'individu de travailler et la liberté de l'entreprise de se protéger. Ainsi, une clause de non-concurrence comporte des éléments liés à une activité précise, à une période de temps déterminée et à un territoire donné. La pratique est fréquemment utilisée par des entreprises privées qui font signer des accords de non-concurrence à leurs employés. Toutefois, ces accords ne sont pas reconnus par les tribunaux parce qu'ils sont déraisonnables. Au Québec, les employés pourraient invoquer la *Charte des droits et libertés de la personne* (L.R.Q., chapitre C-12) qui prévoit, à l'article 46, que :

« **46.** *Toute personne qui travaille a droit, conformément à la loi, à des conditions de travail justes et raisonnables et qui respectent sa santé, sa sécurité et son intégrité physique.* »⁷

Outre les difficultés liées aux aspects organisationnels et à la gestion des ressources humaines, il y a lieu de s'assurer également du caractère raisonnable des clauses restrictives. Comme le soulignait les collaborateurs de la commission, une administration publique tente avant tout de protéger son image et les informations qui pourraient avoir un impact sur ses relations d'affaires.

⁷ Charte des droits et libertés de la personne
http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/C_12/C12.html

Conclusion

Au cours des dernières années, de nombreux gestes ont été posés en faveur de l'éthique au sein de la Ville de Montréal. L'entrée en vigueur du *Code d'éthique et de conduite des membres du conseil de la Ville et des conseils d'arrondissement*, des *Conditions et avantages des cadres de direction et des cadres administratifs de la Ville de Montréal* et du *Guide de conduite à l'égard des valeurs de l'organisation destiné aux employés de la Ville de Montréal* témoignent d'une volonté de placer l'éthique au cœur des préoccupations. À cet égard, la commission salue la rigueur des moyens mis en place. Elle constate, après étude de la question, que la Ville a su tirer parti de toutes les dispositions législatives existantes dans l'élaboration des outils destinés à baliser les périodes d'après-mandat et d'après-emploi.

Bien que le fondement de la motion requérant d'étudier le resserrement des règles éthiques après-emploi applicables aux cadres administratifs s'appuie sur un cas réel, il demeure qu'il s'agit d'un cas isolé. Cependant, la commission est d'avis que deux bonifications pourraient être apportées en regard des règles éthiques après-emploi applicables aux cadres administratifs. Dans un premier temps, la commission propose la mise en place d'un processus administratif rappelant aux cadres, au moment de leur départ, leurs obligations après emploi. Ensuite, la commission propose d'appliquer à tous les cadres, et non seulement aux cadres de direction, le paragraphe 2 de l'article 15.1 de telle sorte qu'un cadre administratif ne pourrait « *intervenir pour le compte d'une entité auprès d'un service ou d'un arrondissement où il a travaillé au cours de l'année qui a précédé la cessation de ses fonctions* ».

Recommandations

À l'issue de ses travaux, la Commission de la présidence du conseil remercie les fonctionnaires qui ont participé à la démarche de réflexion et adresse les recommandations suivantes au conseil municipal :

R-1

Que la Ville de Montréal confie au Service du capital humain le mandat de mettre en place un processus administratif rappelant aux cadres, au moment de leur départ, leurs obligations après-emploi.

R-2

Que la Ville de Montréal confie au Service du capital humain le mandat de préparer les amendements requis aux *Conditions et avantages des cadres de direction et des cadres administratifs de la Ville de Montréal* afin que le paragraphe 2 de l'article 15.1, « *intervenir pour le compte d'une entité auprès d'un service ou d'un arrondissement où il a travaillé au cours de l'année qui a précédé la cessation de ses fonctions* », s'applique à tous les cadres.