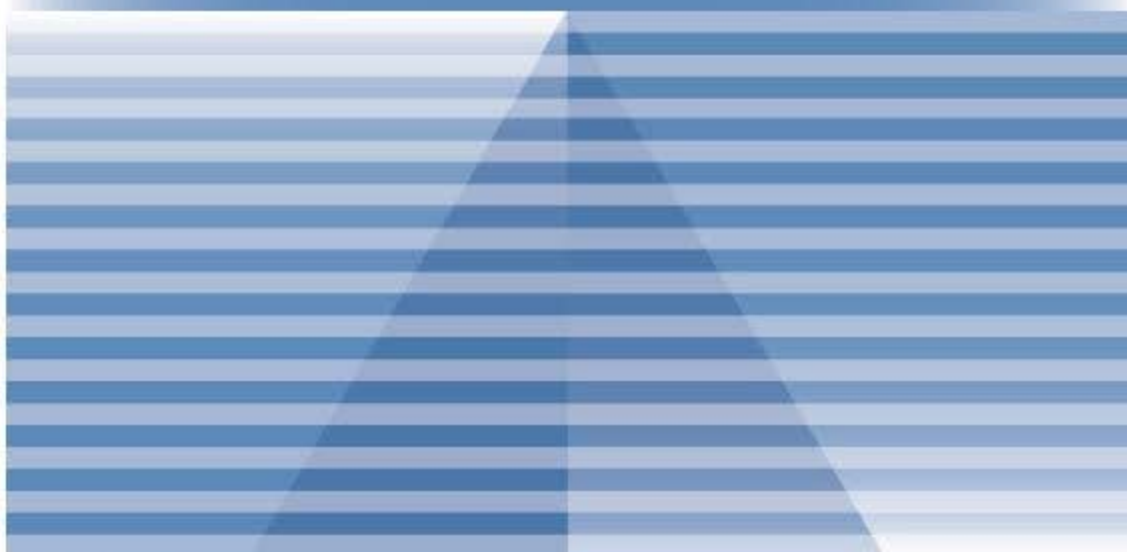


Trousse de référence

À l'intention des répondantes et répondants
en éthique de la fonction publique du Québec



Présentée à monsieur Denis Thiffault,
coordonnateur gouvernemental en éthique
au Secrétariat du Conseil du trésor

Préparée par Magalie Jutras et Hugo Roy
de l'École nationale d'administration publique,
avril 2013

Cette publication a été réalisée
par la Direction du développement des personnes et des organisations
du Secrétariat du Conseil du trésor
et publiée par la Direction des communications.

Direction des communications
Secrétariat du Conseil du trésor
5e étage, secteur 501
875, Grande Allée Est
Québec (Québec) G1R 5R8

Vous pouvez obtenir de l'information au sujet
du Conseil du trésor et de son Secrétariat
en vous adressant à la Direction des communications
ou en consultant son site Internet.

Téléphone : 418 643-1529
Sans frais : 1 866 552-5158
Télécopieur : 418 643-9226
Courriel : communication@sct.gouv.qc.ca
www.tresor.gouv.qc.ca

REMERCIEMENTS

Cette trousse de référence en matière d'éthique a été conçue dans le cadre d'un mandat confié par le Secrétariat du Conseil du trésor.

La trousse a été réalisée par madame Magalie Jutras et monsieur Hugo Roy de la Direction des services aux organisations de l'École nationale d'administration publique (ENAP), assistés de deux recherchistes.

Nous tenons à les remercier pour leur engagement positif et l'énergie qu'ils ont déployée tout au long de ce projet.

La trousse de référence à l'intention des répondantes et répondants en éthique de la fonction publique du Québec a été réalisée pour soutenir ces derniers dans l'exercice de leurs fonctions. Son objectif général est de favoriser une vision commune et partagée de l'éthique gouvernementale et du rôle du répondant en éthique dans la fonction publique québécoise de manière à donner légitimité et force aux démarches éthiques actuelles et à venir et à institutionnaliser le rôle de répondant en éthique dans les M/O. En se donnant des repères communs en matière d'éthique gouvernementale et d'éthique organisationnelle, les répondants en éthique pourront poursuivre et développer une expertise commune qui leur donnera une meilleure visibilité et un plus grand impact sur la culture éthique de leur organisation et de l'ensemble de la fonction publique québécoise.

TABLE DES MATIERES

LISTE DES SCHÉMAS, OUTILS ET TABLEAUX.....	IV
LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES	V
LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES	V
PRÉSENTATION	6
1. PREMIERE PARTIE – CADRE REFERENTIEL DE L’ETHIQUE GOUVERNEMENTALE AU QUEBEC.....	8
1.1 Importance grandissante de l’éthique	9
1.1.1 Contexte québécois en matière d’éthique	10
1.1.1.1 Des exigences sociales croissantes	11
1.1.1.2 L’éthique au cœur des transformations de l’État québécois	13
1.1.1.3 Groupe de travail sur l’éthique, la probité et l’intégrité des administrateurs publics.....	15
1.1.1.4 Implantation de la Loi sur l'administration publique	16
1.1.1.5 Vérificateur général du Québec	18
1.1.1.6 Réseau des répondants en éthique	20
1.1.1.7 Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme	21
1.1.1.8 Éthique et démocratie municipale, et groupe-conseil sur l’octroi des contrats municipaux.....	23
1.1.1.9 Code d’éthique et de déontologie des membres de l’assemblée nationale	24
1.1.1.10 Loi concernant la lutte contre la corruption	25
1.1.1.11 Principaux acteurs de l’éthique dans la fonction publique québécoise	28
1.1.2 Organisation de coopération et de développement Économiques.....	33
1.2 Concepts liés à l’éthique.....	45
1.2.1 Éthique et modes de régulation	46
1.2.1.1 Éthique.....	50
1.2.1.1.1 Compétence éthique	52
1.2.1.2 Déontologie	54
1.2.1.3 Droit	55
1.2.1.4 Mœurs.....	56
1.2.1.5 Morale.....	57
1.2.2 Notions rattachées à l’éthique	58
1.2.2.1 Valeur.....	59
1.2.2.2 Jugement.....	65
1.2.2.3 Dialogue	67
1.3 Système d’éthique gouvernementale au Québec.....	68
1.3.1 Cadre légal et réglementaire en matière d’éthique.....	69
1.3.1.1 Loi sur la fonction publique et Règlement sur l’éthique et la discipline dans la fonction publique québécoise	70
1.3.1.2 Déclaration de valeurs de l’administration publique québécoise	73

1.3.1.3	Directive sur l'utilisation éthique du courriel, d'un collecticiel et des services d'Internet par le personnel de la fonction publique	76
1.3.1.4	Brochure <i>L'éthique dans la fonction publique québécoise</i>	79
1.3.1.5	APRÈS MANDAT	88
1.3.1.6	Autres documents clés en matière d'éthique au Québec	90
1.3.2	Cadre de gestion des ressources humaines dans la fonction publique québécoise	91
1.3.2.1	Acteurs du cadre de gestion des ressources humaines	92
1.3.2.1.1	Ministère du Conseil exécutif et Secrétariat aux emplois supérieurs	93
1.3.2.1.2	Ministères, organismes, sous-ministres, dirigeants d'organismes et directions des ressources humaines	95
1.3.2.1.3	Ministre responsable de l'Administration gouvernementale et président du Conseil du trésor, Conseil du trésor et son secrétariat	96
1.3.2.1.4	Commission de la fonction publique : organisme de surveillance et tribunal administratif	98
1.3.2.1.5	Autres partenaires en gestion des ressources humaines	100
1.3.2.2	Cadre normatif de gestion des ressources humaines	101
1.3.2.2.1	Lois générales relatives aux relations de travail	102
1.3.2.2.1.1	Loi sur les normes du travail	103
1.3.2.2.1.2	Loi sur la santé et la sécurité du travail	104
1.3.2.2.1.3	Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles	105
1.3.2.2.1.4	Charte québécoise des droits et libertés	106
1.3.2.2.1.5	Code du travail	107
1.3.2.2.1.6	Code civil du Québec	108
1.3.2.2.1.7	Autres normes, directives et lignes directrices gouvernementales	109
1.3.2.2.2	Normes et règles particulières au milieu de la fonction publique	113
1.3.2.2.2.1	Loi sur la fonction publique	114
1.3.2.2.2.2	Loi sur l'administration publique	115
1.3.2.2.3	Organismes en dehors de la fonction publique	116
1.3.2.2.3.1	Loi sur la gouvernance des sociétés d'État	117
1.3.2.2.4	Normes, règles, directives et politiques internes des ministères et organismes	118
2.	DEUXIEME PARTIE – ROLES DU REpondant en éthique	119
2.1	Rôle de coordination	120
2.1.1	Démarche éthique	123
2.1.1.1	Analyse de besoins	124
2.1.1.2	Stratégie et plan d'action	126
2.1.1.3	Cadre de gouvernance	128
2.1.1.4	Plan de communication	129
2.1.1.5	Évaluation, reddition de comptes et suivi	130
2.1.2	dispositifs organisationnels en matière d'éthique	132
2.1.2.1	Sensibilisation	133
2.1.2.1.1	Sensibilisation aux dilemmes éthiques	135
2.1.2.1.2	Sensibilisation à la prise de décision éthique	137
2.1.2.2	Formation	139

2.1.2.2.1	Éthique gouvernementale et prise de décision	140
2.1.2.2.2	Compétence éthique	142
2.1.2.3	Comité d'éthique organisationnelle	144
2.1.2.4	Comité d'éthique ou comité d'aide à la décision éthique	146
2.1.2.5	Réseau de répondants associés.....	147
2.1.2.6	Analyse et mise à jour du cadre normatif et des dispositifs Existants	148
2.1.2.7	Réflexion sur la gestion du « vivre ensemble »	152
2.1.2.7.1	Réflexion sur les valeurs	154
2.1.2.7.2	Espaces de dialogue	156
2.2	Rôle de soutien aux gestionnaires	158
2.2.1	Accompagnement	159
2.2.1.1	Leadership éthique de la direction	160
2.2.1.2	Leadership éthique partagé	162
2.2.2	Cartographie des risques éthiques.....	169
2.2.2.1	Risque éthique	170
2.2.2.2	Détermination et analyse des risques éthiques	171
2.2.2.2.1	Gestion des ressources humaines	174
2.2.2.2.2	Acquisition de biens et services	175
2.2.2.2.3	Relations avec les parties prenantes	177
2.2.2.2.4	Gouvernance (interface politico-administrative)	179
2.2.3	Avis	181
2.2.3.1	Guide pour la rédaction d'un avis éthique	183
2.3	Rôle de conseil	185
2.3.1	Accompagnement et aide à la décision éthique	186
2.3.1.1	Exercice du rôle de conseil.....	187
2.3.1.2	Dilemme éthique	189
2.3.1.3	Aide à la décision éthique	190
2.3.1.3.1	Contexte de consultation et d'intervention	191
2.3.1.3.2	Motifs d'une consultation	193
2.3.1.4	Aide à la décision	194
2.3.1.5	Guide d'aide à la décision éthique.....	195
ANNEXE 1 – ONU, UNESCO ET TRANSPARENCY INTERNATIONAL		202
ANNEXE 2 – GRILLE D'AIDE A LA DECISION ETHIQUE		212
ANNEXE 3 – EXEMPLES DE CAS GENERIQUES AVEC CHOIX DE RÉPONSES		213
ANNEXE 4 – GRILLE D'AIDE A LA DECISION ETHIQUE A L'INTENTION DU REPONDANT EN ETHIQUE		215
ANNEXE 5 – EXEMPLES DE CAS A L'INTENTION DU REPONDANT EN ETHIQUE		218
BIBLIOGRAPHIE		225

LISTE DES SCHÉMAS, OUTILS ET TABLEAUX

TABLEAUX ET SHEMA S

TABLEAU 1 - OBJECTIFS DE LA TROUSSE	7
TABLEAU 2 - SYNTHÈSE DES RÔLES DES PRINCIPAUX ACTEURS DE L'ÉTHIQUE DANS LA FONCTION PUBLIQUE QUÉBÉCOISE.....	29
TABLEAU 3 - HUIT ELEMENTS DU SYSTEME D'ETHIQUE DE L'OCDE.....	37
SCHEMA 1 - PRINCIPAUX ELEMENTS DU CADRE DE GESTION DE L'INTEGRITE DE L'OCDE	40
SCHEMA 2 - INSTRUMENTS ET PROCESSUS FONDAMENTAUX INSPIRES DU CADRE DE GESTION DE L'INTEGRITE DE L'OCDE	42
SCHEMA 3 - MATRICE DES MODES DE REGULATION.....	48
SCHEMA 4 - DIFFERENTS NIVEAUX DE VALEURS.....	61
SCHEMA 5 - EXEMPLES POUR CHAQUE NIVEAU DE VALEURS.....	63
SCHEMA 6 - CONFLIT D'INTERETS	88
SCHEMA 7 - CADRE NORMATIF DE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	101
SCHEMA 8 - DEMARCHE ETHIQUE	131

LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES

ENAP	École nationale d'administration publique
IPC	Indice de perception de la corruption
LAP	Loi sur l'administration publique
LFP	Loi sur la fonction publique
MO	Ministères et organismes
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Économiques
ONU	Organisation des Nations Unies
REDFP	Règlement sur l'éthique et la discipline dans la fonction publique québécoise
RMC	Rapport mondial sur la corruption
SCT	Secrétariat du Conseil du trésor
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, les sciences et la culture
UPAC	Unité permanente anticorruption

PRÉSENTATION

L'objectif principal de la *Trousse de référence à l'intention des répondantes et répondants en éthique de la fonction publique québécoise* est de fournir les outils qui favoriseront, dans le réseau des répondants en éthique¹, le partage d'une vision commune de l'éthique gouvernementale et du rôle de ces personnes dans la fonction publique québécoise. Plus précisément, cette trousse devrait permettre aux répondants en éthique de connaître le cadre référentiel de l'éthique gouvernementale au Québec, de comprendre les différents aspects de leur rôle ainsi que de se familiariser avec les principaux outils et dispositifs en éthique, de manière à pouvoir exercer leur fonction avec confiance.

Pour ce faire, la trousse de référence est présentée en deux parties :

- le cadre référentiel de l'éthique gouvernementale au Québec;
- le rôle du répondant en éthique.

La première partie a comme objectif de doter les répondants en éthique d'un cadre théorique pragmatique, clair et rigoureux. Elle décrira les principaux éléments du cadre référentiel de l'éthique gouvernementale au Québec. Elle permettra au répondant de bien saisir les motifs de l'importance grandissante de l'éthique et de se familiariser avec les principaux concepts théoriques liés à l'éthique. Le système d'éthique québécois sera aussi présenté afin d'aider le répondant à reconnaître le cadre légal et réglementaire, le cadre normatif de gestion des ressources humaines ainsi que les différentes structures gouvernementales qui soutiennent l'application des principes d'éthique. Cette première partie, intitulée « Cadre référentiel de l'éthique gouvernementale au Québec », comprend trois modules : Importance grandissante de l'éthique, Concepts liés à l'éthique et Système d'éthique gouvernementale au Québec.

La seconde partie permettra au répondant de situer son rôle et de l'expliquer aux autres membres de son organisation. Le répondant sera alors en mesure d'exercer sa fonction dans le respect des attentes gouvernementales et des orientations organisationnelles. Cette partie explicitera d'abord les différents rôles que peut jouer un répondant en éthique et les diverses façons d'intervenir qui en découlent. Par ailleurs, la présentation de dispositifs et d'outils permettra au répondant de connaître, d'utiliser et de maîtriser adéquatement ceux qui sont les plus adaptés à son mandat dans l'organisation.

Plus précisément, cette partie de la trousse proposera des études de cas et des mises en situation afin que le répondant puisse se familiariser avec son rôle et comprendre, de façon pratique, l'utilité de ces dispositifs et outils dans le cadre de son travail. Elle permettra également au répondant de saisir, pour chaque type d'intervention, les implications et compétences nécessaires. Cette deuxième partie, intitulée « Rôles du répondant en éthique », comprend trois sections : Rôle de coordination, Rôle de soutien aux gestionnaires et Rôle de conseil.

1. Dans ce document, le genre masculin est utilisé comme générique, dans le seul but d'alléger le texte.

Tableau 1 – Objectifs de la trousse

OBJECTIF GÉNÉRAL DE LA TROUSSE		
Favoriser, dans le réseau des répondants en éthique, le partage d’une vision commune de l’éthique gouvernementale et du rôle de ces personnes dans la fonction publique québécoise.		
Objectif 1 – Connaître le cadre référentiel de l’éthique gouvernementale au Québec		
	Objectifs	Références
À court terme	▪ Saisir les motifs de l’importance grandissante de l’éthique	Partie 1, module 1
	▪ Se familiariser avec les principaux concepts liés à l’éthique	Partie 1, module 2
	▪ Reconnaître les éléments du cadre référentiel de l’éthique gouvernementale (cadre légal et réglementaire, cadre normatif de gestion des ressources humaines et structures gouvernementales)	Partie 1, module 3
À long terme	▪ Maîtriser le cadre normatif, théorique et conceptuel de l’éthique gouvernementale au Québec et le mettre en place dans son organisation	
Objectif 2 – Comprendre les différents aspects du rôle du répondant en éthique		
	Objectifs	Références
À court terme	▪ Reconnaître les différents rôles possibles d’un répondant en éthique et comprendre les diverses façons d’intervenir qui en découlent	Partie 2, modules 1, 2 et 3
	▪ Saisir les implications de chaque type d’intervention	
	▪ Déterminer les compétences nécessaires pour mener chaque type d’intervention	
À long terme	▪ Comprendre le rôle du répondant en éthique et l’expliquer aux autres membres de l’organisation	
	▪ Acquérir les compétences nécessaires à l’exercice de ce rôle	
	▪ Être en mesure de remplir ce rôle dans le respect des attentes gouvernementales et des orientations organisationnelles	
Objectif 3 – Se familiariser avec les principaux dispositifs et outils dans le domaine de l’éthique		
	Objectifs	Références
À court terme	▪ Explorer les différents dispositifs et outils dans le domaine de l’éthique	Partie 2, modules 1, 2 et 3
À long terme	▪ Comprendre l’utilité de ces dispositifs et outils dans le cadre du travail d’un répondant en éthique	
	▪ Recourir aux dispositifs et aux outils les plus adaptés aux objectifs poursuivis	
	▪ Utiliser et maîtriser adéquatement les outils	

1. PREMIÈRE PARTIE – CADRE RÉFÉRENTIEL DE L'ÉTHIQUE GOUVERNEMENTALE AU QUÉBEC

Le cadre référentiel de l'éthique gouvernementale au Québec est en constante évolution (section 1.1). Il se développe au rythme des besoins et des progrès dans ce domaine et s'inspire des actions et des innovations sur la scène mondiale (section 1.1.2).

Après avoir exploré le contexte de l'importance grandissante de l'éthique et l'apport considérable de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) à cet égard, les principaux concepts théoriques liés à l'éthique seront abordés (section 1.2). Il sera ainsi possible de distinguer l'éthique des autres modes de régulation, à savoir la déontologie, les mœurs, la morale et le droit, et de se familiariser avec les grandes notions que l'on trouve fréquemment dans la littérature sur l'éthique, soit la valeur, le jugement, le dialogue.

Par la suite, le système d'éthique québécois proprement dit sera présenté (section 1.3). Y seront abordés le cadre légal et réglementaire, le cadre normatif de gestion des ressources humaines ainsi que les différentes structures gouvernementales et les principaux acteurs qui soutiennent l'application des principes d'éthique dans l'appareil public québécois.

1.1 IMPORTANCE GRANDISSANTE DE L'ÉTHIQUE

Ce module a comme objectif de décrire différents éléments contextuels qui expliquent l'importance grandissante de l'éthique gouvernementale dans les administrations publiques modernes.

La première section présente de façon générale le contexte québécois dans lequel l'éthique prend de plus en plus d'importance. Sont abordés les principaux éléments qui ont permis au gouvernement québécois de se doter d'un système d'éthique stable et, par le fait même, de mettre en place son réseau de répondants. Le contexte actuel qui accentue la place accordée à l'éthique y est aussi expliqué. Puis, l'éthique est située dans un contexte plus large qui découle de la Loi sur l'administration publique (LAP).

Ensuite, l'approche de l'OCDE sera décrite, parce qu'elle a influencé de façon considérable la constitution de systèmes d'éthiques dans les administrations publiques occidentales, notamment au Québec. À l'annexe 1, le lecteur pourra consulter des capsules qui portent sur les travaux d'autres organisations internationales en matière d'éthique : l'Organisation des Nations Unies (ONU), l'UNESCO et Transparency International.

1.1.1 CONTEXTE QUÉBÉCOIS EN MATIÈRE D'ÉTHIQUE

Cette première section explique les motifs de l'importance grandissante de l'éthique ainsi que la façon dont le système d'éthique québécois a été mis en place. Sont abordés les principaux éléments qui ont permis au gouvernement québécois de se doter d'un système d'éthique et, par le fait même, de mettre en place son réseau de répondants. Le contexte actuel qui accentue la priorité accordée à l'éthique est aussi présenté. Puis, l'éthique est brièvement située dans un contexte plus large qui découle de la LAP.

Avant d'aborder certains aspects historiques du développement de l'éthique gouvernementale au Québec, il est important que le répondant en éthique saisisse bien tous les éléments du contexte dans lequel il doit évoluer. Si le premier réflexe peut être de croire que les interventions du répondant en éthique constituent une solution rapide aux scandales politico-administratifs, il importe de comprendre que les raisons pour lesquelles l'éthique occupe une place de plus en plus importante dans les organisations publiques sont multiples et dépassent largement la logique du scandale.

En fait, dans cette trousse, nous comprendrons que le rôle du répondant en éthique s'inscrit dans une stratégie plus grande d'éthique préventive. À ce titre, le répondant en éthique est bien plus qu'un exutoire ou un remède contre un comportement déviant ou non éthique. Il représente, en fait, la pierre angulaire d'une vision intégrée de l'éthique gouvernementale au Québec.

1.1.1.1 DES EXIGENCES SOCIALES CROISSANTES

Si les dernières années ont été riches de pressions médiatiques et de scandales éthiques, c'est beaucoup parce que les citoyens et les différents partenaires de l'État sont plus exigeants à l'égard du gouvernement et de ses agents en matière de transparence et de responsabilité. L'exigence de performance éthique et de reddition de comptes s'intensifie et exerce des pressions importantes.

Aussi, au cours des dernières années, différents sondages ont démontré qu'il y a une crise de confiance des citoyens envers les institutions publiques². Nous constatons que ce malaise existe dans plusieurs sphères de l'espace public. Ainsi, les organisations publiques doivent être plus transparentes et éviter les manquements éthiques. Sinon, cette crise de confiance pourrait se transformer en une crise de légitimité plus grande, au point où les institutions et, par le fait même, les fondements mêmes de notre démocratie seraient remis en question³. Bref, il faut toujours maintenir la confiance du public envers les institutions démocratiques.

Ces éléments, ajoutés à d'autres études plus larges sur la confiance⁴, expliquent l'institutionnalisation de l'éthique au Québec, dont l'objectif est de bien camper l'utilité pour les organisations publiques de renforcer ou de regagner la confiance des citoyens envers l'administration publique. Les questionnements et les exigences en matière d'éthique ne cessent d'exercer de la pression sur les organisations pour que celles-ci améliorent leur performance et leur leadership éthique. Dans ce contexte, les organisations ont mis en place des mécanismes et des dispositifs afin d'assurer que leurs activités respectent les principes d'éthique et de transparence. Ces mécanismes et dispositifs font partie de ce que l'on nomme « système d'éthique ». Ainsi, qu'il s'agisse de la création de codes de conduite, d'éthique et de déontologie, de déclarations de valeurs, de lignes de signalement ou de formation en éthique, le sujet est clairement à l'ordre du jour et ne semble pas vouloir perdre de l'intérêt. La création du réseau des répondants constitue un des moyens visant à répondre en partie à ces attentes des citoyens.

En plus de cette crise de confiance, l'État québécois n'est pas à l'abri des changements rapides dans le monde du travail. Les fonctionnaires font face à beaucoup de « zones grises » et évoluent dans un cadre normatif de plus en plus complexe et spécialisé. L'éthique, par exemple, se retrouve alors liée aux aspects normatifs qui sont traditionnellement associés au domaine des relations de travail, comme le droit, les règles administratives, la déontologie et les contrats de travail⁵.

-
2. BELLAVANCE, Joël-Denis, Méfiance extrême des Québécois envers leurs élus, « La Presse. ca. » [en ligne], le 10 avril 2012, <http://www.cyberpresse.ca/actualites/quebec-canada/politique-canadienne/201110/18/01-4458593-mefiance-extreme-des-quebecois-envers-leurs-elus.php>
 3. BOISVERT, Yves (2002). « Crise de confiance et crise de légitimité; de l'éthique gouvernementale à l'éthique publique », *Éthique publique*; no 4 (printemps), p. 19-31.
 4. LUHMANN, N. (2006). *La confiance*; Paris, Économica.
 5. Pour en savoir plus sur les raisons qui expliquent l'insertion de l'éthique dans certaines normativités liées au monde du travail, voir l'ouvrage suivant : BÉGIN, Luc (2009). *L'éthique au travail*; Liber, 143 p.

D'autres facteurs expliquent l'importance de l'éthique dans le travail des agents publics. La mobilité du personnel, le renouvellement de la fonction publique, l'arrivée du télétravail et des horaires variables, la multiplication des partenaires et la sous-traitance : voilà autant de facteurs qui complexifient le rôle du fonctionnaire dans l'administration publique moderne et qui ouvrent la porte à de nouveaux risques éthiques pour celle-ci⁶.

Ainsi, l'efficacité, la transparence, la saine gestion des fonds publics et l'éthique sont devenues des paramètres indissociables et incontournables pour l'État démocratique moderne. Dans ce contexte de mutation du monde du travail, l'éthique dans la fonction publique québécoise, qui est complémentaire aux autres concepts inhérents à une bonne gouvernance, doit servir de repère pour aider les fonctionnaires à s'adapter à ces nouvelles réalités. C'est dans ce contexte complexe et exigeant, mais à la fois stimulant et mobilisateur, que s'inscrit le rôle du répondant en éthique.

6. MICHAUD, Nelson et collab. (2011). Secrets d'États? Les principes qui guident l'administration publique et ses enjeux contemporains; 810 p.

1.1.1.2 L'ÉTHIQUE AU CŒUR DES TRANSFORMATIONS DE L'ÉTAT QUÉBÉCOIS

Sans faire un historique exhaustif de l'origine des questions d'éthique dans l'administration publique québécoise, nous croyons tout de même important que le répondant en éthique puisse saisir les origines du dossier dont il sera le gardien. Ainsi, le répondant pourra constater combien, au cours des 15 dernières années, plus particulièrement depuis les années 2000, l'État québécois a été proactif en matière d'éthique et qu'au-delà des questions d'image, les assises du système d'éthique sont solides. En effet, le développement d'une culture de l'éthique gouvernementale au Québec s'inscrit dans la continuité d'autres aspects de la modernisation de l'État et, en ce sens, a été mené dans une optique préventive.

Bien qu'elle n'y soit pas totalement étrangère, la réflexion éthique entreprise par le gouvernement québécois dépasse largement la logique des scandales. En effet, elle se situe au cœur même des transformations de l'État qui ont été mises en place dès l'adoption de la LAP, en 2000. Cette loi a permis d'amorcer véritablement une généralisation et une large diffusion de la planification stratégique dans le contexte public québécois. Accordant la priorité à la qualité du service aux citoyens et dressant un nouveau cadre de gestion axé sur les résultats, cette loi a défini et formalisé le processus d'élaboration et de présentation des plans stratégiques. La planification stratégique s'est donc retrouvée au centre de l'approche client, devenant un instrument efficace pour articuler la vision des organisations publiques et pour assurer la transparence et la responsabilisation à l'intérieur de l'Administration. Pour plusieurs organisations publiques québécoises, l'éthique s'est imposée naturellement comme un élément clé de ces plans stratégiques, permettant à la fois de favoriser la transparence et la responsabilisation.

En effet, si l'on veut situer les débuts de l'implantation de l'actuel système d'éthique au Québec, c'est à l'adoption de la Loi sur la fonction publique⁷ (LFP), en 1983, qu'il faut remonter. En effet, pour la première fois, on trouve dans une loi un corps de règles qui sont regroupées sous le vocable « éthique » et qui indiquent les normes d'éthique applicables aux fonctionnaires, incluant les sous-ministres, sous-ministres associés et sous-ministres adjoints⁸. De plus, les fonctionnaires sont encore aujourd'hui assujettis à ces règles, qui figurent aux articles 4 à 12 de la LFP.

Complétées par certaines autres adoptées par règlement en 1985⁹, ces règles ont fait l'objet d'un document explicatif publié en 1990 sous la forme d'une brochure intitulée *L'éthique dans la*

7. Loi sur la fonction publique, chapitre F-3.1.1.

8. La loi précédente sur la fonction publique contenaient cependant certaines dispositions sur les conflits d'intérêts et la neutralité politique, en plus de prévoir la prestation de serments par les fonctionnaires. De plus, un Règlement sur les normes de conduite et de discipline dans la fonction publique et le relevé provisoire de fonctions a été édicté en 1979 (R.R.Q., chapitre F-3.1, r. 14) et remplacé en 1985.

9. Règlement sur les normes d'éthique, de discipline et le relevé provisoire de fonctions dans la fonction publique, décret 577-85 du 27 mars 1985, remplacé en 2002.

fonction publique québécoise. Celle-ci a été révisée en 2003¹⁰, après le remplacement en 2002 du règlement de 1985 par le Règlement sur l'éthique et la discipline dans la fonction publique¹¹ (REDFP).

Pour le répondant en éthique, c'est donc dans le texte des articles 4 à 12 de la LFP ainsi que dans celui du REDFP, comme il est explicité dans la brochure de 2003, que se trouvent les principales bases sur lesquelles se fonde sa mission.

10. Pour le texte actuel de cette brochure, voir le document suivant : MINISTÈRE DU CONSEIL EXÉCUTIF (2003). *L'éthique dans la fonction publique québécoise*, [en ligne], le 30 juin 2012, <http://www.mce.gouv.qc.ca/publication/ethique.pdf>

11. Règlement sur l'éthique et la discipline dans la fonction publique, R.R.Q., chapitre F-3.1.1, r. 3.

1.1.1.3 GROUPE DE TRAVAIL SUR L'ÉTHIQUE, LA PROBITÉ ET L'INTÉGRITÉ DES ADMINISTRATEURS PUBLICS

La LFP et le REDFP regroupaient les règles applicables aux fonctionnaires, de sorte que les dirigeants d'organismes publics nommés par le gouvernement et les membres de leur conseil d'administration n'étaient jusque-là, couverts par aucune règle éthique. Constatant cette lacune, le gouvernement a mis sur pied en 1995 le Groupe de travail sur l'éthique, la probité et l'intégrité des administrateurs publics.

Présidé par M. André C. Côté, qui occupera par la suite le poste de Commissaire au lobbyisme, le groupe de travail avait comme mandat de déterminer les fondements et les composantes de la dimension éthique dans la gestion des biens publics. Il devait également proposer des balises et des normes de comportement en vue de favoriser l'intégrité et la probité des administrateurs et des gestionnaires publics non soumis aux normes d'éthique dans la fonction publique. Enfin, il devait proposer des mécanismes de prévention ou de gestion des situations ou des contextes problématiques ainsi que des mécanismes de sanction de comportements dérogatoires¹².

Le rapport du groupe de travail est particulièrement important, car il constitue, à notre connaissance, le premier document officiel à tenir compte expressément de la distinction et du caractère complémentaire des notions d'éthique et de déontologie¹³. Il annonçait en quelque sorte le virage qui s'est effectué quelques années plus tard avec la modernisation du système d'éthique au gouvernement du Québec.

Quant aux recommandations de ce groupe de travail, elles ont conduit à des modifications à la Loi sur le ministère du Conseil exécutif en 1997 et à l'adoption, en juin 1998, du Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics¹⁴. Ce dernier oblige notamment les organismes publics à adopter un code d'éthique et de déontologie pour leurs dirigeants et les membres du conseil d'administration.

Il est particulièrement important que le répondant en éthique d'un organisme public connaisse bien le Règlement ainsi que les règles du code d'éthique et de déontologie adopté par son organisme en application du Règlement, particulièrement dans son rôle de conseil auprès des dirigeants de l'organisme.

12. Pour un résumé du rapport, voir le document suivant : MINISTÈRE DE LA JUSTICE (1995). Rapport du groupe de travail sur l'éthique, la probité et l'intégrité des administrateurs publics, [en ligne], le 10 avril 2012, <http://www.justice.gouv.qc.ca/francais/publications/rapports/ethique.htm>

13. Voir les pages 20 à 24 du rapport du Groupe de travail.

14. R.R.Q., chapitre M-30, r.1.

1.1.1.4 IMPLANTATION DE LA LOI SUR L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

Comme il a été souligné précédemment, le rapport du Groupe de travail sur l'éthique, la probité et l'intégrité des administrateurs publics a abordé la question des fondements et des composantes de l'éthique dans l'administration publique. Malgré cela, c'est durant la préparation de l'implantation de ce qui allait devenir la Loi sur l'administration publique¹⁵ que s'est amorcé un réel virage vers la modernisation du système d'éthique au gouvernement du Québec.

En effet, le 9 juin 1999, le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) publie, avant la présentation d'un projet de loi sur l'administration publique, un énoncé de politique sur la gestion gouvernementale intitulé *Pour de meilleurs services aux citoyens – Un nouveau cadre de gestion pour la fonction publique*¹⁶. Cet énoncé prévoit que la gestion publique s'exercera avec encore plus de transparence, que le gestionnaire devra être en mesure de rendre compte des actes accomplis à l'intérieur de la marge de manœuvre dont il dispose et que les gestes posés devront pouvoir être justifiés, ce qui est l'essence même de la responsabilisation. Il fait aussi un lien entre la gestion publique et l'éthique et mentionne que le nouveau cadre de gestion pourra nécessiter une révision du code d'éthique et de déontologie des fonctionnaires pour guider le personnel de la fonction publique dans l'exercice de ses responsabilités, compte tenu de ce nouvel environnement.

En octobre 1999, dans le cadre des travaux du Forum des sous-ministres relatifs à l'application de la future Loi sur l'administration publique, on décide d'instituer huit « cellules de réflexion », pour la plupart composées majoritairement de sous-ministres, afin d'examiner, sous divers aspects, les implications de la réforme entreprise en vue de moderniser la gestion de l'État. Parmi ces cellules de réflexion, qui prendront par la suite la dénomination de « tables de travail sous-ministérielles », une reçoit alors le mandat d'approfondir la réflexion sur les valeurs que la fonction publique doit véhiculer, d'actualiser la réglementation liée à l'éthique et d'examiner les stratégies à mettre en place pour soutenir la fonction publique dans ses actions en la matière¹⁷.

Dans son rapport interne daté du 28 septembre 2000, la Table de travail sous-ministérielle sur l'éthique et la déontologie souligne que l'adoption de la Loi sur l'administration publique¹⁸ implique que l'on jette un regard neuf sur certaines valeurs qui sont déjà présentes dans la fonction publique, dans un contexte où il y a lieu de craindre la disparition progressive de toute vision d'ensemble de la fonction publique, du sens de l'État et du service public, et des valeurs fondamentales qui y sont associées. Puis, la Table aborde la façon de réaliser cette mission

15. L.R.Q., chapitre A-6.01.

16. GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (1999). *Pour de meilleurs services aux citoyens – Un nouveau cadre de gestion pour la fonction publique*, juin, [en ligne], le 21 novembre 2011, http://www.tresor.gouv.qc.ca/ministre/enonce_f.pdf

17. Les renseignements concernant la mise sur pied de cette table de travail ainsi que le contenu de son rapport proviennent de communications entre M. Louis Sormany et le réseau des répondants en éthique, notamment du document suivant : SORMANY, Louis (2007). *La Déclaration de valeurs de l'administration publique québécoise : genèse et éléments de réflexion*, présentation faite le 20 novembre 2007 à l'occasion de la Journée 5e anniversaire de la Déclaration de valeurs, 20 novembre, p. 3 et suivantes.

18. L.R.Q., chapitre A-6.01, sanctionnée le 30 mai 2000.

conformément à la Loi sur l'administration publique, c'est-à-dire en pratiquant une gestion axée sur les résultats dans le respect des principes de transparence et d'imputabilité, qui impliquent une plus grande autonomie. Elle souligne également que cette gestion nécessite un contrepoids que l'on trouvera dans des valeurs claires appropriées au service public et dans des normes d'éthique élevées.

En plus d'une actualisation des règles déontologiques en vigueur, la Table de travail recommande donc que le gouvernement adopte une déclaration de valeurs qui soit applicable à tous les fonctionnaires, déposée à l'Assemblée nationale, reflétée dans le plan stratégique de chaque ministère et organisme et diffusée dans toute la fonction publique.

Par ailleurs, la Table de travail recommande également que des personnes ou des unités soient désignées, dans les ministères et les organismes, comme responsables, d'une part, de conseiller les dirigeants et gestionnaires en matière d'éthique et de déontologie et, d'autre part, de recueillir et de diffuser l'information pertinente sur l'application d'une déclaration de valeurs ainsi que sur les dispositions légales et réglementaires qu'elle sous-tend.

Enfin, la Table de travail recommande de modifier les règles déontologiques applicables dans la fonction publique.

C'est donc à la suite de ces recommandations que la *Déclaration de valeurs de l'administration publique québécoise*¹⁹ a été déposée à l'Assemblée nationale, le 21 novembre 2002, que le Secrétariat du Conseil du trésor a mis sur pied le Réseau des répondants en éthique de la fonction publique, dont la première rencontre générale a eu lieu le 8 février 2002, et qu'a été édicté le Règlement sur l'éthique et la discipline dans la fonction publique²⁰, en remplacement de celui édicté en 1985.

19. MINISTÈRE DU CONSEIL EXÉCUTIF (2003). *L'Éthique dans la fonction publique québécoise*, [en ligne], le 30 juin 2012, <http://www.mce.gouv.qc.ca/publications/ethique.pdf>, p. 20.

20. R.R.Q., c. M-30, r. 1.

1.1.1.5 VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

MANDAT :

L'Assemblée nationale confie au Vérificateur général du Québec la mission de favoriser, par la vérification, le contrôle parlementaire sur les fonds et autres biens publics. Les travaux associés à cette mission comportent, dans la mesure que le Vérificateur général juge appropriée, la vérification financière, la vérification de la conformité des opérations avec les lois, les règlements et les énoncés de politique et directives, ainsi que la vérification de l'optimisation des ressources. La mission du Vérificateur général ne concerne pas le bien-fondé des énoncés de politique et des objectifs des différents programmes.

En juin 2008, des modifications à la Loi sur le vérificateur général ont donné à celui-ci le pouvoir de vérifier les livres et comptes des entités des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation ainsi que ceux des organismes sans but lucratif qui gravitent autour de ces réseaux. À cette même date, la Loi sur la gouvernance des sociétés d'État a aussi été modifiée afin de conférer au Vérificateur général la responsabilité de réaliser des mesures d'évaluation de l'efficacité et de la performance de sept entités, soit la Financière agricole du Québec, Investissement Québec, la Régie de l'assurance maladie du Québec, la Société de l'assurance automobile du Québec, la Société des alcools du Québec, la Société des loteries du Québec et la Société immobilière du Québec.

L'organisation surveille donc la gestion gouvernementale des fonds et d'autres biens publics, et cherche à accroître la transparence de l'administration publique. Son intention principale est d'apporter des améliorations dans la gestion publique, ce qu'elle a déjà fait en matière d'éthique dans un rapport mentionné précédemment²¹. En ce qui a trait à l'information financière et à celle sur la performance, le Vérificateur général favorise une reddition de comptes rigoureuse et transparente, et demeure à l'affût des risques auxquels sont exposées les entités. Il s'attarde particulièrement à l'économie en matière d'acquisition et d'utilisation des ressources. Il veille enfin à ce que les autorités adhèrent à ses recommandations.

En 2001²², le Vérificateur général du Québec de l'époque, M. Guy Breton, consacre, dans l'un de ses rapports, un chapitre entier à la question de l'éthique dans l'Administration gouvernementale québécoise. Dans ses travaux, il veut s'assurer que les mesures gouvernementales québécoises sont suffisantes pour minimiser les risques de manquements à l'éthique. Il recommande alors de consolider le système d'éthique dans l'Administration gouvernementale québécoise. Pour ce faire, il formule des recommandations générales. Il propose d'énoncer et de diffuser un corps commun de valeurs fondamentales et de règles

21. VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC. *Éthique au sein de l'administration gouvernementale québécoise*, rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2000-2001, tome 1, chapitre 3, [en ligne], le 21 novembre 2011, http://www.vgq.gouv.qc.ca/publications/rapp_2001_1/Rapport/Rapport.pdf

22. VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC. *Éthique au sein de l'administration gouvernementale québécoise – Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2000-2001*, tome 1, chapitre 3, [en ligne], le 21 novembre 2010, http://www.vgq.gouv.qc.ca/publications/rapp_2001_1/Rapport/Rapport.pdf

minimales applicables à tous les titulaires d'une charge publique. Il suggère aussi d'améliorer la formation en matière d'éthique et les mesures incitatives à adopter un comportement éthique.

Dans son rapport de l'année 2004-2005, le Vérificateur général, M. Renaud Lachance, fait un retour sur le rapport de l'année 2000-2001. Il souhaite évaluer si l'administration publique québécoise a pris bonne note de ces recommandations. Son suivi révèle que des actions concrètes ont été accomplies afin de consolider le système d'éthique dans l'Administration gouvernementale québécoise. À ce sujet, il note d'abord le dépôt à l'Assemblée nationale de la *Déclaration de valeurs de l'administration publique québécoise*¹². Il observe également que des séances d'accueil à l'intention du nouveau personnel abordent plusieurs thèmes, dont l'éthique et la déontologie. De plus, le rapport du vérificateur souligne que le personnel de la fonction publique peut désormais profiter des avis de répondants en éthique désignés, notamment, pour exercer un rôle de conseil. Le vérificateur mentionne également d'autres améliorations, par exemple l'adoption d'un plus grand nombre de codes pour informer les agents publics de leurs devoirs et obligations. Globalement, il estime que toutes ces recommandations ont suscité des gestes concrets et croit que les progrès réalisés sont satisfaisants dans 86 % des cas.

Comme nous l'avons vu dans la section précédente, le Vérificateur général du Québec a eu, au cours de l'histoire, une influence importante sur le développement d'une culture de l'éthique gouvernementale au Québec. Même si les répondants n'ont pas tous nécessairement des interactions avec le Vérificateur général, il demeure important pour eux de bien suivre ses activités. En effet, depuis une dizaine d'années, de nombreux vérificateurs généraux, un peu partout dans le monde, ont produit des rapports sur l'éthique, sur la déontologie, sur les conflits d'intérêts ou sur d'autres thèmes liés de près ou de loin à l'éthique.

À titre d'information, il peut être intéressant de consulter le code de déontologie du Vérificateur général du Québec, puisque celui-ci a été rédigé dans le respect des principes de la LFP, du REDFP, de la *Déclaration de valeurs de l'administration publique québécoise* et du Code de déontologie des comptables agréés du Québec²³.

23. VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC (2012). Site officiel, [en ligne], le 23 avril 2012, http://www.vgq.gouv.qc.ca/fr/fr_organisation/fr_Fichiers/fr_Code_de_deontologie.pdf

1.1.1.6 RÉSEAU DES RÉPONDANTS EN ÉTHIQUE

En octobre 2001, lors des audiences de la Commission de l'administration publique, le secrétaire du Conseil exécutif et la secrétaire du Secrétariat du Conseil du trésor annonçaient conjointement, dans la foulée des recommandations de la Table de travail sous-ministérielle sur l'éthique et la déontologie, que les sous-ministres et dirigeants d'organismes dont le personnel est assujéti à la Loi sur la fonction publique désigneraient des personnes à titre de répondants en éthique afin d'implanter et de soutenir une culture de l'éthique dans leur organisation respective.

Ainsi, depuis 2002, tous les ministères et organismes de la fonction publique au Québec ont un répondant en éthique. Selon la définition officielle, le répondant en éthique :

« [...] est généralement un employé du ministère ou de l'organisme qui a pour mission d'y implanter et d'y soutenir une culture éthique, par exemple en fournissant de l'information, en suscitant une réflexion sur les valeurs de l'organisation, en assurant la promotion de l'intégration de ces valeurs dans les pratiques quotidiennes et en offrant de la formation. Il est aussi chargé de remplir un rôle de conseiller individuel auprès de ses collègues qui font face à des problèmes de nature éthique²⁴ ».

Le réseau des répondants en éthiques a pour mandat de soutenir les actions des répondants en éthique œuvrant pour le déploiement et le maintien d'une culture de l'éthique dans l'ensemble de la fonction publique québécoise. Il s'agit d'un lieu d'échange où les expertises et expériences de chacun sont mises en commun de manière à se donner un langage et une vision commune de l'éthique gouvernementale québécoise; faire ressortir les meilleures pratiques; partager des outils et des contenus. Il s'agit aussi d'un lieu privilégié pour développer les connaissances et les compétences essentielles à l'exercice du rôle de répondant en éthique; pour explorer les différents modèles d'action; pour réfléchir à son rôle et aux enjeux qu'il soulève. En ce sens, il s'agit d'un lieu de professionnalisation pour une « fonction » encore très jeune dans les administrations publiques contemporaines.

Les rôles du répondant en éthique sont présentés de manière détaillée dans la seconde partie de cette trousse.

24 . MINISTÈRE DU CONSEIL EXÉCUTIF (1985). L'Éthique dans la fonction publique québécoise, [en ligne], le 30 juin 2012, <http://www.mce.gouv.qc.ca/publications/ethique.pdf>, p. 4.

1.1.1.7 LOI SUR LA TRANSPARENCE ET L'ÉTHIQUE EN MATIÈRE DE LOBBYISME

En juin 2002 était sanctionnée la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme²⁵, qui a pour objet de rendre transparentes les activités de lobbyisme exercées auprès des titulaires d'une charge publique (ministres, députés et membres du personnel gouvernemental notamment) et d'assurer la saine réalisation de ces activités.

Bien que cette loi vise à régir le comportement des lobbyistes, et non celui des fonctionnaires, l'action des lobbyistes auprès des titulaires d'une charge publique amène souvent ceux-ci à se poser des questions qui peuvent être adressées aux répondants en éthique. Il est donc important que ces derniers soient sensibilisés aux problèmes éthiques découlant des activités de lobbyisme.

La Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme s'inscrit dans la foulée d'autres lois de même nature adoptées ces dernières années tant au Québec qu'ailleurs en Amérique du Nord. Tout comme la législation québécoise sur le financement des partis politiques ou sur l'accès aux documents des organismes publics et la protection des renseignements personnels, cette loi contribue à améliorer la vie démocratique et à renforcer la confiance du citoyen à l'égard des institutions politiques et administratives. Il est important de noter que la Loi apporte une nouvelle dimension au droit à l'information, qui est garanti par la Charte des droits et libertés de la personne, en permettant au citoyen de savoir qui cherche à influencer les décisions d'intérêt public.

MANDAT DU COMMISSAIRE AU LOBBYISME

C'est le Commissaire au lobbyisme²⁶ qui a le mandat de faire respecter cette loi. Nommé par l'Assemblée nationale du Québec, dont il relève afin d'assurer son indépendance, il a pour mission de promouvoir la transparence et la saine pratique des activités de lobbyisme menées auprès des titulaires de charges publiques qui sont à l'œuvre dans les institutions parlementaires, gouvernementales et municipales. Il doit également faire respecter le Code de déontologie des lobbyistes²⁷.

En bref, la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme et ses règlements :

- définissent les activités de lobbyisme et les catégories de lobbyistes;
- définissent ce qu'est un titulaire de charge publique;
- prévoient l'inscription et la mise à jour, dans un registre public, de renseignements portant notamment sur les lobbyistes et l'objet de leurs activités;

25. Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme (L.R.Q., chapitre T-11.011).

26. COMMISSAIRE AU LOBBYISME (2012). Site officiel, [en ligne], le 12 avril 2012, <http://www.commissairelobby.qc.ca/commissaire/loi>

27. COMMISSAIRE AU LOBBYISME (2012). Site officiel, [en ligne], le 12 avril 2012, <http://www.commissairelobby.qc.ca/commissaire/loi>

- confient au conservateur du registre des lobbyistes la responsabilité de sa tenue à jour;
- stipulent que le Commissaire au lobbyisme est désigné par l'Assemblée nationale et qu'il est indépendant de l'administration gouvernementale;
- donnent au Commissaire au lobbyisme le mandat de surveiller et de contrôler les activités de lobbyisme;
- prévoient que le Commissaire élabore et adopte un Code de déontologie des lobbyistes et qu'il procède à des inspections et à des enquêtes relativement à toute contravention à la Loi ou au Code;
- interdisent certaines pratiques en matière de lobbyisme;
- prévoient des mesures disciplinaires et des sanctions pénales en cas de manquement à la Loi ou au Code.

Le Commissaire au lobbyisme doit donc faire respecter la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme. Celle-ci s'applique aux activités de lobbyisme menées auprès des titulaires de charges publiques dans les institutions parlementaires et des quelque 300 ministères, entreprises et organismes du gouvernement québécois. Elle régit également les activités de lobbyisme réalisées auprès des titulaires d'une charge publique dans les institutions municipales et supramunicipales du Québec et dans les organismes qui en relèvent.

Le répondant en éthique n'a pas à se substituer au Commissaire au lobbyisme. Cependant, il est important pour lui de suivre les activités du Commissaire et de sensibiliser les membres de son organisation à l'existence de cette structure. De plus, il peut être intéressant pour le répondant de déterminer, avec les gestionnaires de son organisation, les employés qui sont les plus susceptibles d'être concernés par les différentes modalités de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme. À ce sujet, le site du Commissaire au lobbyisme offre au répondant tous les avis rendus par le Commissaire, en plus de nombreuses informations à propos des lobbyistes, des titulaires de charges publiques et de leurs responsabilités d'après-mandat. Enfin, le bureau du Commissaire offre des formations pour les titulaires de charges publiques, ce qui peut permettre au répondant de sensibiliser les membres de son organisation aux enjeux du lobbyisme. Cette pratique, rappelons-le, peut constituer un risque éthique. C'est donc à titre préventif que le répondant doit agir, certes en sensibilisant le personnel ciblé sur cette question, mais aussi en déterminant et en analysant, par exemple dans les processus d'affaires, la qualité de l'encadrement des activités de lobbyisme.

1.1.1.8 ÉTHIQUE ET DÉMOCRATIE MUNICIPALE, ET GROUPE-CONSEIL SUR L'OCTROI DES CONTRATS MUNICIPAUX

En plus des éléments structurants mentionnés précédemment, les questions d'éthique ont également été traitées dans différents rapports qui ont eu des conséquences importantes sur le développement d'une culture de l'éthique gouvernementale au Québec, notamment dans le secteur municipal. Même s'ils ne touchent pas tous les répondants, ces rapports demeurent une source d'inspiration intéressante pour ceux qui sont concernés, de près ou de loin, par le sujet des marchés publics.

Par exemple, publié en juin 2009, le rapport *Éthique et démocratie municipale* souligne l'importance de l'exemplarité dont le ministère des Affaires municipales doit faire preuve en matière d'éthique :

« Bien que l'éthique dans le milieu municipal soit d'abord et avant tout une responsabilité de l'élu et du conseil municipal, elle exige également un engagement et un soutien de la part du ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire²⁸. »

Si ce rôle d'exemplarité est vrai pour ce ministère, il est également valable pour l'ensemble des MO qui doivent donner l'exemple en matière de comportements éthiques. Ainsi, toutes les organisations publiques doivent maintenir leur leadership et prendre les mesures possibles pour que leurs employés disposent des outils éthiques nécessaires à la mise en place d'une culture de l'éthique saine. Bref, la haute direction des organisations publiques doit donner un signal clair à ses employés, à ses partenaires et à ses clients quant à l'importance qu'elle accorde au respect de l'éthique dans l'administration publique.

Un second rapport, publié en mars 2010 et intitulé *Rapport du Groupe-conseil sur l'octroi des contrats municipaux*, a également démontré l'importance de certaines valeurs éthiques que doivent défendre les fonctionnaires. Il indique par exemple que les valeurs de transparence, d'intégrité et d'équité sont incontournables dans les processus contractuels. Il réitère l'importance d'avoir une logique de convergence à l'égard des principes et des valeurs qui sous-tendent l'ensemble des politiques gouvernementales, que l'on pense à l'intérêt de la collectivité ou à la transparence²⁹.

28. GROUPE DE TRAVAIL SUR L'ÉTHIQUE DANS LE MILIEU MUNICIPAL (2009). *Éthique et démocratie municipale*, juin, p. 27.

29. MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, DES RÉGIONS ET DE L'OCCUPATION DU TERRITOIRE (2010). *Rapport du Groupe-conseil sur l'octroi des contrats municipaux – Marchés publics dans le milieu municipal*, mars, p. 73.

1.1.1.9 CODE D'ÉTHIQUE ET DE DÉONTOLOGIE DES MEMBRES DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En décembre 2010, l'Assemblée nationale a adopté à l'unanimité pour ses membres une loi intitulée Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale. Le Commissaire à l'éthique et à la déontologie³⁰ est le responsable de l'application de cette loi. Il possède un mandat de cinq ans, avec une possibilité de renouvellement.

Même si le répondant en éthique n'a pas nécessairement à interagir avec le Commissaire en éthique, il demeure essentiel pour lui de bien suivre les activités de ce dernier. En effet, il sera appelé à jouer un rôle de plus en plus important auprès des élus de l'Assemblée nationale, dont les ministres, et des acteurs qui peuvent avoir des liens professionnels avec les fonctionnaires de son ministère ou de son organisation.

MANDAT DU COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE DES MEMBRES DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le Commissaire publie des sommaires des déclarations d'intérêts personnels des élus et des membres de leur famille immédiate qui doivent lui être remises annuellement. Il donne aux députés des avis, assortis des recommandations qu'il juge indiquées, sur toute question concernant leurs obligations en vertu du Code, notamment : les incompatibilités de fonctions; les conflits d'intérêts; les dons et les avantages.

Le Commissaire peut publier des lignes directrices pour guider les députés dans l'application du Code. Il organise également des activités afin de renseigner les députés et le public sur son rôle ainsi que sur l'application du Code. De plus, de sa propre initiative ou à la demande d'un député, il procède à des vérifications ou à des enquêtes pour déterminer si un député ou un membre du Conseil exécutif a commis des manquements au Code. Dans ce cas, il remet son rapport d'enquête au président de l'Assemblée nationale.

Trois ans après l'entrée en vigueur du Code et tous les cinq ans par la suite, le Commissaire doit faire un rapport, qu'il remet au président de l'Assemblée nationale, sur la mise en œuvre du Code et sur l'opportunité de le modifier. La commission parlementaire compétente étudie ce rapport. Précisons enfin que le mandat du commissaire est de cinq ans, avec une possibilité de renouvellement.

30. COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE DES MEMBRES DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC. Site officiel, [en ligne], le 11 avril 2012, <http://www.ced-qc.ca/index.shtml>

On ne peut passer sous silence la création de l'Unité permanente anticorruption³¹ (UPAC) en février 2011 et l'adoption, en juin 2011, de la Loi concernant la lutte contre la corruption. Celle-ci confie au Commissaire à la lutte contre la corruption la mission de coordonner les actions concernant la prévention et la lutte contre la corruption en matière contractuelle dans le secteur public. Le Commissaire peut également recevoir, consigner et examiner les dénonciations d'actes répréhensibles afin de leur donner les suites appropriées. Enfin, il dirige et coordonne les activités de toute une équipe d'enquête et de vérification formée de membres de son personnel ou désignée par le gouvernement.

L'UPAC relève donc du Commissaire à la lutte contre la corruption. Elle coordonne les actions des groupes suivants, qui proviennent de différentes unités d'enquête ou de vérification :

- Escouade Marteau (Sûreté du Québec);
- Unité anticollusion élargie (ministère des Transports);
- Unité autonome de vérification de la Commission de la construction du Québec;
- Équipe de vérification sur la gestion contractuelle des municipalités du ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire;
- Équipe d'enquête sur la malversation/corruption de Revenu Québec;
- Équipe de resserrement des vérifications pour les titulaires et les demandeurs de licences de la Régie du bâtiment du Québec.

MANDAT L'UNITÉ PERMANENTE ANTICORRUPTION

Conformément à la Loi concernant la lutte contre la corruption, le Commissaire à la lutte contre la corruption : reçoit, consigne et examine les dénonciations d'actes répréhensibles, afin d'assurer les suivis appropriés; dirige ou coordonne les activités de toutes les équipes d'enquête formées de membres de son personnel ou désignées par le gouvernement; requiert, de sa propre initiative, des enquêtes afin de détecter les actes répréhensibles commis; assume un rôle de prévention et d'éducation en matière de lutte contre la corruption; formule des recommandations au président du Conseil du trésor et au ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire sur toute mesure concernant l'adjudication des contrats dont les conditions sont déterminées par une loi qu'ils sont chargés d'appliquer; fait des recommandations au ministre de la Sécurité publique ainsi qu'à tout organisme ou à toute personne du secteur public sur les mesures visant à favoriser la prévention et la lutte contre la corruption.

31. UNITÉ PERMANENTE ANTICORRUPTION. Site officiel, [en ligne], le 11 avril 2012, <https://www.upac.gouv.qc.ca/>

L'UPAC est également soutenue, sur le plan juridique, par une équipe de procureurs qui lui est affectée, le Bureau de lutte à la corruption et à la malversation du Directeur des poursuites criminelles et pénales. Son mandat comporte trois volets : la prévention, la vérification et l'enquête.

L'équipe des préventionnistes relève de la Direction de la prévention et de l'information. Son mandat consiste à :

- faire connaître l'Unité permanente anticorruption;
- présenter les principaux aspects de la Loi concernant la lutte contre la corruption;
- exposer des stratagèmes utilisés en matière de corruption pour éviter de tomber dans les pièges;
- sensibiliser les personnes concernées aux différents stratagèmes de corruption et leur offrir de la formation à ce sujet.

En ce qui concerne la vérification, les équipes de vérification désignées par le gouvernement continuent d'accomplir leur mandat auprès de leur ministère ou organisme respectif dans leur domaine de compétence, conformément aux responsabilités et aux pouvoirs qui leur sont conférés en vertu de la Loi concernant la lutte contre la corruption. Ainsi, au quotidien, ces équipes :

- informent le commissaire associé aux vérifications lorsqu'elles croient qu'une affaire soumise à une vérification devrait plutôt faire l'objet d'une enquête ou d'une poursuite pour cause d'infraction pénale ou criminelle à une loi fédérale ou québécoise;
- font rapport des suites à donner dans les dossiers transmis par le commissaire associé aux vérifications.

Enfin, c'est le directeur des opérations de l'UPAC qui coordonne les équipes d'enquête désignées par le gouvernement. Ces équipes continuent elles aussi d'accomplir leur mandat auprès de leur ministère ou organisme respectif dans leur domaine de compétence, conformément aux responsabilités et aux pouvoirs qui leur sont conférés en vertu de la Loi concernant la lutte contre la corruption.

Plus précisément, les équipes d'enquête :

- effectuent toutes les enquêtes demandées par le commissaire et en informent ce dernier lorsqu'une enquête pénale ou criminelle commence;
- fournissent au commissaire toute information utile à ses fonctions et rendent compte à celui-ci de l'avancement des enquêtes.

Rappelons que le répondant en éthique n'assume pas un rôle d'enquêteur ni de dénonciateur, mais bien un rôle d'accompagnement. Toutefois, il joue également un rôle de prévention. Il peut donc être intéressant pour le répondant dans cette perspective préventive de se familiariser avec les actions préventives dans un cadre plus large de lutte contre la corruption.

1.1.1.11 PRINCIPAUX ACTEURS DE L'ÉTHIQUE DANS LA FONCTION PUBLIQUE QUÉBÉCOISE

Cette section présente sommairement, sous forme de tableau, les acteurs qui traitent les questions d'éthique dans l'État québécois. Ce tableau synthèse résume les différents rôles du :

- Secrétaire associé à l'éthique et à la législation du ministère du Conseil exécutif;
- Secrétariat du Conseil du trésor;
- Coordonnateur gouvernemental à l'éthique;
- Réseau des répondants en éthique.

Ces rôles et fonctions sont répartis selon les mandats généraux, le leadership à exercer, la coordination et la mobilisation, l'information et la formation, le soutien et le conseil, la révision des normes en matière d'éthique et finalement, la surveillance et la gestion des risques éthiques.

Il importe de noter que le tableau présente de manière schématique les rôles de chacun des acteurs. Ces derniers exercent les fonctions qui y sont décrites, en mode de concertation et de collaboration et non sur la base de champs de compétences exclusifs.

Tableau 2 – SYNTHÈSE DES RÔLES DES PRINCIPAUX ACTEURS DE L'ÉTHIQUE DANS LA FONCTION PUBLIQUE QUÉBÉCOISE

	Secrétaire associé à l'éthique et à la législation (ministère du Conseil exécutif)	Secrétariat du Conseil du trésor	Coordonnateur gouvernemental à l'éthique (Secrétariat du Conseil du trésor)	Réseau des répondants en éthique (Secrétariat du Conseil du trésor)
Clientèles	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Titulaires d'emploi supérieur (TES) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ministères et Organismes (MO) ▪ Réseau des répondantes et répondants en éthique des MO 		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Répondantes et répondants en éthique des MO
Mandat	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Coordonner, au nom du ministère du Conseil exécutif, les actions gouvernementales en matière d'éthique au sein de l'administration publique 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fonction de gouverner, de leadership et de soutien aux MO en matière d'éthique 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Coordonner le dossier de l'éthique au sein de la fonction publique et y faire de l'animation 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Soutenir les actions des répondants en éthique œuvrant dans la fonction publique
Leadership	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Assumer un leadership quant à l'importance de l'éthique dans la fonction publique et quant aux orientations gouvernementales en matière d'éthique 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Proposer des orientations et des actions gouvernementales en matière d'éthique ▪ Faire connaître la position gouvernementale, lorsque nécessaire 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Définir et proposer des orientations gouvernementales en matière d'éthique 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Favoriser le déploiement et le maintien d'une culture éthique dans l'ensemble de la fonction publique

	Secrétaire associé à l'éthique et à la législation (ministère du Conseil exécutif)	Secrétariat du Conseil du trésor	Coordonnateur gouvernemental à l'éthique (Secrétariat du Conseil du trésor)	Réseau des répondants en éthique (Secrétariat du Conseil du trésor)
Coordination et mobilisation	<ul style="list-style-type: none">▪ Jouer un rôle de mobilisation en travaillant sur la sensibilisation à l'éthique et la promotion du respect des normes d'éthiques applicables▪ Maintenir un lien institutionnel entre le ministère du Conseil exécutif, le Secrétariat du Conseil du trésor et, pour les aspects juridiques, le ministère de la Justice. Ceci afin d'assurer une cohérence gouvernementale en matière d'éthique	<ul style="list-style-type: none">▪ Coordonner le réseau des répondants et y faire de l'animation▪ Développer des outils pour les répondants▪ Coordonner la réalisation de documents et d'activités gouvernementales à portée interministérielle ou toute autre intervention globale visant à soutenir les MO dans la mise en œuvre du dossier de l'éthique▪ Coordonner et soutenir les travaux du réseau des répondants		<ul style="list-style-type: none">▪ Développer une compréhension commune de l'éthique▪ Développer la connaissance et les compétences des répondants
Information et formation	<ul style="list-style-type: none">▪ Présenter des conférences et réaliser des séances de sensibilisation et de formation auprès des titulaires d'un emploi supérieur	<ul style="list-style-type: none">▪ Diffuser et promouvoir les valeurs de l'administration publique▪ Faire de la sensibilisation et donner de l'information en matière d'éthique	<ul style="list-style-type: none">▪ Concevoir et offrir des formations aux répondants▪ Assurer une veille stratégique pour obtenir de l'information de pointe et susciter la réflexion en matière d'éthique▪ Sensibiliser les gestionnaires nouvellement nommés à l'éthique	<ul style="list-style-type: none">▪ Être un lieu d'échange dynamique▪ Être une plateforme d'échange de contenus, d'outils, etc. afin de développer l'expertise des répondants

	Secrétaire associé à l'éthique et à la législation (ministère du Conseil exécutif)	Secrétariat du Conseil du trésor	Coordonnateur gouvernemental à l'éthique (Secrétariat du Conseil du trésor)	Réseau des répondants en éthique (Secrétariat du Conseil du trésor)
Soutien et conseil	<ul style="list-style-type: none">▪ En collaboration avec le Secrétariat aux emplois supérieurs du ministère du Conseil exécutif, offrir un suivi et un soutien actif aux titulaires d'un emploi supérieur quant à leurs obligations et responsabilités en matière d'éthique en étant un point de référence pour les répondants des MO et pour les autorités gouvernementales▪ Assister le Secrétaire général aux emplois supérieurs dans l'exercice de ses fonctions en matière d'éthique	<ul style="list-style-type: none">▪ Conseiller les MO sur l'application des normes d'éthique en vigueur dans la fonction publique, sur l'utilisation éthique du courriel et sur toute autre réglementation pertinente▪ Soutenir les sous-ministres, les dirigeants d'organismes et les répondants en éthique▪ Accompagner et aider les répondants dans l'exercice de leurs fonctions▪ Agir à titre d'expert-conseil pour l'ensemble de la fonction publique concernant les problèmes complexes en matière d'éthique▪ Être un point de référence pour les répondants des MO et pour les autorités gouvernementales	<ul style="list-style-type: none">▪ Soutenir les répondants en éthique en favorisant les échanges entre eux et la mise en commun de leurs expériences	

	Secrétaire associé à l'éthique et à la législation (ministère du Conseil exécutif)	Secrétariat du Conseil du trésor	Coordonnateur gouvernemental à l'éthique (Secrétariat du Conseil du trésor)	Réseau des répondants en éthique (Secrétariat du Conseil du trésor)
Révision des normes en matière d'éthique	<ul style="list-style-type: none"> Proposer des modifications législatives, réglementaires et administratives Participer à la rédaction et à la diffusion de textes sur l'éthique 	<ul style="list-style-type: none"> Voir à la diffusion de la Déclaration de valeurs de l'administration publique Contribuer à l'élaboration de règles visant à soutenir le Conseil du trésor dans la précision des normes liées aux comportements attendus de la part des employés de l'État relativement à la LFP, notamment sur l'utilisation des technologies de l'information 	<ul style="list-style-type: none"> Formuler des propositions quant aux modifications qui pourraient être apportées en matière d'éthique Assurer le cheminement et le suivi de ces propositions 	<ul style="list-style-type: none"> Formuler des propositions quant aux modifications qui pourraient être apportées en matière d'éthique
Surveillance et gestion des risques éthiques	<ul style="list-style-type: none"> Assurer le suivi des recommandations en matière d'éthique qui sont formulées par des organismes de contrôle de l'action gouvernementale, comme le Vérificateur général du Québec, la Commission de la fonction publique, le Commissaire au lobbying, etc. 		<ul style="list-style-type: none"> Définir les objectifs, les problèmes et les enjeux éthiques dans les MO et soutenir les répondants dans leur gestion 	

1.1.2 ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

Cette section porte sur les travaux de l'OCDE en matière d'éthique. À cet égard, le système d'éthique québécois s'inscrit dans une mouvance internationale concernant l'importance sociale grandissante de l'éthique. Nous présentons ici les documents clés de l'OCDE qui ont positivement influencé la création et le développement de ce système.

« Par définition, la gestion de l'éthique et des normes de conduites ne consiste pas simplement à observer et à contrôler les comportements. Il s'agit aussi de promouvoir l'intégrité et la bonne conduite. Il faut rechercher un consensus sur ce qu'est une bonne conduite et donner aux agents de la fonction publique des orientations quant à la manière dont ils doivent agir, prendre des décisions et faire usage de leur pouvoir d'appréciation dans leur travail quotidien³². »

« Le respect d'une éthique est une condition préalable implicite pour que l'opinion publique accorde sa confiance à l'administration. C'est aussi un élément capital de la bonne gouvernance³³. »

« L'éthique publique est un préalable et un soutien à la confiance de l'opinion; c'est la pierre angulaire de la bonne gestion des affaires publiques³⁴. »

Depuis près de 20 ans, l'OCDE a été sans contredit l'organisation internationale la plus structurée et leader en matière de développement d'un système d'éthique. En plus d'avoir produit de nombreux documents, allant de la corruption à l'éthique, l'OCDE a particulièrement influencé le développement d'une culture de l'éthique gouvernementale au Québec et ailleurs dans le monde.

Trois documents importants produits par l'OCDE ont été au cœur du développement d'une culture de l'éthique gouvernementale au Québec et dans les pays occidentaux. Le premier, *L'éthique dans le service public*³⁵, explique les raisons pour lesquelles on parle d'éthique aujourd'hui dans la fonction publique. Le second, *Recommandation concernant l'amélioration des comportements éthiques dans le service public*³⁶, formule des recommandations à suivre pour bien implanter une culture de l'éthique dans les organisations publiques. Plus récemment, en 2009, la

32. ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (1996). L'éthique dans le service public, Service de la gestion publique, études hors série, n° 14, p. 14.

33. ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (2000). Renforcer l'éthique dans le service public, Paris, p. 9.

34. ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (2001). La lutte contre les pots-de-vin et la corruption, p. 8.

35. ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (1997). L'éthique et le service public, PUMA, note de synthèse n° 1, Service de la gestion publique.

36. ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (1997). Amélioration du comportement éthique dans le service public.

publication du document *Vers un cadre pour l'intégrité solide*³⁷ est venue consolider l'approche mixte de l'OCDE, c'est-à-dire une approche qui reconnaît la synergie entre les modes de régulation autorégulatoire et hétérorégulatoire.

En d'autres mots, cette approche intégrée reconnaît l'importance de travailler à la fois sur le cadre formel que représentent les règles, les normes et les structures ainsi que sur le cadre informel où les individus, la culture et les valeurs jouent un rôle de premier plan.

En 1996, l'OCDE publie *L'éthique dans le service public – Questions et pratiques actuelles*. On y présente les facteurs importants qui ont rendu l'éthique inévitable dans la gestion publique actuelle :

- La baisse de la confiance de la population à l'égard des acteurs et des institutions publics;
- La mutation de la culture et des sociétés engendrée par l'augmentation de la suspicion et la promotion des dispositifs de surveillance des pratiques des agents publics;
- L'importance accrue du rôle des médias dans la couverture des pratiques publiques;
- La reconfiguration des modes de gouvernance, qui a fait éclater la centralisation du pouvoir et qui a augmenté le nombre de partenaires jouant un rôle dans le processus décisionnel;
- La modification de la philosophie de gestion publique orientée vers l'obtention des résultats plutôt que sur le respect absolu des processus.

Cela dit, parmi tous ces facteurs, c'est la baisse de confiance envers les pouvoirs publics qui constitue l'argument central de la réflexion et des préoccupations éthiques à l'OCDE.

En 1998, l'OCDE fait adopter par son conseil la *Recommandation concernant l'amélioration des comportements éthiques dans le service public*. On y présente les douze grands principes suivants, qui ont comme objectif de faciliter le développement d'une culture de bonne conduite dans les organismes publics :

- Les normes éthiques applicables au service public devraient être claires (donner les limites de ce qu'est un comportement acceptable et préciser les valeurs et les principes fondamentaux).
- Les normes éthiques devraient être inscrites dans le cadre juridique.
- Les détenteurs d'une charge publique devraient pouvoir bénéficier de conseils dans le domaine de l'éthique (formation, mécanismes-conseils et consultations internes, aide en matière d'intégration des normativités à la pratique).

37. ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (2009). *Vers un cadre pour l'intégrité solide : instruments, processus, structures et conditions de mise en œuvre*.

- Les détenteurs d'une charge publique devraient connaître leurs droits et leurs obligations lorsqu'ils révèlent des actes répréhensibles.
- L'engagement des responsables politiques en faveur de l'éthique devrait renforcer le comportement éthique des détenteurs d'une charge publique (importance de l'exemplarité politique).
- Le processus de décision doit être transparent et faire l'objet de contrôles (« le public a le droit de savoir comment les institutions publiques utilisent les pouvoirs et les ressources qui leur sont confiés »).
- Il devrait exister des lignes directrices claires en matière de relations entre le secteur public et le secteur privé (« des règles claires définissant les normes éthiques devraient guider le comportement des détenteurs d'une charge publique dans leurs relations avec le secteur privé »).
- Les gestionnaires devraient promouvoir un comportement éthique.
- Les politiques, les procédures et les pratiques de gestion devraient favoriser un comportement conforme à l'éthique.
- Les conditions d'emploi propres à la fonction publique et la gestion des ressources humaines devraient favoriser un comportement conforme à l'éthique.
- Des mécanismes adaptés permettant de rendre des comptes devraient être mis en place dans le service public.
- Des procédures et des sanctions appropriées devraient exister en cas de comportement fautif.

Enfin, ce document présente les huit éléments importants qui facilitent l'élaboration d'un système d'éthique sous trois angles : orientation, contrôle et gestion. Ce sujet sera abordé un peu plus loin.

Parallèlement à ces démarches en matière d'éthique, l'OCDE s'attaque également à la corruption. Elle publie en 1999 un document intitulé *La corruption dans le secteur public*³⁸. Dans celui-ci, on constate qu'il existe quatre facteurs qui devraient être principalement visés par des dispositifs de lutte contre la corruption :

- L'interdépendance des sphères économique et politique;
- L'importance des fonds placés sous le contrôle des agents publics;
- La faiblesse ou mollesse des normes sociales;
- La passivité des victimes qui continuent d'accepter de payer les pots-de-vin sans broncher, en acceptant ce fait comme s'il s'agissait d'une fatalité.

38. ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (1999). La corruption dans le secteur public, Paris.

Par ailleurs, dans ce même document, l'OCDE propose de grandes lignes à respecter pour contrer la corruption, par exemple :

- l'application rigoureuse et impartiale des lois et des règlements;
- l'incrimination des corrupteurs et des corrompus;
- la réduction des possibilités de faire des paiements illicites;
- la bonification des institutions démocratiques afin de permettre aux contre-pouvoirs d'assumer pleinement leur rôle de surveillant.

Pour bien comprendre l'effet que peuvent avoir les différentes études qu'elle a lancées sur le marché de l'éthique depuis quelques années, l'OCDE publie, en 2000, Renforcer l'éthique dans le service public : les mesures des pays de l'OCDE. Ce rapport de plus de 350 pages présente l'état de la mise en place du système* d'éthique de certains de ses pays membres. On insiste alors sur les facteurs, à l'intérieur et à l'extérieur de l'organisation, qui portent l'éthique à l'ordre du jour. Parmi ces éléments, on trouve la vague de privatisation et de sous-traitance, la refonte de la fonction publique et la réduction des effectifs publics de même que les exigences de plus en plus grandes des citoyens envers les élus et fonctionnaires.

Ce document de l'OCDE est important à connaître puisqu'il décrit, avec des exemples concrets à l'appui, les éléments incontournables pour qu'un système d'éthique soit viable. Ils sont au nombre de huit et sont classifiés selon trois catégories : orientation, contrôle, gestion. Le tableau qui suit présente ces principaux éléments.

** L'OCDE utilise l'expression infrastructure éthique.*

Tableau 3 – Huit éléments du système d'éthique de l'OCDE³⁹

ÉLÉMENT	DESCRIPTION
Orientation	
Un engagement politique	La classe politique doit donner l'exemple et accorder les ressources nécessaires.
Des mécanismes de socialisation professionnelle	Des mécanismes qui permettent aux fonctionnaires d'assimiler et de transmettre la culture, les normes et les valeurs du service public (ex. : formation) doivent être mis en place.
Contrôle	
Un cadre juridique	Il s'agit de l'ensemble des lois et des règlements qui définissent les normes de conduite des fonctionnaires et en assurent le respect au moyen de systèmes d'enquête et de poursuite.
Des mécanismes efficaces pour assurer la transparence	Les mécanismes doivent établir les principes directeurs pour la conduite des affaires publiques, le contrôle des résultats et le respect des procédures.
Des codes de conduite pratiques	Les codes doivent être assez précis, connus des destinataires, opératoires et adaptés aux problèmes complexes vécus par les fonctionnaires.
Une société civile active	Les citoyens doivent exercer un contrôle sur les actes des fonctionnaires, d'où la nécessité d'une société civile active, de médias d'enquête indépendants et de mesures d'accès à l'information efficaces.
Gestion	
De bonnes conditions d'emploi dans la fonction publique	Rémunération, stabilité d'emploi, perspective de carrière : bref, il faut permettre aux personnes de se réaliser dans leur travail.
Un organisme de coordination des questions d'éthique	Ces organismes peuvent prendre diverses formes (ex. : commissions parlementaires, agences centrales ou instances spéciales créées à cet effet) et remplir différents mandats (ex. : avis-conseil, surveillance, enquête, promotion de l'éthique, etc.).

Un autre document incontournable de l'OCDE a été publié en 2003 : *Annexe à la recommandation du conseil sur les lignes directrices de l'OCDE pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public*⁴⁰. Cette fois-ci, l'OCDE s'attaque de front à la question des conflits d'intérêts. Reconnaisant l'importance majeure de ce risque éthique, elle rappelle que ceux-ci sont souvent au cœur de l'effritement du lien de confiance de la population à l'égard des services publics et des agents publics.

39. ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (1997). *L'éthique et le service public*, PUMA, note de synthèse no 1, Service de la gestion publique.

40. ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (2003). *Annexe à la recommandation du conseil sur les lignes directrices de l'OCDE pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public*.

Pour réguler cette question, l'OCDE propose que les États se dotent d'une politique de gestion des conflits d'intérêts qui repose sur quatre axes principaux, en :

- interdisant les formes de conflit inacceptables;
- gérant convenablement les situations de conflit;
- sensibilisant les organismes publics et les agents publics;
- développant des procédures efficaces d'identification, de divulgation et de gestion des situations de conflits d'intérêts.

Plus concrètement, cette politique devrait aborder au moins neuf questions essentielles :

- Bien définir ce qu'on entend par conflit d'intérêts;
- Bien déterminer les comportements inacceptables;
- Faire la promotion des attitudes exemplaires;
- Sensibiliser les membres de la fonction publique pour qu'ils adoptent un comportement préventif;
- Favoriser la divulgation des actes fautifs;
- S'assurer que la gestion des plaintes est rigoureuse;
- Sanctionner les cas de conflits d'intérêts;
- Développer un partenariat avec les parties prenantes afin de travailler conjointement à la gestion de ce problème;
- Évaluer régulièrement la politique et faire des changements au besoin.

Pour terminer, cette section présente les grandes lignes du cadre de gestion de l'intégrité de l'OCDE publié en 2009⁴¹. Ce cadre propose une structure intégrée de toute la gestion du système d'éthique. Piloté par Jeroen Maesschalck, de l'Université de Louvain en Belgique, en étroite coopération avec János Bertók, du Secrétariat de l'OCDE, ce cadre s'impose de plus en plus comme l'approche la plus structurée et pragmatique en matière d'éthique organisationnelle parmi les administrations publiques membres de l'OCDE.

Ce document présente les éléments fondamentaux d'un cadre solide pour l'intégrité dans les organisations du secteur public. S'appuyant sur des documents et des recherches en matière d'éthique réalisés un peu partout dans le monde, il propose une méthode intégrée pour réexaminer et moderniser les instruments, les mécanismes et le rôle des acteurs afin de favoriser l'intégrité et de prévenir la corruption. De plus, ce cadre analyse les conditions idéales à mettre en place pour créer un environnement favorable à l'entretien d'une culture de l'intégrité dans les organisations publiques.

41. ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (2009). *Vers un cadre pour l'intégrité solide : instruments, processus, structures et conditions de mise en œuvre*.

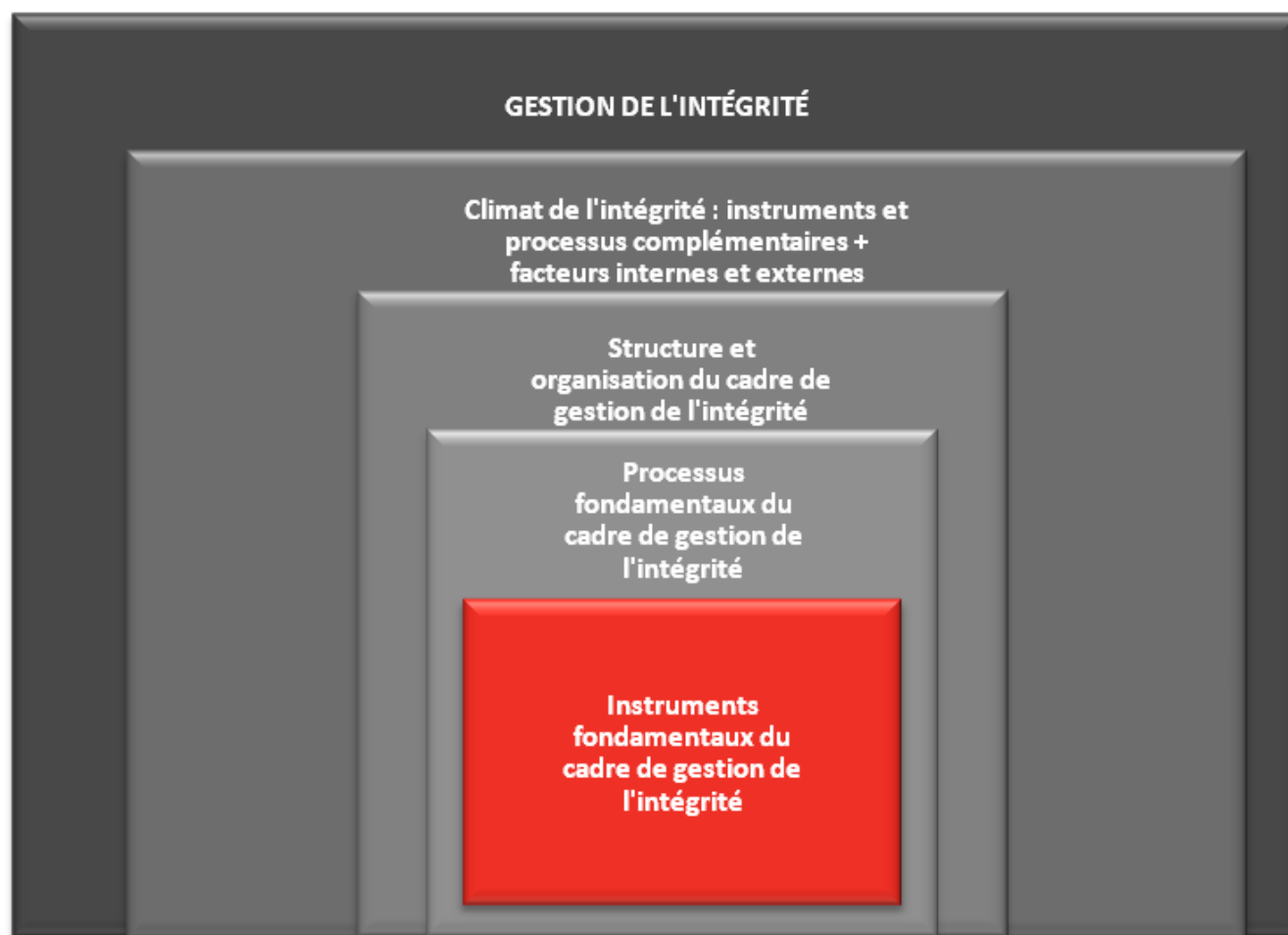
Les auteurs font d'abord quelques constats qui s'appliquent autant au Québec que dans les différents pays membres de l'OCDE. Premièrement, il y a une prise de conscience croissante que l'intégrité est un pilier important de la bonne gouvernance et de la démocratie. Il faut une bonne gestion intégrée de l'éthique pour que toutes les autres activités de l'administration publique soient non seulement légitimes et dignes de confiance, mais aussi efficaces et efficientes. En ce sens, l'OCDE montre ainsi qu'investir des ressources financières dans la gestion de l'intégrité et embaucher du personnel affecté à cette tâche peut améliorer l'efficacité des politiques gouvernementales.

Si le système d'éthique de l'OCDE de la fin des années 1990 s'appliquait aux contextes nationaux, le cadre de gestion de l'intégrité dont il est maintenant question s'applique, quant à lui, sur le plan organisationnel. Même si le contexte national demeure important et influence grandement le climat éthique d'une organisation, l'OCDE prétend que la mise en place d'un cadre d'intégrité apporte une plus grande efficacité lorsque celui-ci est adapté aux spécificités de chacune des organisations. Dans cette optique, le cas du Québec traduit cette préoccupation de mettre à contribution chacune des organisations, notamment par l'entremise de leur répondant en éthique.

Sur le plan conceptuel, l'OCDE définit trois concepts qui sont au cœur du développement d'un bon système organisationnel en matière d'éthique :

- La gestion de l'intégrité;
- Le climat d'intégrité;
- Le cadre de gestion de l'intégrité.

Schéma 1 – Principaux éléments du cadre de gestion de l'intégrité de l'OCDE



La gestion de l'intégrité concerne les activités pour favoriser et faire respecter l'intégrité. Elle doit également aider à prévenir la corruption et les autres manquements à l'intégrité dans un organisme donné. Le climat d'intégrité représente l'ensemble des facteurs, autres que le cadre de gestion de l'intégrité, qui sont susceptibles d'agir sur l'intégrité des membres des organismes publics, par exemple les facteurs et les instruments que l'on trouve à l'intérieur de l'organisation (contexte interne) et à l'extérieur de celle-ci (contexte externe), mais qui n'ont pas comme objectif principal de traiter des questions d'éthique.

Par ailleurs, le cadre de gestion de l'intégrité regroupe l'ensemble des instruments mis en place à l'intérieur d'un organisme, de même que les processus et structures qui permettent d'utiliser ces instruments.

Les éléments fondamentaux sont ceux qui concernent explicitement l'éthique, par exemple le code d'éthique ou le répondant en éthique, et qui ont comme principal objectif de développer une culture d'intégrité. Parmi les instruments d'intervention concrets qui sont utilisés, certains

ont comme fonction de « déterminer et de définir l'intégrité », d'autres de « guider vers l'intégrité », « de surveiller l'intégrité » ou encore de « faire respecter l'intégrité ». Quant aux processus fondamentaux en matière d'éthique, ils soutiennent l'élaboration et la gestion constante du cadre de gestion. On parle alors d'une série de mesures permettant la planification, l'application, l'évaluation et l'adaptation. Quant aux éléments complémentaires, ils poursuivent un autre objectif que de favoriser l'intégrité. Cependant, leurs effets collatéraux y contribuent largement (par exemple : processus de dotation, d'attribution des marchés publics, etc.).

Dans une optique de synergie et d'intégration, le cadre de gestion de l'intégrité proposé par l'OCDE repose sur trois postulats :

- Le cadre s'applique au plan organisationnel.
- Le cadre relève d'une approche systémique : tous les aspects du cadre sont interdépendants.
- Le cadre mise sur une approche fondée à la fois sur les règles et les valeurs.

Le cadre de gestion de l'intégrité repose sur trois piliers essentiels :

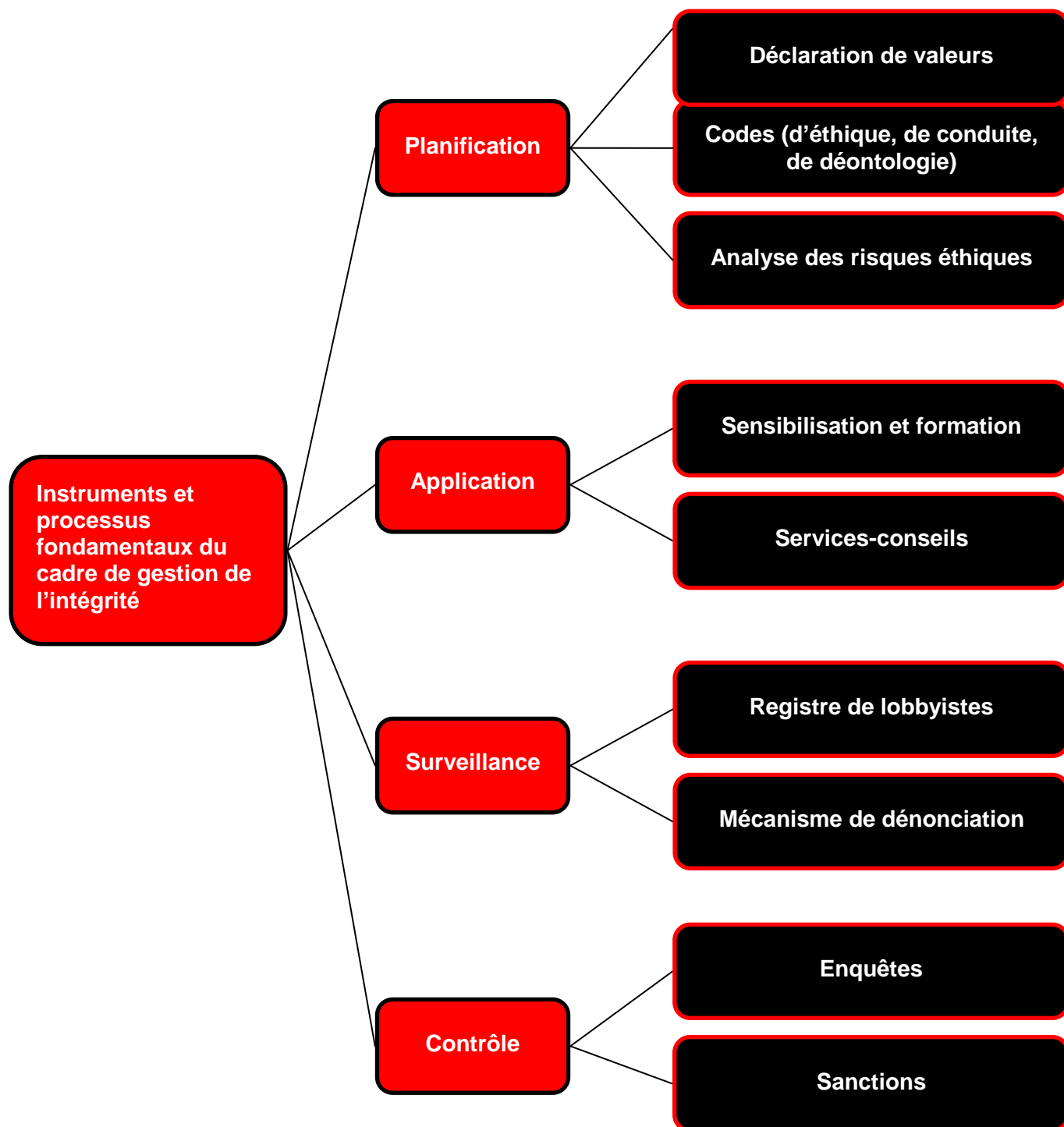
- Les instruments;
- Les processus;
- Les structures.

Le premier pilier se compose des instruments propres à favoriser et à faire respecter l'intégrité, en plus d'aider à prévenir la corruption et les autres manquements à l'intégrité dans un organisme particulier. Il s'agit par exemple des codes, des règles, des directives, de la formation et des conseils en matière d'intégrité.

Les processus comprennent la planification, la mise en œuvre, l'évaluation et l'adaptation des méthodes pour gérer l'intégrité. Il s'agit ici d'un processus général et permanent de développement d'une culture d'intégrité, de processus continus d'élaboration d'instruments particuliers, de projets ponctuels visant à introduire ou à modifier des instruments, etc.

Le schéma qui suit présente les principaux instruments et processus fondamentaux du cadre de gestion de l'intégrité.

Schéma 2 – Instruments et processus fondamentaux inspirés du cadre de gestion de l'intégrité de l'OCDE



Pour leur part, la structure et l'organisation font référence à l'aspect organisationnel de la gestion de l'intégrité, par exemple les responsables de la gestion de l'intégrité ou les comités d'éthique. À ce sujet, l'OCDE rappelle que l'analyse des structures permet de se demander comment coordonner les initiatives des nombreux acteurs dont les activités ont une incidence sur l'intégrité organisationnelle des membres. En effet, dans une même organisation, il n'est pas rare de trouver plusieurs employés qui, chacun à leur manière, ont des mandats qui touchent de près ou de loin à l'éthique. La structure et l'organisation du cadre de gestion de l'intégrité répondent aux questions suivantes : comment les responsabilités sont-elles réparties entre les différents acteurs et comment sont-elles coordonnées pour assurer la cohérence des politiques et des pratiques?

Enfin, l'OCDE évoque d'autres aspects, internes ou externes, qui peuvent influencer la gestion de l'intégrité dans une organisation. Le contexte interne réfère à l'organisation en elle-même, c'est-à-dire à tous les acteurs et aux facteurs qui pourraient influencer sur l'intégrité des membres de l'organisation, mais qui ne peuvent pas être considérés comme faisant partie intégrante de la gestion de l'intégrité. Par exemple, la perception du personnel quant à l'équité dans l'organisation, le répondeur en protection des renseignements personnels, une politique sur les accommodements raisonnables, etc.

De son côté, le contexte extérieur se rapporte aux acteurs et aux facteurs dans le secteur public et l'environnement de gouvernance plus large sur lesquels un organisme n'a pas de prise, mais qui peuvent avoir des effets importants sur sa gestion de l'intégrité et l'intégrité de ses membres. On pense ici aux lois sur les partis politiques et le financement des élections, à la réglementation des activités de lobbying ou aux entités extérieures chargées de surveiller l'intégrité, comme le Vérificateur général.

Enfin, l'OCDE introduit une distinction très intéressante entre la gestion des dilemmes éthiques et la gestion des risques éthiques. Cette distinction vient en quelque sorte « délimiter » l'étendue de la gestion de l'intégrité organisationnelle. Un dilemme éthique est une situation dans laquelle « les valeurs et les normes sont en jeu et où un choix doit être exercé entre plusieurs solutions, dont chacune peut être justifiée par de bonnes raisons⁴² ». La gestion des dilemmes éthiques relève donc de la prise de décision. Dès lors, sa forme s'associe à l'éthique appliquée que l'on utilise depuis plusieurs années au Québec ou encore à la microgestion. Par ailleurs, la gestion des dilemmes éthiques, outre les processus de prise de décision qu'elle nécessite, soulève plusieurs questions, par exemple :

- Comment l'organisation soutient-elle ses employés et sa direction dans la reconnaissance et la résolution des dilemmes éthiques?

42. E. KARSSING (2001). *Morele Competentie in Organisaties*, Assen, Joninklijke, Van Gorcum, p. 93, cité par Jeroen MAESSCHALCK, en collaboration avec Janos BERTOK (2011). « Vers un cadre solide pour l'intégrité : instruments, processus, structures et conditions de mise en œuvre », dans Yves BOISVERT (dir.), *Éthique et gouvernance publique : principes, enjeux et défis*, Montréal, Éditions Liber, p. 30.

- Quels dispositifs, mécanismes et outils fondamentaux (c'est-à-dire d'ordre éthique) sont mis en place?
- Existe-t-il dans l'organisation des dispositifs secondaires (dont l'objectif principal n'est pas l'intégrité, mais dont les effets y contribuent) qui peuvent agir de manière « complémentaire »?

Pour les besoins de cette trousse, les risques éthiques sont définis comme toute situation qui menace l'actualisation de règles ou de valeurs ou encore la mission d'une organisation et qui peut porter préjudice à une ou à plusieurs parties prenantes de la situation.

La gestion des risques éthiques suscite quant à elle d'autres questions telles que :

- Quels sont les risques éthiques auxquels le personnel de l'organisation est confronté? Les membres de l'organisation sont-ils sensibilisés à ces risques?
- Quels sont les facteurs aggravants de risques?
- Quels sont les risques récurrents par fonctions, par secteurs d'activité, par régions, par directions, etc.?
- Quels dispositifs, mécanismes et outils fondamentaux (c'est-à-dire d'ordre éthique) sont mis en place pour y faire face?

Dès lors, un cadre intégré de gestion de l'intégrité organisationnelle est une approche systémique qui repose sur trois piliers fondamentaux et interdépendants, à savoir des instruments, des processus et des structures, ainsi que sur des éléments complémentaires. Il s'applique à la gestion des dilemmes éthiques comme à celle des risques éthiques, il tient compte à la fois des facteurs internes et externes propres au climat d'intégrité dans l'organisation et mise sur une approche fondée à la fois sur les règles et les valeurs.

Depuis les débuts de la mise en place du système d'éthique au Québec, les différents documents de l'OCDE ont été d'une grande inspiration. En plus des différentes études et des nombreux rapports qui ont étudié les difficultés et particularités québécoises en matière d'éthique, les nombreux chercheurs et fonctionnaires qui se sont intéressés à l'éthique dans les organisations québécoises ont également permis de donner une spécificité au système du Québec. À ce titre, le réseau des répondants, qui laisse une certaine latitude aux organisations en matière d'éthique, s'inscrit dans la foulée des initiatives originales qui revêtent un caractère typiquement québécois.

1.2 CONCEPTS LIÉS À L'ÉTHIQUE

Le présent module explique de manière succincte les principaux concepts liés à l'éthique et la manière dont elle est abordée dans cette trousse. Sont d'abord présentés l'éthique et les différents modes de régulation qu'elle côtoie, soit la déontologie, les mœurs, la morale et le droit. Cette clarification conceptuelle permet de comprendre la portée de l'éthique et de saisir les possibilités qu'elle offre dans une perspective de gestion des agents et des organisations publics.

La seconde section de ce module décrit, de manière très sommaire, les grandes notions rattachées à l'éthique, c'est-à-dire celles dont il est fréquemment question dans la littérature sur le sujet. On pense alors à la notion de valeur et à celles de jugement et de dialogue.

1.2.1 ÉTHIQUE ET MODES DE RÉGULATION

Cette section porte sur l'éthique et les principaux modes de régulation qui lui sont complémentaires. Elle vise d'abord à définir l'éthique et à la situer parmi ces principaux modes de régulation, dans lesquels il y aura lieu de différencier l'éthique de la morale, des mœurs, de la déontologie et du droit. Cette section explique aussi la distinction entre les différents types d'éthique sectorielle (des affaires, de la santé, etc.) et les divers niveaux de l'éthique (personnel, organisationnel, etc.) de manière à mieux déterminer la zone d'activité où agissent les répondants en éthique, soit l'éthique organisationnelle et gouvernementale. Ensuite, elle aborde quelques notions rattachées à l'éthique telles que les concepts de valeur, de jugement, de dialogue et de responsabilité.

Le cadre conceptuel de l'éthique retenu dans cette trousse a été développé et présenté en 2003 par Yves Boisvert, Georges A. Legault, Magalie Jutras et Allison Marchildon dans le cadre d'une recherche commanditée par le SCT. Il a été publié dans une note de recherche du Centre d'expertise en gestion des ressources humaines du SCT intitulée *Raisonnement éthique dans un contexte de marge de manœuvre accrue : clarification conceptuelle et aide à la décision – Rapport de recherche* et dans un ouvrage paru aux éditions Liber : *Petit manuel d'éthique appliquée à la gestion publique*. Cette clarification conceptuelle a le mérite d'être claire, limpide et surtout, pragmatique et adaptée aux contextes de la gestion publique. Elle constitue ainsi une approche hautement adaptée lorsque l'on souhaite aborder l'éthique organisationnelle gouvernementale. À ce titre, elle a été fréquemment reprise dans des organisations publiques québécoises et le langage qu'elle utilise est adapté à la fonction publique du Québec.

L'éthique est un mot couramment employé pour désigner plusieurs concepts souvent bien différents. Les conceptions personnelles de l'éthique reposent souvent sur des approches traditionnelles que l'on trouve dans la littérature : éthique de la vertu, de la responsabilité, altruiste, etc. Ces approches apportent des contributions très intéressantes sur le plan philosophique. Reposant sur des conceptions particulières de l'être humain, du bonheur, de la liberté, du bien et du mal, elles apportent des explications et une compréhension du monde qui sont elles aussi singulières. Ces différentes approches de l'éthique peuvent, à certains moments, aider le répondant en éthique qui fait face à des situations précises.

Parce qu'elle s'inscrit dans le paradigme de la gestion publique, la conception de l'éthique présentée dans cette trousse se rapproche des théories de la régulation. L'éthique n'est ainsi présentée ni comme une finalité, ni comme une solution pour comprendre le monde qui nous entoure. Elle est plutôt considérée comme un outil de gestion. Afin de bien cerner la nature de l'éthique comme mode de régulation, une clarification conceptuelle s'impose. Ce type d'exercice favorise d'ailleurs une compréhension globale et commune de l'éthique pour l'ensemble du réseau des répondants, de manière à favoriser des interventions cohérentes à l'échelle gouvernementale.

La régulation des comportements des membres d'une organisation occupe une place centrale en gestion, dans la mesure où c'est elle qui assure une « cohabitation » harmonieuse et la réalisation de la mission de l'organisation. Cette régulation se fait par différents modes que l'on définit comme :

« un ensemble de mécanismes implicites et explicites visant à baliser les comportements, de façon à assurer le fonctionnement d'une collectivité et à encourager la qualité de la vie en commun. L'objectif des modes de régulation sociale est d'assurer des rapports harmonieux entre les membres d'une collectivité⁴³ ».

Ces modes de régulation des comportements se répartissent en fonction de deux pôles que l'on distingue essentiellement par le degré d'autonomie laissé à l'individu dans la régulation de sa conduite. À l'un des pôles se trouve l'hétérorégulation :

« Il s'agit d'un mouvement de régulation établi et imposé de l'extérieur, c'est-à-dire qu'une autorité externe dicte à l'individu la façon dont il doit décider ou agir. Dans une approche hétéronome, la régulation des comportements passe par le respect des règles édictées par l'autorité, et la crainte de la sanction par cette dernière dans le cas contraire⁴⁴. »

À l'autre pôle se place l'autorégulation. Ici,

« la régulation émerge de l'individu, qui décide par lui-même de ses choix et de ses actions [...] et c'est] dans la maîtrise de lui-même qu'un individu trouve la source de la régulation de ses comportements⁴⁵ ».

Cela dit, cette maîtrise de soi s'exerce dans un contexte normé où l'autre occupe une place prépondérante. En d'autres mots, l'autorégulation doit tenir compte des exigences des autres modes de régulation et des attentes sociales et contextuelles à l'égard de soi. À ce titre, elle est complémentaire à ces modes. Ainsi, « dans une perspective autorégulatoire, nous dirons que la source de la régulation des conduites réside en fait dans le sens coconstruit et partagé par les membres d'un groupe auquel appartient l'individu⁴⁶ ».

43. BOISVERT, Yves (dir.), Magalie JUTRAS et Allison MARCHILDON (2003). Guide d'éthique organisationnelle, Centre d'expertise de gestion des ressources humaines. SCT. p. 3.

44. BOISVERT, Yves, Georges A. LEGAULT, Louis C. CÔTÉ, Allison MARCHILDON et Magalie JUTRAS (2003). Raisonnement éthique dans un contexte de marge de manœuvre accrue : clarification conceptuelle et aide à la décision - Rapport de recherche, Centre d'expertise en gestion des ressources humaines, Secrétariat du Conseil du trésor, p. 8.

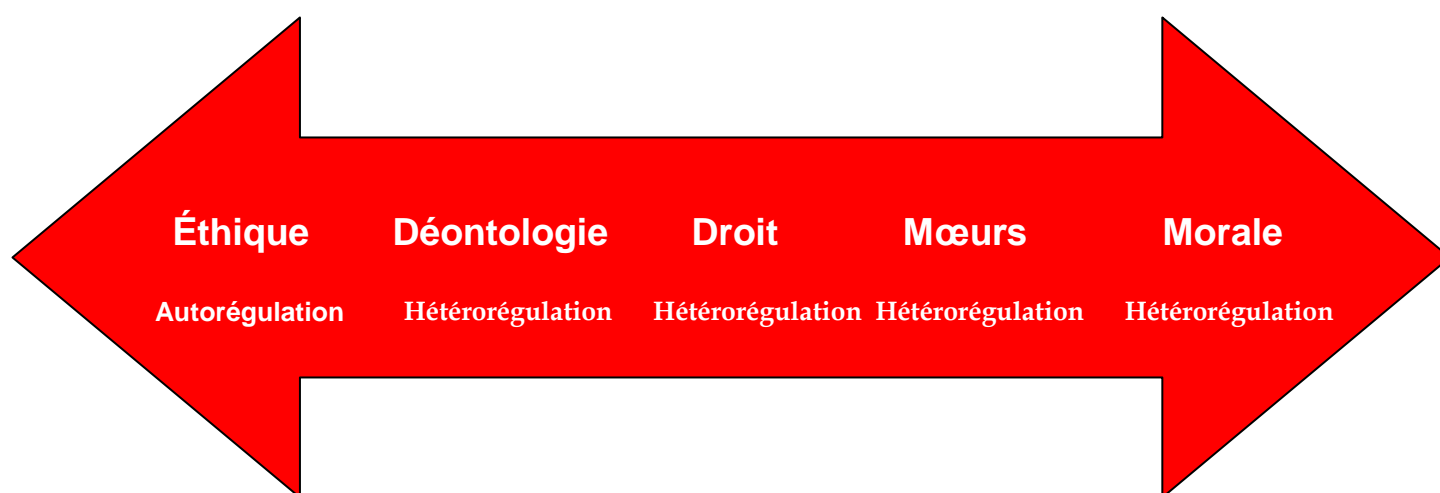
45. BOISVERT, Yves, Georges A. LEGAULT, Louis C. CÔTÉ, Allison MARCHILDON et Magalie JUTRAS (2003). Raisonnement éthique dans un contexte de marge de manœuvre accrue : clarification conceptuelle et aide à la décision - Rapport de recherche, Centre d'expertise en gestion des ressources humaines, Secrétariat du Conseil du trésor, p. 8.

46. BOISVERT, Yves, Magalie JUTRAS, Georges A. LEGAULT et Allison MARCHILDON avec la collaboration de Louis CÔTÉ (2003). Petit manuel d'éthique appliquée à la gestion publique, p. 28.

Cette vision des choses signifie que les valeurs chères à une organisation, en plus d'être partagées, sont coconstruites, donc élaborées, définies et vécues par l'ensemble des membres de l'organisation.

Les différents modes de régulation que sont l'éthique, la déontologie, le droit, les mœurs et la morale se situent à des degrés divers dans l'un ou l'autre des pôles régulateurs représentés dans le schéma ci-dessous.

Schéma 3 – Matrice des modes de régulation



© Laboratoire d'éthique publique

Ce tour d'horizon des différents modes de régulation permet de comprendre comment s'opère la régulation des comportements dans les organisations. Chacun des modes de régulation suggère une force plus ou moins autorégulatoire ou hétérorégulatoire. En effet, chaque mode a une double nature régulatoire, c'est-à-dire que chacun comporte « à doses certes variables, des éléments autorégulateurs et des éléments hétérorégulateurs⁴⁷ ». Et c'est dans l'interdépendance, la complémentarité et la synergie que les modes de régulation s'actualisent et permettent une cohabitation harmonieuse des acteurs, des organisations et des sociétés. Dès lors, dans un contexte organisationnel, on campera les actions pour favoriser la synergie régulatoire.

Trois cibles nous semblent fondamentales : la compétence éthique, la gestion des dilemmes éthiques et la gestion des risques éthiques⁴⁸. L'éthique organisationnelle tient compte ainsi des

47. BOISVERT Yves, Magalie JUTRAS, Georges A. LEGAULT et Allison MARCHILDON avec la collaboration de Louis CÔTÉ (2003). Petit manuel d'éthique appliquée à la gestion publique, p. 28-29.

48. ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (2009). Vers un cadre pour l'intégrité solide : instruments, processus, structures et conditions de mise en œuvre, p. 103.

enjeux éthiques qui concernent à la fois les individus, la culture et les structures des organisations.

En ce sens, les interventions interpellent les différents modes de régulation et impliqueront les multiples niveaux de l'organisation, les individus qui la composent, sa culture et ses structures.

1.2.1.1 ÉTHIQUE

L'éthique, au même titre que la déontologie, le droit, la morale et les mœurs, est un mode de régulation des comportements dans une société, un groupe ou une organisation. La régulation des conduites vise une certaine harmonie dans les relations, un meilleur « vivre ensemble ». Toutefois, l'éthique se situe à l'extrémité autorégulatoire de la matrice et est définie comme :

« [...] le seul mode de régulation des comportements qui provient d'abord du jugement personnel de l'individu, tout en se fondant sur des valeurs coconstruites et partagées pour donner un sens à ses décisions et à ses actions. C'est ce caractère autorégulatoire qui distingue l'éthique des autres modes de régulation, parce qu'il laisse une plus grande place à l'autonomie et à la responsabilité individuelle⁴⁹ ».

L'éthique laisse donc une grande place au jugement et à la responsabilité de l'individu. Elle met l'accent sur des valeurs partagées pour guider les actions. Elle compte parmi les modes d'autorégulation puisqu'elle fait appel à une maîtrise de soi qui permet à l'individu de gérer lui-même ses comportements, à la lumière de valeurs partagées⁵⁰. Cette volonté de s'autoréguler amène les individus à réfléchir à leurs actions et à leur responsabilité envers les autres. Concrètement, cela amène à réfléchir aux conséquences de leurs actions **avant** d'agir. L'éthique s'inscrit donc dans une logique préventive en amenant les personnes à agir de façon à éviter des conséquences négatives pour elles et pour les autres.

L'éthique n'est donc pas un code de conduite qui cherche à encadrer les comportements et à surveiller les individus. Ce sont les individus eux-mêmes qui gèrent leurs comportements afin d'éviter les abus, parce qu'ils auront réfléchi aux valeurs auxquelles ils adhèrent et aux conséquences de leurs actions sur eux et sur autrui. En ce sens, l'éthique suppose une réflexion et une prise en considération des normativités inhérentes à un contexte, à une situation. En d'autres mots, elle suppose que l'individu considère les attentes sociales, explicites et implicites, qui sont exprimées à son égard. Il doit tenir compte du cadre juridique et des règles déontologiques qui s'appliquent ainsi que de la culture ambiante. En ce sens, la compétence éthique présume une capacité à faire une lecture adéquate des attentes en matière d'éthique que les autres ont envers eux-mêmes.

Dans cette optique, on comprend l'importance de clarifier les valeurs institutionnelles et organisationnelles. Les différents exercices conduisant à des énoncés de valeurs, qu'ils soient

49. BOISVERT, Yves, Magalie JUTRAS, Georges A. LEGAULT et Allison MARCHILDON avec la collaboration de Louis CÔTÉ (2003). Petit manuel d'éthique appliquée à la gestion publique, p. 28.

50. BOISVERT, Yves, Georges A. LEGAULT, Louis C. CÔTÉ, Allison MARCHILDON et Magalie JUTRAS (2003). Raisonnement éthique dans un contexte de marge de manœuvre accrue : clarification conceptuelle et aide à la décision – Rapport de recherche, Centre d'expertise en gestion des ressources humaines, Secrétariat du Conseil du trésor.

« *top down* » (valeurs institutionnelles) ou « *bottom up* » (valeurs organisationnelles), apportent une plus-value à la vie organisationnelle et viennent renforcer la culture de l'éthique.

Ces énoncés de valeurs viennent exprimer et expliciter des attentes en matière d'éthique qui sont souvent implicites. Le dialogue favorise une meilleure compréhension des valeurs et une plus grande adhésion à celles-ci. Les valeurs partagées, coconstruites dans le dialogue, aident donc les personnes à prendre les meilleures décisions parce que ces dernières auront tenu compte des attentes de l'organisation, des supérieurs, des collègues, des employés, des clientèles, etc.

1.2.1.1.1 COMPÉTENCE ÉTHIQUE

Une des premières cibles liées à l'éthique organisationnelle est le développement de la compétence éthique des membres d'une organisation. Cette compétence, dans une perspective de synergie régulatoire, ne réfère pas à une simple conformité aux normes. Elle résulte plutôt de la combinaison efficace de différentes dimensions complémentaires : autorégulatoire, interrelationnelle, communicationnelle, décisionnelle et redditionnelle. En d'autres mots, la compétence éthique comporte plusieurs dimensions synergiques :

« C'est donc dans la rencontre de l'autre [interrelationnelle], lorsqu'on nous demande d'expliquer et de justifier nos choix [communicationnelle], que nous sommes poussés à une réflexion plus systématique sur nos décisions [décisionnelle]. C'est l'interpellation de l'autre qui nous convie à un échange dans lequel nous devons démontrer et légitimer les motifs de nos décisions [redditionnelle], nous conduisant ainsi à des choix, des actions et des comportements responsables [autorégulatoires]⁵¹. »

La compétence éthique constitue ainsi un important et constant chantier de l'éthique organisationnelle.

Une deuxième cible de l'éthique organisationnelle concerne la gestion des dilemmes éthiques. En effet, pour mettre en œuvre la compétence éthique, les organisations et les individus doivent être habilités à reconnaître et à résoudre les dilemmes éthiques auxquels ils sont confrontés. Ces dilemmes sont :

« [des] situations dans lesquelles les valeurs et les normes sont en jeu et où un choix doit être exercé entre plusieurs solutions, dont chacune doit être justifiée par de bonnes raisons⁵² ».

Ils font partie de la vie organisationnelle et vouloir les éviter serait néfaste, comme l'écrivent Jeroen Maesschalck et Janos Bertok dans leur rapport :

« L'analyse des dilemmes part de l'hypothèse selon laquelle les dilemmes sont inévitables et qu'il n'est pas toujours souhaitable de les éviter. Mieux vaut parfois accepter que des dilemmes peuvent intervenir dans certains domaines, faire confiance aux employés pour les résoudre et les soutenir dans cette tâche [...] L'organisme doit être au courant des dilemmes qui surgissent de manière à mieux aider ses employés à y faire face⁵³. »

51. BOURQUE-LAPOINTE, Marie-Ève, Mélanie BOYER et Magalie JUTRAS (2011). La compétence éthique du gestionnaire public : un atout précieux, dans Yves BOISVERT (dir.), Éthique et gouvernance publique : principes, enjeux et défis, Montréal, Éditions Liber, p. 247.

52. E. Karssing (2001). Morele Competentie in Organisaties, Assen, Joninklijke, Van Gorcum, p. 93, cité par Jeroen Maesschalck, en collaboration avec Janos Bertok, 2011, « Vers un cadre solide pour l'intégrité : instruments, processus, structures et conditions de mise en œuvre », dans Yves Boisvert (dir.), Éthique et gouvernance publique : principes, enjeux et défis, Montréal, Éditions Liber, p. 30.

53. ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (2009). Vers un cadre pour l'intégrité solide : instruments, processus, structures et conditions de mise en œuvre, p. 33.

Un troisième chantier de l'éthique organisationnelle se rapporte à la gestion des risques éthiques. L'analyse des risques éthiques vise à reconnaître les situations potentiellement problématiques en matière d'éthique et à obtenir de l'information à leur sujet. Cet exercice, communément désigné par l'expression « cartographie des risques éthiques », explore :

« les processus névralgiques (passation de marchés, promotion des employés, inspection, etc.) et [les] fonctions sensibles (généralement celles des employés intervenant en qualité de responsables dans les processus névralgiques ou dans la prise de décision en général) et par l'identification des points particulièrement vulnérables à des manquements à l'intégrité (choix du processus d'appel d'offres ou de modification d'un contrat déjà accordé par exemple)⁵⁴ ».

L'exercice de « cartographie des risques éthiques » constitue une source d'information de base pour « la formulation de recommandations destinées à l'organisme quant aux moyens d'améliorer sa résilience à ces vulnérabilités⁵⁵ ».

L'analyse des dilemmes éthiques et des risques éthiques devrait permettre aux organisations de placer, au centre de leur plan d'action en matière d'éthique, des mesures structurelles (par exemple, les codes de conduite, les politiques relatives aux conflits d'intérêts ou les règles régissant la période après-mandat) ainsi que des mesures structurelles complémentaires (mécanismes portant sur la gestion du personnel, la gestion des marchés publics et des contrats ou la gestion financière). En ce sens, l'éthique organisationnelle implique certes des mesures particulières qui sont mises en œuvre et appliquées par les principaux responsables de la question de l'éthique, mais aussi des mesures complémentaires qui, a priori, ne concernent pas l'éthique, mais dont les implications et les enjeux sont de nature éthique⁵⁶.

L'éthique organisationnelle, c'est aussi des mesures axées sur les valeurs (énoncés de valeurs, guides de conduite, politiques de reconnaissance-mobilisation, espaces de dialogue, etc.) et sur les règles (codes de déontologie, lignes directrices, politiques internes, etc.), et surtout, « **le nécessaire équilibre entre l'approche fondée sur les valeurs et l'approche fondée sur les règles**⁵⁷ ».

En d'autres termes, l'éthique organisationnelle doit être comprise dans une vision systémique de l'organisation et son application doit tenir compte de l'importance de la synergie des moyens mis en œuvre.

54. ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (2009). Vers un cadre pour l'intégrité solide : instruments, processus, structures et conditions de mise en œuvre, p. 32.

55. ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (2009). Vers un cadre pour l'intégrité solide : instruments, processus, structures et conditions de mise en œuvre, p. 32.

56. ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (2009). Vers un cadre pour l'intégrité solide : instruments, processus, structures et conditions de mise en œuvre, p. 103.

57. ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (2009). Vers un cadre pour l'intégrité solide : instruments, processus, structures et conditions de mise en œuvre, p. 30.

1.2.1.2 DÉONTOLOGIE

Parce qu'elle relève d'un processus autonome (les ordres, associations et organisations choisissent volontairement d'entreprendre une démarche déontologique), et qu'elle mobilise des instances de surveillance et de contrôle, la déontologie se situe entre l'éthique et le droit. Ce mode de régulation contrôle les comportements en établissant des règlements et des normes qui sont consignés dans un code de déontologie à l'usage des membres d'une profession ou d'une organisation. Les normes déontologiques déterminent les conduites précises que les membres doivent adopter dans des circonstances particulières, en fonction des attentes de l'ordre, de l'association professionnelle ou de la direction. Des sanctions sont prévues dans le cas de non-respect de ces règles et normes. La déontologie recense les valeurs professionnelles ou organisationnelles que l'on estime inhérentes à l'exercice d'un métier, d'une fonction ou d'un travail, et qui en favorisent la qualité. Elle transforme ainsi les valeurs professionnelles ou organisationnelles en principes qui prescrivent des comportements précis⁵⁸.

La déontologie s'adresse aux membres d'une profession, d'un ordre ou d'une organisation en vue de préserver la confiance du public et l'intégrité de la profession. Obligatoire pour les ordres professionnels (avocats, infirmiers, médecins, psychologues, etc.), elle est très répandue dans les autres professions (conseillers financiers, policiers, fonctionnaires, etc.). Elle est aussi présente dans toutes les organisations, sous forme d'un code d'éthique ou de conduite, de lignes directrices, de règlements, de politiques ou de directives internes.

Pour les fonctionnaires de l'État québécois, le code de déontologie est inscrit dans la LFP. C'est donc dans une loi (régulation par le droit) que sont énoncés les devoirs et obligations déontologiques des employés de l'État. Ces devoirs et obligations sont explicités dans le document *L'éthique dans la fonction publique québécoise* <http://www.mce.gouv.qc.ca/publications/ethique.pdf>, qui présente un ensemble de règles et de normes déontologiques auquel les agents publics doivent se conformer. Celles-ci concernent la prestation de travail, le lien avec l'organisation, le service au public ainsi que le comportement des agents publics. Finalement, ce document présente les valeurs propres à l'administration publique québécoise : compétence, impartialité, intégrité, loyauté et respect.

58. BOISVERT, Yves, Magalie JUTRAS, Georges A. LEGAULT et Allison MARCHILDON avec la collaboration de Louis CÔTÉ (2003). *Petit manuel d'éthique appliquée à la gestion publique*, p. 39.

1.2.1.3 DROIT

Très explicites parce qu'elles sont écrites et diffusées par l'État, les règles et les normes juridiques font du droit un mode de régulation hétéronome. Dans les États démocratiques, les individus participent aux processus législatifs, ce qui donne au droit certaines propriétés autorégulatrices. Comme il s'agit du mode de régulation le plus « bipolaire », il se positionne au cœur de la matrice régulatoire. Édité par l'État, le droit :

« [...] impose des obligations aux citoyens d'une société donnée, protège leurs droits et prévoit un code procédural afin de leur permettre de régler leurs différends [...] On se soumet au droit pour trois raisons : la conviction de la nécessité de règles minimales de conduite, la connaissance des textes de loi et la sanction qu'entraîne un comportement illégal⁵⁹ ».

La morale et le droit sont deux modes de régulation hétéronomes, mais l'autorité est différente. Le droit, ce n'est pas une personne qui possède des pouvoirs divins ou une idéologie qui dicte les règles. Ce sont des représentants élus par les citoyens qui l'appliquent. On s'y soumet parce que l'on comprend qu'il est nécessaire de respecter des normes minimales pour assurer une harmonie sociale et aussi parce qu'on cherche à éviter les sanctions et donc, à protéger son intérêt personnel. En droit, on adhère à l'idéal démocratique donc, aux institutions qui le représentent. Le premier objectif du droit est d'assurer une cohésion en protégeant les droits de chacun, tout en évitant et en gérant les conflits. Dans les organisations publiques, le droit est très important puisque les employés sont au service de la population. Ainsi, les organismes publics sont constitués en vertu d'une loi qui leur est propre et qui détermine les limites à l'intérieur desquelles ils peuvent agir. La LFP représente le cadre législatif que chaque fonctionnaire doit respecter et qui établit les premiers jalons de l'éthique gouvernementale québécoise.

59. BOISVERT, Yves, Magalie JUTRAS, Georges A. LEGAULT et Allison MARCHILDON avec la collaboration de Louis CÔTÉ (2003). Petit manuel d'éthique appliquée à la gestion publique, p. 36-37.

1.2.1.4 MŒURS

Dans cette matrice de la régulation (schéma 3), les mœurs précèdent la morale au pôle hétérorégulatoire. Moins explicites, les mœurs renvoient aux habitudes de vie, aux manières de vivre ou de faire qui sont propres à un groupe, à une communauté ou à une société. Elles orientent les comportements des individus qui souhaitent appartenir à un groupe et être reconnus par ses membres. Les mœurs reposent sur des règles non écrites qui régissent les pratiques d'un groupe. Ces règles informelles traduisent les attentes du groupe à l'égard du comportement de ses membres et se transmettent verbalement ou par mimétisme. Elles sont intégrées lors de la socialisation, notamment grâce à l'éducation et aux institutions sociales, mais aussi par la simple adhésion à un groupe ou par l'adoption des habitudes qui se développent dans une organisation ou une partie de celle-ci.

C'est l'idée de conformisme qui traduit le mieux la puissance discrète des mœurs, et c'est le désir de conformité au groupe qui est au cœur de la régulation des comportements par celles-ci⁶⁰. Dans les organisations, les mœurs se reflètent dans la culture organisationnelle. De la tenue vestimentaire à la ponctualité, en passant par la posture ou le vocabulaire, voilà des exemples d'aspects, en apparence simples ou superficiels, qui peuvent avoir une influence majeure sur l'intégration d'une personne dans son équipe de travail, sur le sentiment d'appartenance au groupe ou à l'organisation, sur l'identité même d'un groupe ou la déviance comportementale émanant de celui-ci.

Cela dit, il est possible qu'une même organisation compte plusieurs sous-groupes qui possèdent des mœurs différentes. Ces distinctions peuvent être géographiques, par exemple. Les habitudes de travail des employés d'une même organisation ne sont pas nécessairement les mêmes que celles du personnel d'un bureau régional ou d'un organisme central. On comprend aussi qu'une personne peut faire partie de plusieurs sous-groupes à la fois. Par exemple, un commis appartenant à une équipe de direction, peut aussi faire partie de l'équipe du personnel de soutien, et être engagé dans le club social de son organisation, etc. Par conséquent, chacun de ces groupes se caractérise par des valeurs et des attentes variables, parfois similaires, parfois complémentaires, mais aussi parfois contradictoires. Dans une administration publique de plus en plus spécialisée, il est essentiel de bien saisir les mœurs qui régulent les comportements des employés pour travailler dans une logique d'éthique préventive.

60. BOISVERT, Yves, Magalie JUTRAS, Georges A. LEGAULT et Allison MARCHILDON avec la collaboration de Louis CÔTÉ (2003). Petit manuel d'éthique appliquée à la gestion publique, p. 34.

1.2.1.5 MORALE

La morale se situe à l'extrémité hétérorégulatoire de la matrice régulatoire (schéma 3). Elle est définie comme un mode de régulation radical établi par une autorité extérieure puissante et légitime qui, somme toute, accorde peu de place à l'autonomie et à la liberté individuelle. Au nom d'une autorité extérieure qui la fonde (Dieu, la Nature, la Patrie, etc.), elle régule les comportements en imposant aux individus des « devoirs » pour faire le bien et éviter le mal. La morale peut se présenter comme un ensemble de règles, de principes et de normes qu'on doit respecter dans toutes les sphères d'activité. Elle a par conséquent un caractère contraignant, car elle impose un devoir. L'impératif moral exige alors une discipline de la part de l'individu afin que soient respectées les prescriptions et interdictions dans ses décisions et ses agissements avec les autres⁶¹. La morale s'appuie ainsi sur les croyances fondamentales des individus. Par exemple, c'est un Dieu, une religion ou la Patrie qui établit les règles que l'on doit suivre. C'est la conviction et/ou la peur des sanctions qui motivent les individus à s'y conformer (religion, patriotisme, morale des droits de l'homme, etc.). En d'autres mots, la morale porte sur ce qui « *devrait être fait* » pour respecter des valeurs et remplir des devoirs moraux dictés par une autorité.

Dans certaines organisations, une philosophie de gestion précise peut constituer une morale. Par exemple, le développement durable peut constituer une philosophie de gestion importante et devenir une sorte de morale. Cette « doctrine » déterminera plusieurs éléments, certains plus généraux et d'autres plus particuliers : la sorte de papier à utiliser, le choix de certains fournisseurs qui respectent les critères de développement durable, les choix dans le transport des marchandises, etc. Cet exemple illustre comment une philosophie de gestion influence et dicte les choix dans une organisation. Si les employés partagent ces valeurs environnementales et économiques, alors le climat organisationnel est en équilibre. Il s'avère donc important pour les organisations de consolider l'arrimage des valeurs institutionnelles (ou corporatives), des valeurs organisationnelles (c'est-à-dire les valeurs partagées par les membres d'une organisation⁶²) et des valeurs personnelles avec la mission de l'organisation.

Par ailleurs, en raison de la diversité culturelle grandissante, cet enjeu lié à l'arrimage des convictions de chacun devient un défi organisationnel de taille. La gestion des conflits entre différentes morales et mœurs fortes et « ancrées » est au cœur de la question de la régulation des comportements dans les organisations. Tout le débat à propos des accommodements raisonnables démontre la complexité et la sensibilité possibles de ces confrontations régulatrices.

61. ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (2009). Vers un cadre pour l'intégrité solide : instruments, processus, structures et conditions de mise en œuvre, p. 30-31-33.

62. BRABAND, Louise (2007). « L'intervention en éthique organisationnelle : une mise en contexte » dans Yves BOISVERT (dir.), L'intervention en éthique organisationnelle : théorie et pratique, Montréal, Éditions Liber, p. 171-191.

1.2.2 NOTIONS RATTACHÉES À L'ÉTHIQUE

Dans cette section, trois notions rattachées à l'éthique seront présentées. La notion de valeur sera définie et précisée selon les différents niveaux qui coexistent dans les milieux de travail (valeurs personnelles, professionnelles, organisationnelles, institutionnelles, gouvernementales et sociales). Les notions de jugement et de dialogue seront aussi abordées.

1.2.2.1 VALEUR

De manière simple, on peut dire que la notion de valeur renvoie « à ce qui est important pour une personne ou un groupe et qui sert de critère pour évaluer si une action peut être considérée comme meilleure qu’une autre⁶³ ». Cette courte définition met en lumière l’importance de l’aspect évaluatif de la valeur et la portée de celle-ci dans le processus réflexif en matière d’éthique.

Pour Claude Dubé, « les valeurs sont considérées par une organisation comme ce qui doit être recherché, désiré, poursuivi et vécu par les personnes qui la [l’organisation] composent et qui servent de guide à l’action⁶⁴ ». Cette définition a le mérite de promouvoir le caractère « d’idéal » inhérent à la notion de valeur, son aspect « partagé », de même que la finalité d’action qu’elle suppose.

Les travaux de Jean-François Claude sur le management par les valeurs⁶⁵ nous permettent, quant à eux, d’aller un peu plus loin dans la conceptualisation de la notion de valeur. En effet, ils offrent des propositions intéressantes pour la compréhension et l’actualisation de cette notion dans les milieux organisationnels. La portée pragmatique ainsi que les applications à la fois individuelles et collectives de certains éléments de cette approche méritent d’être abordées ici. Voici les grands traits de cette définition qui semblent être les plus importants :

- Les valeurs sont des préférences quant à la manière d’être et aux conduites individuelles ou collectives.
- Les valeurs sont à la racine de l’action, individuelle ou collective; elles orientent et justifient l’action.
- Les valeurs émanent du fonctionnement des groupes d’appartenance.
- Les valeurs, bien qu’elles émergent de la vie collective, sont appropriées et déclinées, d’une façon singulière et unique, par chaque personne, de sorte qu’il s’introduit toujours un écart entre la valeur au sens générique du terme, la façon personnelle dont la personne se l’approprie et la façon dont une autre se l’approprie;
- Les valeurs forgent, chez un individu, des exigences qui vont dans le sens de ce qui est bien, en se plaçant du point de vue du groupe dans lequel il s’insère, de sorte qu’elles lient affectivement les individus à leurs collectivités d’appartenance, dans une dynamique réciproque.
- Enfin, les valeurs traduisent l’identité et la vitalité du groupe qui les produit.

63. BOISVERT, Yves, Magalie JUTRAS, Georges A. LEGAULT et Allison MARCHILDON avec la collaboration de Louis CÔTÉ (2003). Petit manuel d’éthique appliquée à la gestion publique, Montréal, Éditions Liber, p. 86.

64. DUBÉ, Claude. Définition utilisée dans le cadre de formations de perfectionnement en éthique, École nationale d’administration publique.

65. CLAUDE, Jean-François (2001). Le management par les valeurs, Paris, Éditions Liaisons, p. 84-85.

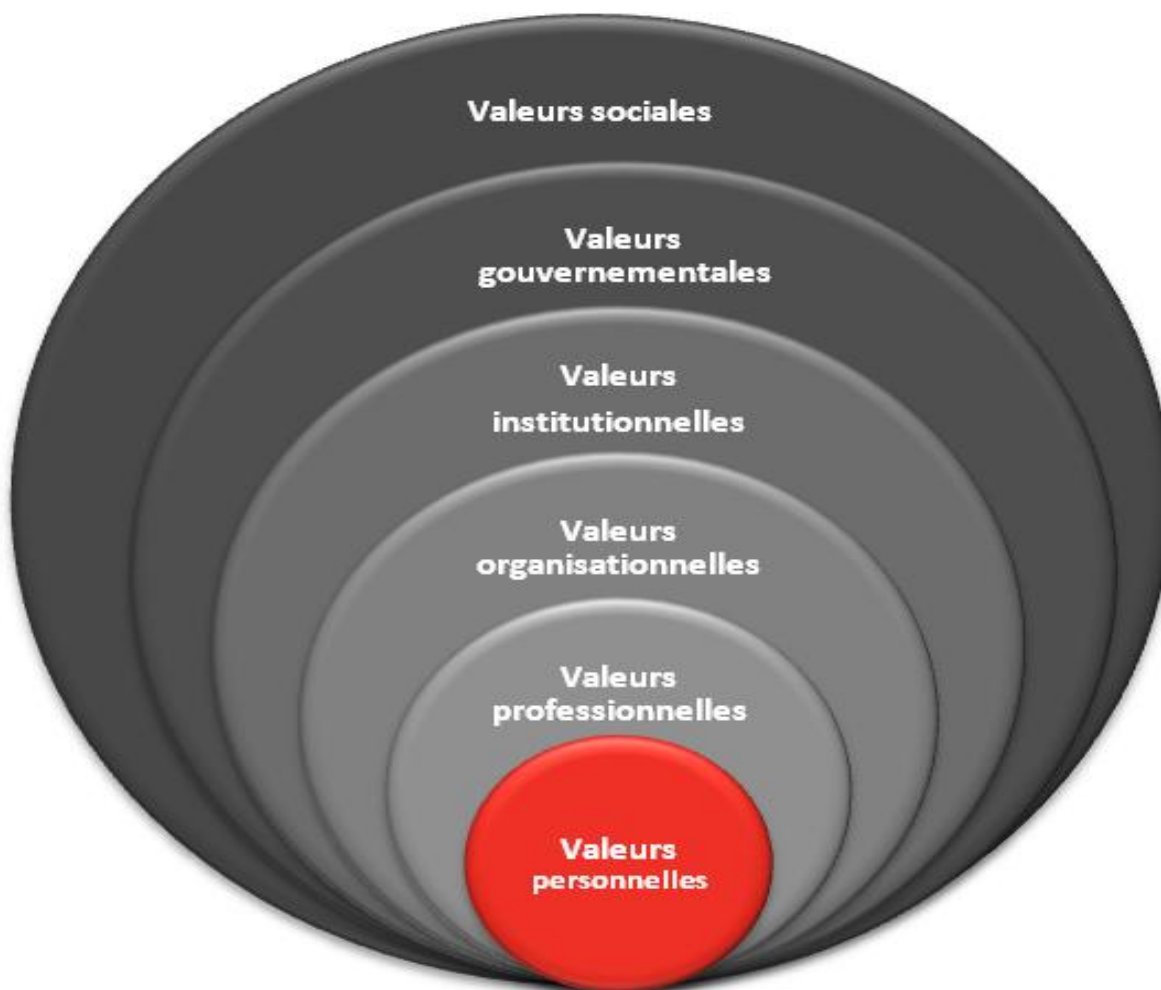
Ces éléments de définition fournis par Jean-François Claude permettent d'affirmer que les valeurs personnelles ou collectives sont toutes interreliées; qu'elles orientent et justifient les actions selon une conception partagée de ce qui est bien, de ce qui est souhaité, eu égard à la mission et au fonctionnement du groupe; et que leur force d'application, c'est-à-dire de transfert dans l'action, provient de la volonté d'appartenir et de s'identifier à un groupe donné.

Par conséquent, les interventions sur les valeurs chercheront à favoriser les interrelations positives entre ces valeurs, de manière à réduire les écarts, les chocs et les conflits de valeurs et à favoriser le partage de valeurs communes. Elles viseront aussi à orienter les valeurs vers une conception partagée de ce qui est bien et souhaité, vers une compréhension commune de la mission de l'organisation et vers une culture organisationnelle portée par des valeurs identitaires fortes et mobilisatrices. Enfin, les interventions auront pour objectif de faciliter l'actualisation des valeurs dans des actions et des comportements.

Cette définition opératoire de la notion de valeur recouvre aussi les différents niveaux de valeurs⁶⁶ qui coexistent dans un groupe. Dans le contexte des organisations publiques québécoises, plusieurs niveaux de valeurs se chevauchent. Le schéma suivant démontre la distinction entre ces différents niveaux et la nécessaire intégration de ceux-ci, qui vont du niveau social au niveau individuel, ou vice versa, en passant par de multiples sphères collectives qui marquent l'amalgame des valeurs dans les organisations publiques québécoises.

66. Plusieurs niveaux de valeurs ont par ailleurs été définis dans BOISVERT, Yves (dir.), Magalie JUTRAS et Allison MARCHILDON (2003). Guide d'éthique organisationnelle, Centre d'expertise en gestion des ressources humaines, SCT.

Schéma 4 – Différents niveaux de valeurs



Les valeurs *sociales* sont des valeurs que l'on trouve dans la société et qui sont inhérentes aux mœurs, à la culture ainsi qu'aux systèmes sociaux, économiques et politiques d'une collectivité. La démocratie, la liberté, la propriété, la primauté du droit et la tolérance sont des exemples de valeurs sociales d'une société libérale et démocratique. Par exemple, au Québec, le fait de parler français est aussi une valeur sociale.

Les valeurs *gouvernementales* ou les valeurs de l'administration publique sont les valeurs privilégiées et promues par l'État. Dans les sociétés démocratiques, elles découlent de deux grands principes, à savoir l'intérêt public et le service au citoyen. Au Québec, la Déclaration de valeurs de l'administration publique québécoise énonce cinq valeurs : la compétence, l'impartialité, l'intégrité, la loyauté et le respect⁶⁷. L'État prône également plusieurs autres valeurs : l'assiduité, la compétence, l'obéissance hiérarchique, la loyauté et l'allégeance à

67. L'Éthique dans la fonction publique québécoise, [en ligne], le 30 juin 2012, <http://www.mce.gouv.qc.ca/publications/ethique.pdf>

l'autorité constituée, la courtoisie, la non-discrimination, la diligence, la discrétion, la neutralité politique, la réserve, l'honnêteté, l'impartialité, etc.

Les valeurs *institutionnelles* ou *corporatives*: sont les valeurs que souhaite véhiculer la direction d'une organisation. Elles sont fréquemment énoncées dans les exercices de planification stratégique ou suivant la mission et la vision de l'organisation (mission, vision, valeurs). Elles prennent souvent la forme d'engagements ou de principes. Il s'agit des valeurs que les instances souhaitent voir implanter dans l'organisation et elles s'inscrivent dans une approche « *top down* » : « Les valeurs définies dans le cadre de l'approche stratégique fournissent un cadre directif d'orientation de l'action et des comportements⁶⁸. » Mentionnons aussi que ces valeurs sont imprégnées des modes de gestion utilisés dans une organisation donnée. Ainsi, dans une organisation où la gestion est participative ou collaborative, les valeurs d'ouverture et d'entraide sont certainement mises en avant. Dans un contexte de gestion de type bureaucratique, ce sont plutôt les valeurs de rigueur et de loyauté qui seront privilégiées. Dès lors, on comprend que les valeurs institutionnelles sont établies et véhiculées par la direction générale : « Elles ont l'immense avantage d'être [...] « portées » par les dirigeants et d'être un levier de leur leadership⁶⁹. »

Quant aux valeurs *organisationnelles*, ce sont celles que les membres d'une organisation appliquent ou visent à appliquer aux décisions qu'ils prennent et aux actions qu'ils entreprennent dans le cadre de leur travail, et ce, afin de remplir la mission de leur organisation. Elles sont par conséquent des points de repère qui permettent aux membres d'une organisation d'évaluer ce qui est considéré comme acceptable et inacceptable dans l'exercice de leurs fonctions. Comme l'indique Jean-François Claude, « les valeurs vivantes, c'est-à-dire celles qui influencent et infléchissent réellement les conduites, sont imbriquées dans les pratiques des personnes, dans leur contexte d'action⁷⁰ ». L'ouverture, le sens du service ou le respect sont des exemples de valeurs organisationnelles qui ressortent souvent dans les discussions sur cette question. Bien que ce ne soit pas explicité, les valeurs d'efficacité et de rendement sont omniprésentes dans plusieurs organisations. Les valeurs organisationnelles sont habituellement « collées » à la mission et à l'identité de l'organisation et se traduisent dans des déclarations de valeurs de type « *bottom up* ». Ce sont celles que les membres d'un groupe ou d'une organisation partagent. Elles favorisent la cohabitation harmonieuse et permettent la réalisation d'un objectif commun, soit la mission de l'organisation : « Ce sont les valeurs partagées qui, entre autres, permettent à des collaborateurs de considérer que les situations de travail sont suffisamment légitimes pour les engager à coopérer dans un esprit constructif⁷¹. »

Les valeurs *professionnelles*, de leur côté, sont privilégiées par les membres d'une même profession et, dans certains cas, promues par un ordre professionnel. Le respect de la

68. CLAUDE, Jean-François (2001). *Le management par les valeurs*, Paris, Éditions Liaisons, p. 124.

69. CLAUDE, Jean-François (2001). *Le management par les valeurs*, Paris, Éditions Liaisons, p. 124.

70. CLAUDE, Jean-François (2001). *Le management par les valeurs*, Paris, Éditions Liaisons, p. 124.

71. CLAUDE, Jean-François (2001). *Le management par les valeurs*, Paris, Éditions Liaisons, p. 35.

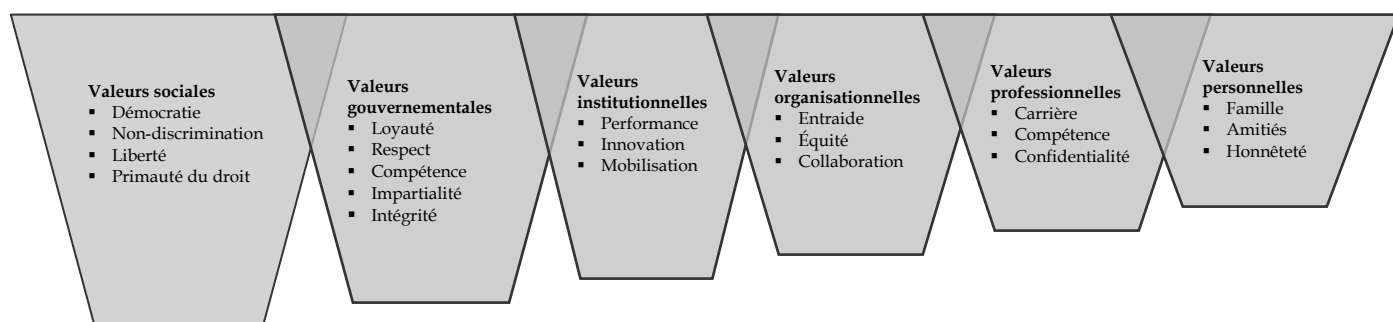
confidentialité, la compétence, la qualité du service, etc. sont des exemples de valeurs professionnelles.

Aux valeurs professionnelles, on peut associer les valeurs de métier, comme les nomme Jean-François Claude. Ces valeurs professionnelles ou de métier sont modelées par des savoir-faire, des règles, des traditions, des manières de voir ou de faire, des préférences et des préoccupations liées aux activités professionnelles ou aux secteurs d'activité.

Les valeurs *personnelles*: ce sont les valeurs portées par un individu. Elles sont de nature privée (amour, amitié, famille, carrière) et publique (collaboration, intégrité, respect). Chaque personne est portée par un système de valeurs unique qui intègre et traduit celles-ci à sa propre manière. Dans un contexte organisationnel, on a donc tout avantage à ce que les valeurs collectives « collent » aux valeurs personnelles et vice versa, car comme le dit Jean-François Claude « Les valeurs ne valent que par ce que chacun de nous en fait⁷² ».

Le schéma qui suit illustre les différents niveaux de valeurs en donnant des exemples pour chacun d'eux.

Schéma 5 - Exemples pour chaque niveau de valeurs



Les interventions en éthique organisationnelle, outre les objectifs mentionnés précédemment, visent l'équilibre entre ces différents niveaux de valeurs, qui sont tous aussi légitimes et indispensables les uns que les autres. En ce sens, l'objectif n'est donc pas de prioriser l'un ou l'autre de ces niveaux, mais bien de veiller à une intégration des valeurs personnelles, professionnelles (pour un métier ou un secteur), organisationnelles et institutionnelles dans un contexte gouvernemental et sociétal, lui aussi porteur de valeurs, de manière à obtenir un système de valeurs.

Ce tour d'horizon démontre que plusieurs valeurs de différents niveaux sont bien présentes dans les collectivités. Dès lors, il est normal que cette diversité crée des tensions dans une organisation.

72. CLAUDE, Jean-François (2001). Le management par les valeurs, Paris, Éditions Liaisons, p. 105.

Cependant, lorsque les tensions de valeurs sont récurrentes et importantes, elles affectent négativement le climat de travail et le degré de motivation des employés. Cela peut, éventuellement, mener à des manquements éthiques ou à des comportements déviants. Dans une approche d'éthique préventive, il est donc essentiel de travailler sur la culture de l'éthique dans l'organisation afin de favoriser la plus grande cohérence entre les différents niveaux de valeurs.

Comme le rappelle Georges A. Legault, il est important d'assurer une forte cohérence entre les différents niveaux de valeurs, notamment les valeurs professionnelles et les valeurs organisationnelles, car « plus il existe un écart entre l'identité personnelle et l'identité organisationnelle (sens de son travail), plus il est difficile d'assurer un travail de qualité⁷³ ». De plus, la « motivation au travail [...] dépend essentiellement de l'intégration des valeurs personnelles, organisationnelles et sociales »⁷⁴. Et plus cette intégration est réussie, plus la personne peut se réaliser elle-même dans son travail : elle se sent réellement comme une partie prenante et un membre à part entière de l'organisation. Il est donc essentiel que les valeurs précisées dans l'énoncé de valeurs soient partagées et mises à jour régulièrement, et que les membres de l'organisation se reconnaissent en elles.

73. LEGAULT, G. A. (dir.) et collab. (2003). Crise d'identité professionnelle et professionnalisme, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, p. 191.

74. LEGAULT, G. A. (dir.) et collab. (2003). Crise d'identité professionnelle et professionnalisme, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, p. 191.

1.2.2.2 JUGEMENT

Le dictionnaire *Larousse* définit le jugement comme étant « l'activité de l'esprit permettant de juger, d'apprécier les êtres, les choses, les situations de la vie pratique et de déterminer sa conduite⁷⁵ ». Selon *Antidote*, il s'agit de la « faculté de l'esprit qui permet de juger judicieusement ». Quatre éléments fondamentaux ressortent de la combinaison de ces deux définitions et permettent d'affirmer que le jugement :

- relève de l'esprit;
- implique une appréciation, une évaluation;
- se base sur des critères prédéterminés (juger judicieusement);
- se manifeste dans la conduite de la personne qui l'exerce.

La qualité des critères déterminés varie selon les contextes et les perspectives dans lesquels sont placées les personnes qui exercent leur jugement. Dans une perspective économique, ces critères sont de l'ordre de la performance et de la rentabilité, par exemple. Dans un contexte juridique, ils sont basés sur des textes de loi. On parle alors de jugement de droit ou de jugement juridique. Dans une perspective déontologique, ce sont les textes déontologiques qui servent de base à l'exercice d'appréciation.

L'éthique, comme les autres modes de régulation, fait appel au jugement de l'individu, c'est-à-dire à « une évaluation de l'acceptabilité de la décision⁷⁶ ». La distinction majeure, dans le contexte de la régulation par l'éthique, c'est la nature des critères d'évaluation. En effet, dans une perspective éthique, les critères d'évaluation sont les valeurs.

« Dans une perspective éthique, décider d'agir, c'est tenir compte de soi, de ses valeurs et de son désir (principale raison du passage de l'intention à l'action), en pondérant les valeurs et les désirs à la lumière de l'ensemble des conséquences que cette action aura sur soi et sur les autres, délibérant ainsi sur le meilleur comportement à adopter comme être humain au sein d'une société. Décider, en éthique, c'est aussi prendre en compte les intérêts, les valeurs et les besoins des autres afin que la mesure prise ne soit pas inéquitable pour l'un ou l'autre des individus mêlés à la situation [...] »

Enfin, décider, en éthique, c'est aussi être en mesure de justifier ses décisions. [Dès lors,] plus la délibération est de qualité, plus l'agent public est en mesure de donner des arguments de qualité pour justifier le sens de sa décision et de

75. Dictionnaire Larousse, [en ligne], 9 avril 2012, <http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/jugement/45112>

76. BOISVERT, Yves, Georges A. LEGAULT, Louis C. CÔTÉ, Allison MARCHILDON et Magalie JUTRAS (2003). Raisonnement éthique dans un contexte de marge de manœuvre accrue : clarification conceptuelle et aide à la décision – Rapport de recherche, Centre d'expertise en gestion des ressources humaines, Secrétariat du Conseil du trésor, p. 47.

son action et plus il est prêt à affronter le défi grandissant de la transparence⁷⁷. »

Ainsi, dans le contexte de l'administration publique, les interventions en éthique organisationnelle visent à :

« habiliter les individus à prendre les meilleures décisions possible dans des situations qu'ils vivent au travail. Ils doivent chercher un équilibre entre les différents intérêts, entre les différentes valeurs en cause, voire entre les différents systèmes de valeurs (valeurs personnelles, valeurs d'autrui, valeurs organisationnelles, valeurs sociétales, etc.)⁷⁸ ».

Cette affirmation est d'autant plus vraie que les agents publics sont soumis à un exercice continu de reddition de comptes. Dans le contexte de la gestion par résultats, les agents publics ont le devoir de prendre des décisions stratégiques (critères d'efficacité et de performance), qui respectent les normes en présence (critères légaux et réglementaires), et éthiques, c'est-à-dire acceptables aux yeux des autres (critères se rapportant aux valeurs).

Donc, dans l'administration publique, l'exercice du jugement doit être systémique, considérer l'ensemble des critères d'évaluation (économiques, normatifs, éthiques) et viser des décisions raisonnables et défendables aux yeux de tous : « C'est donc un processus par lequel l'individu fait une réflexion critique et pondère les éléments d'une situation afin de prendre une décision qui soit la plus raisonnable possible dans les circonstances⁷⁹. »

77. BOISVERT, Yves, Georges A. LEGAULT, Louis C. CÔTÉ, Allison MARCHILDON et Magalie JUTRAS (2003). Raisonnement éthique dans un contexte de marge de manœuvre accrue : clarification conceptuelle et aide à la décision – Rapport de recherche, Centre d'expertise en gestion des ressources humaines, Secrétariat du Conseil du trésor, p. 62-63.

78. BOISVERT, Yves, Georges A. LEGAULT, Louis C. CÔTÉ, Allison MARCHILDON et Magalie JUTRAS (2003). Raisonnement éthique dans un contexte de marge de manœuvre accrue : clarification conceptuelle et aide à la décision – Rapport de recherche, Centre d'expertise en gestion des ressources humaines, Secrétariat du Conseil du trésor, p. 47.

79. BOISVERT, Yves, Georges A. LEGAULT, Louis C. CÔTÉ, Allison MARCHILDON et Magalie JUTRAS (2003). Raisonnement éthique dans un contexte de marge de manœuvre accrue : clarification conceptuelle et aide à la décision – Rapport de recherche, Centre d'expertise en gestion des ressources humaines, Secrétariat du Conseil du trésor, p. 51.

1.2.2.3 DIALOGUE

Le dialogue est un concept auquel les différentes écoles de l'éthique font souvent appel. Des approches philosophiques comme celles de Jürgen Habermas, Thierry Pauchant, Georges A. Legault ou Jean-François Malherbe accordent au dialogue une place prépondérante dans leur définition de l'éthique, en soutenant que ce dernier est au service de la recherche du sens commun. Ainsi, le dialogue s'exerce dans la rencontre de l'autre et s'avère, par conséquent, un outil fondamental dans la gestion du « vivre ensemble ». Appliqué au contexte organisationnel, il est donc :

« une activité de communication à laquelle les gens sont conviés pour échanger, sur une base volontaire, en vue d'élaborer ensemble un sens commun à leurs actions et de trouver ensemble des solutions acceptables à leurs dilemmes individuels et collectifs⁸⁰ ».

En conséquence, le dialogue exige de l'ouverture de la part des personnes qui composent une organisation et implique de tenir compte des valeurs et des intérêts des autres dans la détermination commune des conduites jugées raisonnables ou acceptables. Essentiel pour faire émerger un consensus sur les valeurs partagées ou sur la conduite à adopter devant un dilemme éthique, le dialogue est un outil privilégié et est largement utilisé lors des interventions en éthique organisationnelle.

Le dialogue exige toutefois certains préalables : la reconnaissance de l'égalité des opinions et des idées exprimées par les personnes qui participent aux dialogues et une volonté réciproque d'en arriver à une entente. Dans le *Petit manuel d'éthique publique*, le dialogue est défini comme un outil permettant « de régler les conflits non pas par une épreuve de force (persuasion, débat), mais en misant sur la capacité des sujets à utiliser la parole pour maximiser la coopération [...]»⁸¹. Au-delà d'un échange d'informations et de points de vue propres à la communication ou à la discussion, le dialogue vise la coopération, la compréhension mutuelle et la construction commune en vue de mener une action ou de prendre une décision concertée, parfois à la suite d'un compromis.

80. BOISVERT, Yves (dir.), Magalie JUTRAS et Allison MARCHILDON (2003). Guide d'éthique organisationnelle, Centre d'expertise en gestion des ressources humaines, p. 6.

81. BOISVERT, Yves, Georges A. LEGAULT, Magalie JUTRAS et Allison MARCHILDON (2003). Petit manuel d'éthique appliquée à la gestion publique, Montréal, Édition Liber, p. 91.

1.3 SYSTÈME D'ÉTHIQUE GOUVERNEMENTALE AU QUÉBEC

Ce module porte sur le système d'éthique gouvernementale au Québec. Il a pour objectif de présenter les lois, règlements, politiques et directives qui touchent de près ou de loin à l'éthique gouvernementale québécoise. Il se divise en deux sections : « Cadre légal et réglementaire en matière d'éthique » et « Cadre de gestion des ressources humaines dans la fonction publique québécoise ».

La première section présente d'abord une brève mise en contexte historique du déploiement de l'éthique gouvernementale au Québec. Par la suite, elle décrit les principales composantes du cadre légal et réglementaire qui compose le système d'éthique québécois. Cette section permettra au répondant en éthique de bien saisir les raisons qui expliquent non seulement la création de son poste, mais aussi l'importance de son rôle dans toute la démarche d'éthique gouvernementale québécoise.

La seconde section porte sur le cadre normatif de gestion des ressources humaines. Plusieurs enjeux d'ordre éthique peuvent être abordés et traités à travers la gestion des ressources humaines. Par conséquent, le répondant en éthique a tout avantage à connaître les grandes lignes de ce cadre pour pouvoir s'y référer le cas échéant et transférer certains dossiers lorsque ceux-ci peuvent être pris en charge par le service des ressources humaines.

1.3.1 CADRE LÉGAL ET RÉGLEMENTAIRE EN MATIÈRE D'ÉTHIQUE

Cette section fait une brève mise en contexte historique du cadre légal et réglementaire québécois en matière d'éthique et présente ses principales composantes.

« La nouvelle Loi sur l'administration publique prévoit, d'une part, qu'il faut arrêter d'être "encarcané" par les règles, qu'il faut avoir plus de discrétion [...] Encore faut-il ne pas agir n'importe comment et tomber dans le favoritisme et l'arbitraire. Ainsi, l'éthique vient faire un contrepoids à l'approche clientéliste préconisée par cette loi [...], mais l'éthique se situe quand même dans la même mouvance que cette loi recherche le même objectif, en ce sens qu'il faut aller au-delà des règles et raisonner autrement⁸². » (Louis Sormany, Secrétaire adjoint à l'éthique et à la législation au ministère du Conseil exécutif)

« Composante du pouvoir exécutif, l'administration publique doit conséquemment montrer, dans tous ces rapports, déférence et loyauté à l'égard des autorités politiques choisies par la population pour gouverner dans le respect des lois et de l'éthique publique⁸³. » (Pierre Bernier, professeur associé, École nationale d'administration publique)

Puisque le répondant a comme mandat de faire vivre la culture de l'éthique dans son organisation, il est essentiel que celui-ci comprenne bien le cadre légal et réglementaire dans lequel s'inscrit le volet plus déontologique de l'éthique gouvernementale québécoise. Voici les principales composantes de ce cadre :

- La Loi sur la fonction publique (art. 4 à 12)⁸⁴;
- Le Règlement sur l'éthique et la discipline dans la fonction publique québécoise⁸⁵;
- La Déclaration de valeurs de l'administration publique québécoise;
- La Directive sur l'utilisation éthique du courriel, d'un collecticiel et des services d'Internet par le personnel de la fonction publique.

82. LANGLOIS, Lyse (2011). « Entretien auprès de Louis Sormany, secrétaire adjoint à l'éthique et à la législation », Le professionnalisme et l'éthique au travail, Presses de l'Université Laval, 232 p.

83. BERNIER, Pierre (2011). « L'organisation de la fonction administrative de l'État », dans MICHAUD, Nelson et collab., Secrets d'États? Les principes qui guident l'administration publique et ses enjeux contemporains, p. 267.

84. Loi sur la fonction publique, L.R.Q., chapitre F-3.1.1.

85. Règlement sur l'éthique et la discipline dans la fonction publique québécoise (2002), 45 G.O. II, 7639.

1.3.1.1 LOI SUR LA FONCTION PUBLIQUE ET RÈGLEMENT SUR L'ÉTHIQUE ET LA DISCIPLINE DANS LA FONCTION PUBLIQUE QUÉBÉCOISE

Avant de discuter des articles 4 à 12 de la LFP⁸⁶, il est important de revenir sur les différents facteurs ayant mené à l'édiction de celle-ci. Le 1^{er} janvier 1998 est entrée en vigueur la Loi modifiant la Loi sur le ministère du Conseil exécutif et d'autres dispositions législatives concernant l'éthique et la déontologie. Un peu plus tard, un règlement a fait suite à cette loi. Il s'agit du Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics, qui a été adopté le 17 juin 1998. Cette loi et ce règlement ont permis à des valeurs comme la probité et la transparence de devenir des balises incontournables du raffermissement du lien de confiance entre l'État et les citoyens. L'article 1 du Règlement stipule explicitement que ce dernier a pour objet de « préserver et de renforcer le lien de confiance dans l'intégrité et l'impartialité de l'administration publique, de favoriser la transparence au sein des organismes et entreprises du gouvernement et de responsabiliser les administrateurs publics⁸⁷ ».

De plus, cette loi permettait au gouvernement d'établir, par règlement, « des normes d'éthique et de déontologie applicables aux administrateurs publics qu'il vise et d'obliger les conseils d'administration des organismes et entreprises du gouvernement à établir un code d'éthique et de déontologie à l'égard de ces administrateurs⁸⁸ ». Enfin, le projet de loi a créé l'obligation pour divers établissements des secteurs de l'éducation, de la santé et des services sociaux de se doter de normes d'éthique et de déontologie applicables à leurs administrateurs⁸⁹.

Dans la foulée des changements dans les modes de gestion observés par l'OCDE, le contexte de l'administration publique québécoise était aussi favorable à l'éthique. Le lien entre la gestion publique et l'éthique a d'ailleurs été mis en évidence avec la publication, le 9 juin 1999, d'un énoncé de politique sur la gestion gouvernementale intitulé *Pour de meilleurs services aux citoyens – Un nouveau cadre de gestion pour la fonction publique*⁹⁰. Cet énoncé prévoit que la gestion publique s'exercera avec encore plus de transparence, que le gestionnaire devra être en mesure de rendre compte des actes accomplis à l'intérieur de la marge de manœuvre dont il dispose et que les gestes posés devront pouvoir être justifiés, ce qui est l'essence même de la responsabilisation.

86. Loi sur la fonction publique, L.R.Q., chapitre F-3.1.1.

87. Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics, article 1, 1998, p. 196, mis à jour le 6 mai 2002, [en ligne], le 21 novembre 2011, http://www.cja.gouv.qc.ca/fr/page/pdf/Textes%20de%20lois%20et%20règlements/reglement_ethique_admin_fr.pdf

88. Loi sur le ministère du Conseil exécutif et d'autres dispositions législatives concernant l'éthique et la déontologie, L.Q., c., (1997), ch. 6, p. 2.

89. Loi sur le ministère du Conseil exécutif et d'autres dispositions législatives concernant l'éthique et la déontologie, L.Q., c., (1997), ch. 6, p. 2.

90. GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (1999). « Pour de meilleurs services aux citoyens – Un nouveau cadre de gestion pour la fonction publique », juin, [en ligne], le 21 novembre 2011, http://www.tresor.gouv.qc.ca/ministre/enonce_f.pdf

Enfin, l'énoncé mentionne que le nouveau cadre de gestion pourra nécessiter une révision du code d'éthique et de déontologie des fonctionnaires pour guider le personnel de la fonction publique dans l'exercice de ses responsabilités, compte tenu de ce nouvel environnement.

C'est cependant l'adoption de la LAP, en 2000, qui a véritablement été l'amorce d'une généralisation, d'une application et d'une large diffusion de la planification stratégique dans le contexte public québécois. Accordant la priorité à la qualité du service aux citoyens et dressant un nouveau cadre de gestion axé sur les résultats, cette loi a défini et formalisé le processus d'élaboration et de présentation des plans stratégiques. La planification stratégique s'est retrouvée au cœur de l'approche client, devenant un instrument efficace pour articuler la vision ainsi que pour assurer la transparence et la responsabilisation, donc l'éthique publique telle qu'elle est conçue aujourd'hui.

Cela dit, le moteur du cadre légal et réglementaire qui fait fonctionner l'éthique dans la fonction publique québécoise découle des articles 4 à 12 de la LFP⁹¹ et a été complété en 2002 par les dispositions du REDFP⁹². Ces règles, il faut le rappeler, s'appliquent à toute personne nommée suivant la LFP (article 1), y compris les fonctionnaires occasionnels⁹³, les fonctionnaires temporaires ou permanents⁹⁴, les sous-ministres, les sous-ministres associés, les sous-ministres adjoints ainsi que les cadres⁹⁵.

La LFP et le REDFP reprennent deux des éléments du système d'éthique que l'OCDE préconise, c'est-à-dire l'engagement politique qui consolide l'importance de l'éthique publique et la mise sur pied d'un cadre juridique efficace en éthique. De plus, en créant le poste de Secrétaire adjoint à l'éthique et à la législation, l'État québécois répond à un autre critère important de l'OCDE, celui de mettre en place des mécanismes de socialisation professionnelle visant à développer une culture de l'éthique.

Pour aller encore plus loin dans sa construction d'un véritable système d'éthique et répondre à un quatrième critère élaboré par l'OCDE (organisme de coordination des questions d'éthique), le SCT a préparé à l'interne, en janvier 2002, un plan d'action pour consolider ce système d'éthique dans l'administration publique. Ce plan comportait quatre volets importants, soit la création du réseau des répondants en éthique, la mise sur pied d'un processus de sensibilisation à l'éthique et à la déontologie, un projet de directive concernant l'utilisation du courriel et d'Internet et, enfin, un rappel aux organismes dont le personnel n'est pas régi par la LFP pour qu'ils se dotent d'un code d'éthique et de déontologie.

91. Loi sur la fonction publique, L.R.Q., chapitre F-3.1.1.

92. Règlement sur l'éthique et la discipline dans la fonction publique québécoise (2002), 45 G.O. II, 7639.

93. Voir la définition dans la « Directive concernant les emplois dans la fonction publique », Recueil des politiques de gestion, volume 1-3-3-1.

94. Voir la définition dans la « Directive concernant la période continue d'emploi aux fins de l'obtention du statut de fonctionnaire permanent dans la fonction publique », Recueil des politiques de gestion, volume 1-1-3-1.

95. Voir la définition dans la « Directive concernant la classification et la gestion des emplois de cadres et de leurs titulaires », Recueil des politiques de gestion, volume 2-2-2-1.

Au même moment, pour inscrire l'administration publique québécoise dans la mouvance internationale, le gouvernement du Québec déposait à l'Assemblée nationale sa première déclaration de valeurs officielle.

1.3.1.2 DÉCLARATION DE VALEURS DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE QUÉBÉCOISE

Le 21 novembre 2002, la *Déclaration de valeurs de l'administration publique québécoise*⁹⁶ est déposée à l'Assemblée nationale. Elle rappelle l'importance de la qualité des services aux citoyens et la poursuite de l'intérêt public. Elle mentionne « que ces impératifs s'appuient sur des valeurs éthiques qui servent d'assise aux membres de l'administration publique dans l'exercice de leurs fonctions »⁹⁷. Sans être exclusives, ces valeurs sont tout de même qualifiées d'essentielles pour l'ensemble de l'administration publique québécoise. Le texte de la *Déclaration de valeurs de l'administration publique québécoise* comporte deux parties : un préambule de six alinéas et l'identification des valeurs présentées comme les plus fondamentales.

Selon Louis Sormany⁹⁸, ancien secrétaire adjoint à l'éthique et à la législation au ministère du Conseil exécutif, le premier alinéa du préambule constitue l'élément essentiel de la Déclaration, puisqu'il donne une indication importante sur la nature de la mission d'intérêt public de l'État et sur les implications qui en découlent. Le préambule rappelle aussi que les services publics sont financés par la collectivité et que, par conséquent, les agents publics ont la responsabilité de faire bon usage des fonds publics. Cette finalité qu'est l'intérêt public oriente la démarche éthique et donne un sens bien précis aux valeurs évoquées dans la Déclaration.

Le deuxième alinéa, en plus d'établir un lien entre la mission de l'administration publique et les valeurs que celle-ci doit respecter, affirme une notion fondamentale en matière d'éthique, à savoir que la fin ne justifie pas les moyens. En effet, même si l'efficacité est un élément important dans les décisions de l'administration publique, elle ne pourrait justifier de mettre de côté d'autres éléments ou valeurs tout aussi fondamentaux⁹⁹.

Les troisième et quatrième alinéas poursuivent tous les deux des objectifs semblables, d'une part en faisant référence aux valeurs véhiculées par des lois déjà existantes, comme la LFP et la Loi sur le ministère du Conseil exécutif. La Déclaration met en évidence que l'éthique était déjà une réalité bien présente dans l'administration publique, bien avant la mise en place du nouveau cadre de gestion institué par la LAP.

D'autre part, en renvoyant à diverses valeurs véhiculées par ces lois, la Déclaration fait ressortir que les cinq valeurs considérées comme les plus fondamentales ne sont pas les seules qui doivent guider les membres de l'administration publique dans leurs comportements. Elle ouvre ainsi la porte à la définition de valeurs organisationnelles propres à chacune des composantes de

96. MINISTÈRE DU CONSEIL EXÉCUTIF (1985). *L'Éthique dans la fonction publique québécoise*, [en ligne], le 30 juin 2012, <http://www.mce.gouv.qc.ca/publications/ethique.pdf>

97. Allocution de M. Joseph Facal, ministre d'État à l'Administration et à la Fonction publique et président du Conseil du trésor, p. 1, [en ligne], le 21 novembre 2003, <http://www.tresor.gouv.qc.ca/ministre/declaration2002.htm>

98. SORMANY, Louis (2007). *La Déclaration de valeurs de la fonction publique québécoise : genèse et éléments de réflexion*, présentation faite à l'occasion de la Journée 5e anniversaire de la Déclaration de valeurs, 20 novembre, p. 8.

99. SORMANY, Louis (2007). *La Déclaration de valeurs de la fonction publique québécoise : genèse et éléments de réflexion*, présentation faite à l'occasion de la Journée 5e anniversaire de la Déclaration de valeurs, 20 novembre, p. 9.

l'État québécois. Cette démarche décentralisatrice, encore en place à ce jour, est d'ailleurs recommandée dans le Cadre de gestion de l'intégrité de l'OCDE, comme nous l'avons vu précédemment.

Les cinquième et sixième alinéas constituent en quelque sorte une synthèse de ce qui précède. D'un côté, ils rappellent l'importance des services aux citoyens et la mission d'intérêt public de l'administration publique qui concerne l'ensemble des fonctionnaires; de l'autre, ils soulignent que ces impératifs s'appuient sur des valeurs éthiques qui servent d'assise aux membres de l'administration publique dans l'exercice de leurs fonctions.

Il faut remarquer que la Déclaration affirme clairement que ce sont bien tous les membres de l'administration publique, qu'ils soient rattachés à un ministère ou à un organisme, à une société d'État, à une régie, à une commission, à un conseil ou à un tribunal administratif, qui sont concernés par ces valeurs. Enfin, en soulignant que ces impératifs et valeurs orienteront la relation entre les citoyens et l'administration publique, la Déclaration fait ressortir qu'il ne s'agit pas de vœux pieux, mais d'une réalité concrète qui établit les bases de cette relation.

Les cinq valeurs de la Déclaration de valeurs de l'administration publique québécoise sont définies comme suit :

- **Compétence:** chaque membre de l'administration publique s'acquitte de ses tâches avec professionnalisme. Il met à contribution ses connaissances, ses habiletés et son expérience dans l'atteinte des résultats visés. Il est responsable de ses décisions et de ses actes ainsi que de l'utilisation judicieuse des ressources et de l'information mises à sa disposition.
- **Impartialité:** chaque membre de l'administration publique fait preuve de neutralité et d'objectivité. Il prend ses décisions en respectant les règles applicables et en accordant à tous un traitement équitable. Il remplit ses fonctions sans considération partisans.
- **Intégrité:** chaque membre de l'administration publique se conduit d'une manière juste et honnête. Il évite de se mettre dans une situation où il se rendrait redevable à quiconque pourrait l'influencer indûment dans l'exercice de ses fonctions.
- **Loyauté:** chaque membre de l'administration publique est conscient qu'il est un représentant de celle-ci auprès de la population. Il exerce ses fonctions dans le respect de la volonté démocratique exprimée librement par l'ensemble des citoyens.
- **Respect:** chaque membre de l'administration publique manifeste de la considération à l'égard de toutes les personnes avec qui il interagit dans l'exercice de ses fonctions. Il fait preuve de courtoisie, d'écoute et de discrétion à l'égard des personnes avec lesquelles il entre en relation dans l'exercice de ses fonctions. Il fait également preuve de diligence et évite toute forme de discrimination.

Comme il a été dit, ces cinq valeurs ne sont pas les seules auxquelles le fonctionnaire peut se référer, mais elles constituent celles qui apparaissent communes et essentielles pour l'ensemble de l'administration publique québécoise. Par conséquent, chaque ministère ou organisme peut adapter la Déclaration de valeurs en fonction des caractéristiques spécifiques de la mission qu'il poursuit. Plusieurs organisations l'ont fait au cours des dix dernières années. Rien n'interdit non plus à un employé de faire appel à d'autres valeurs, si celles-ci s'avèrent plus adéquates devant un dilemme éthique, étant donné qu'il participe à une mission d'intérêt public. L'important est que les valeurs retenues soient en harmonie avec celles de la Déclaration de valeurs.

Bien sûr, il n'est pas possible de dresser une liste complète des valeurs. Ainsi, une déclaration de valeurs doit viser une certaine simplicité. Elle doit faire ressortir un nombre limité d'éléments afin de sensibiliser les personnes à qui elle s'adresse et de susciter l'adhésion¹⁰⁰. L'important, pour le répondant en éthique, c'est de bien connaître à la fois les valeurs de l'administration publique et les valeurs de son organisation pour s'assurer de participer pleinement à leur actualisation quotidienne.

100. SORMANY, Louis (2007). La Déclaration de valeurs de la fonction publique québécoise : genèse et éléments de réflexion, présentation faite à l'occasion de la Journée 5e anniversaire de la Déclaration de valeurs, 20 novembre, p. 12.

1.3.1.3 DIRECTIVE SUR L'UTILISATION ÉTHIQUE DU COURRIEL, D'UN COLLECTICIEL ET DES SERVICES D'INTERNET PAR LE PERSONNEL DE LA FONCTION PUBLIQUE

En vigueur depuis le 1^{er} octobre 2002, la Directive sur l'utilisation éthique du courriel, d'un collectif et des services d'Internet par le personnel de la fonction publique¹⁰¹ précise les attentes minimales en la matière. Ces attentes s'appuient sur des lois existantes, notamment la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels¹⁰², la Charte des droits et libertés de la personne¹⁰³ ainsi que la LFP¹⁰⁴ et le REDFP¹⁰⁵.

La Directive peut être divisée en cinq grandes sections que nous allons voir dans les paragraphes qui suivent. Il s'agit des principes, des droits et des responsabilités du sous-ministre ou du dirigeant d'un organisme, des actes formellement interdits, des moyens de contrôle et des sanctions applicables.

D'entrée de jeu, cette directive encourage l'utilisation des outils de travail électroniques par le personnel de la fonction publique parce que leur emploi est susceptible d'améliorer la qualité des services aux citoyens, d'accroître la productivité et de faciliter la conciliation travail-vie personnelle (article 4 de la Directive). Ensuite, elle souligne que l'utilisation des outils électroniques permet de déterminer à quelle organisation appartient l'employé qui les utilise. Ainsi, l'employé doit faire attention lorsqu'il utilise ce matériel de l'État pour ne pas nuire à l'image de son employeur (article 5). Enfin, étant donné que la population s'attend à ce que tout employé utilise judicieusement les biens de l'État, la Directive précise qu'il est important pour les organisations de sensibiliser leur personnel et de préciser le comportement attendu de tout employé de la fonction publique qui se sert de ce matériel.

L'utilisation d'un accès gouvernemental au courriel, au collectif et aux services d'Internet est un privilège qui est accordé par le sous-ministre ou le dirigeant d'un organisme. Ce privilège peut être révoqué au besoin, notamment en cas d'utilisation non conforme à la Directive ou aux lignes directrices internes du MO (article 10 de la Directive). Par ailleurs, le sous-ministre ou le dirigeant d'un organisme a le droit d'accorder un accès gouvernemental au courriel, au collectif et aux services d'Internet à des conditions différentes de celles qui sont prévues à l'article 12, si la nature du travail à effectuer l'exige (article 13). Cet accès est également révoable en tout temps.

101. Directive portant sur l'utilisation éthique du courriel, d'un collectif et des services d'Internet par le personnel de la fonction publique (Loi sur l'administration publique, L.R.Q., chapitre A-6.01, article 31).

102. Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels, L.R.Q., chapitre A-2.1.

103. Charte des droits et libertés de la personne, L.R.Q., chapitre C-12.

104. Loi sur la fonction publique, L.R.Q., chapitre F-3.1.1.

105. Règlement sur l'éthique et la discipline dans la fonction publique québécoise, (2002) 45 G.O. II, 7639.

La Directive prévoit que le sous-ministre ou le dirigeant de l'organisme doit prendre les mesures nécessaires pour assurer la mise en œuvre de celle-ci (article 7). Puisqu'elle ne peut pas couvrir toutes les situations, elle laisse au sous-ministre ou au dirigeant de l'organisme la possibilité de la compléter par des lignes directrices internes correspondant à la réalité du MO (article 8).

L'article 9 impose deux obligations au sous-ministre ou au dirigeant de l'organisme :

- D'une part, il doit s'assurer que la Directive et les lignes directrices internes sont communiquées à l'ensemble de son personnel et que des rappels périodiques sont effectués.
- D'autre part, il doit s'assurer que toute personne qui ne fait pas partie du personnel de l'organisation, mais qui a accès à l'équipement électronique du MO, se conforme aux dispositions de la Directive ainsi qu'à celles des lignes directrices du MO. Par exemple, si une direction d'un MO requiert les services d'un consultant en informatique, ce dernier devra s'engager à respecter les mêmes règles qui sont applicables aux employés du MO.

L'article 11, quant à lui, impose au sous-ministre ou au dirigeant d'un organisme de s'assurer que les employés respectent les règles en vigueur en matière de sécurité de l'information et de protection des renseignements personnels, la législation en matière de droits d'auteur et les règles d'utilisation à des fins personnelles.

Enfin, le sous-ministre ou le dirigeant d'un organisme doit s'assurer qu'un employé de son MO respecte les dispositions de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels qui concernent la collecte, l'utilisation, la communication, la conservation ou, selon le cas, l'archivage ou la destruction d'un renseignement personnel.

En outre, il doit s'assurer qu'aucun employé ne transmette des renseignements personnels, des renseignements de nature confidentielle ou de renseignement qui n'ont pas fait l'objet d'un chiffrement ou qui ne sont pas protégés par tout autre dispositif de sécurité éprouvé (article 14).

L'article 12 édicte des interdictions formelles quant à certains comportements :

- Le harcèlement ainsi que le visionnement, le téléchargement, la copie, le partage ou l'expédition d'images érotiques, de pornographie juvénile ou de contenu ayant un caractère diffamatoire, offensant, harcelant, haineux, violent, menaçant, raciste, sexiste, ou contrevenant aux dispositions de la Charte des droits et libertés de la personne¹⁰⁶ ou de toute autre loi au Québec (article 12, 1° et 2°);

106. Charte des droits et libertés de la personne, L.R.Q., chapitre C-12.

- Le téléchargement, la copie ou le partage de tout logiciel installé sur l'équipement gouvernemental auquel la personne a accès (article 12, 3°);
- L'utilisation à son profit des moyens électroniques mis à sa disposition (article 12, 4°);
- La création, l'expédition, la réexpédition de tout message électronique contenant un élément qui contrevient aux paragraphes précédents, ou qui est susceptible d'affecter le fonctionnement de l'équipement mis à sa disposition ou d'un réseau auquel il est relié (article 12, 5°).

Pour assurer l'efficacité d'une règle, il faut prévoir les moyens de contrôle et les sanctions applicables en cas de non-respect. Pour cela, les moyens de contrôle suivants sont énoncés dans la Directive :

- Toute information stockée ou consignée sur l'équipement électronique gouvernemental est réputée constituer une information à laquelle le MO a accès (article 15).
- Le sous-ministre ou le dirigeant d'un organisme peut appliquer des mesures de gestion appropriées à l'information qui est propre à un employé et que celui-ci a stockée sur l'équipement électronique gouvernemental (article 16).
- Il doit vérifier régulièrement l'utilisation de l'accès gouvernemental au courriel, au collecticiel ou aux services d'Internet et analyser les résultats (article 17).
- Il peut procéder à une vérification particulière de l'utilisation de l'accès gouvernemental pour un membre de son personnel, lorsqu'il existe des raisons de soupçonner que cette utilisation n'est pas conforme à la Directive, aux lignes directrices internes du MO ou à la loi.

En cas de non-respect de la Directive, des lignes directrices internes ou de la loi, selon la nature ou la gravité du cas, le sous-ministre ou le dirigeant de l'organisme déterminera s'il est opportun d'appliquer une sanction disciplinaire ou de prendre une mesure administrative.

Évidemment, cette Directive n'est qu'un strict minimum à respecter pour les agents publics. Le répondant doit demeurer conscient qu'en matière de technologies de l'information et de communications, les changements sont rapides et il est très difficile de maintenir la réglementation toujours à l'avant-garde des nouveautés. À ce titre, il est possible que le répondant soit appelé à donner des conseils sur de nouvelles technologies, que l'on pense aux réseaux sociaux ou aux téléphones intelligents. Le répondant doit demeurer à l'affût, par exemple par l'entremise du réseau des répondants, des nouvelles politiques ou réglementations en cette matière. Il peut aussi entrer en contact avec la Direction des communications de son organisation pour évaluer les nouvelles tendances qui touchent ces technologies et les risques éthiques qui en découlent.

1.3.1.4 BROCHURE *L'ÉTHIQUE DANS LA FONCTION PUBLIQUE QUÉBÉCOISE*

Si les articles de la LFP et du REDFP sont les assises légales de l'éthique gouvernementale au Québec, le document phare qui regroupe ces articles et en précise la portée est la brochure intitulée *L'éthique dans la fonction publique québécoise*¹⁰⁷. Celle-ci constitue donc le document de référence pour guider et orienter les employés de la fonction publique en matière d'éthique. Publiée une première fois en 1990, elle a été mise à jour et se trouve sur Internet depuis l'année 2003. La réédition de cette brochure en 2003 est le résultat de la démarche entreprise par le gouvernement du Québec qui avait conduit à la publication de la *Déclaration de valeurs de l'administration publique québécoise* et à la révision du Règlement sur l'éthique et la discipline dans la fonction publique. Avec la LFP, ces trois références constituent les assises de l'éthique gouvernementale. Dans un sens plus large, celles-ci établissent un cadre qui renvoie à la qualité de la conduite des membres de la fonction publique, qui partagent des valeurs fondamentales et travaillent dans le respect des règles propres au secteur public.

La brochure sur l'éthique remplit trois fonctions principales. La première est de renseigner le public sur les normes fixées en matière d'éthique pour le personnel de la fonction publique, de manière à réaliser pleinement la mission d'intérêt public. La deuxième consiste à décrire les principales assises de l'éthique gouvernementale qui apparaissent dans les trois annexes de la brochure; la LFP, le REDFP, de même que la *Déclaration de valeurs de l'administration publique québécoise* sont les textes de base qui précisent les attentes à l'égard des fonctionnaires en matière de comportement éthique responsable. La troisième fonction est de guider l'action en favorisant l'adhésion à des normes de conduite attendues en milieu de travail. En somme, ce guide vise à développer, chez les fonctionnaires, les capacités d'appréciation et les compétences requises pour agir dans l'intérêt public.

Dans le document *L'éthique dans la fonction publique québécoise*¹⁰⁸, les règles ont été regroupées en cinq catégories, selon la nature des obligations qui en découlent. Ces catégories sont :

- La prestation de travail;
- Le lien avec l'organisation;
- Le service au public;
- Le comportement;
- L'après-mandat.

107. MINISTÈRE DU CONSEIL EXÉCUTIF (1990-2003). *L'Éthique dans la fonction publique québécoise*, [en ligne], le 30 juin 2012, <http://www.mce.gouv.qc.ca/publications/ethique.pdf>

108. MINISTÈRE DU CONSEIL EXÉCUTIF (1985). *L'Éthique dans la fonction publique québécoise*, [en ligne], le 30 juin 2012, <http://www.mce.gouv.qc.ca/publications/ethique.pdf>

Les trois premières catégories correspondent aux obligations qui appellent des actions de la part du fonctionnaire. La quatrième catégorie, quant à elle, rassemble les actions que le fonctionnaire doit éviter. Enfin, les règles d'après-mandat régissent, comme leur nom l'indique, le comportement du fonctionnaire qui a cessé temporairement ou définitivement ses activités dans la fonction publique ainsi que les rapports entre le fonctionnaire en exercice et les anciens fonctionnaires.

La prestation de travail comporte deux obligations découlant de l'article 4 de la LFP : l'obligation d'assiduité et celle de compétence. D'abord, l'obligation d'être assidu implique pour le fonctionnaire d'être présent au travail, d'y accomplir sa tâche, de respecter ses heures de travail et de ne pas s'absenter sans justification ni autorisation préalable¹⁰⁹.

Pour remplir l'obligation de compétence, le fonctionnaire doit :

- accomplir les attributions de son emploi de façon compétente, en fournissant le service demandé, de manière appropriée et satisfaisante;
- respecter les normes de sécurité en vigueur, éviter les négligences et ne pas accumuler de retards indus dans l'exécution de ses tâches;
- mettre à jour ses connaissances pour conserver la compétence nécessaire à l'accomplissement de ses fonctions¹¹⁰.

La prestation de travail s'apparente donc aux valeurs de compétence et de professionnalisme. Le public s'attend à ce que les fonctionnaires soient rigoureux dans leur travail. Leur confiance envers l'administration publique en est tributaire. Autrement dit, la prestation de travail repose sur le savoir, soit la maîtrise des connaissances nécessaires pour juger et agir, sur le savoir-faire, qui représente les capacités et les habiletés pour passer à l'action, et sur le savoir-être, qui comprend les attitudes, les comportements, les conduites et les valeurs.

En raison de la mission de son organisation, le fonctionnaire ne travaille pas seul et ne peut agir uniquement comme il l'entend. Afin de coordonner l'ensemble des efforts et de permettre l'accomplissement de la mission gouvernementale, il doit se soumettre aux obligations suivantes :

- L'obligation d'obéissance hiérarchique;
- L'obligation de loyauté et d'allégeance à l'autorité constituée.

L'obligation d'obéissance hiérarchique découle de l'alinéa 2 de l'article 4 de la LFP, qui stipule que « le fonctionnaire exerce également les attributions qui peuvent lui être confiées par la personne habilitée suivant la loi à définir ses devoirs et à diriger son travail ». Cela exige donc

109. MINISTÈRE DU CONSEIL EXÉCUTIF (1985). L'Éthique dans la fonction publique québécoise, [en ligne], le 30 juin 2012, <http://www.mce.gouv.qc.ca/publications/ethique.pdf>, p. 7.

110. MINISTÈRE DU CONSEIL EXÉCUTIF (1985). L'Éthique dans la fonction publique québécoise, [en ligne], le 30 juin 2012, <http://www.mce.gouv.qc.ca/publications/ethique.pdf>, p. 7.

que le fonctionnaire s'acquitte des tâches qu'on lui demande d'accomplir, que ce soit les attributions de son emploi ou toute autre demande de ses supérieurs. Cette obligation implique également de se conformer aux demandes spécifiques de ses supérieurs¹¹¹.

Cependant, l'obéissance hiérarchique ne doit pas être aveugle ni absolue. Le devoir d'obéissance a ses limites, le supérieur hiérarchique étant lui-même lié par la règle de la légalité¹¹². Donc, si le fonctionnaire estime que la demande de son supérieur est injuste ou déraisonnable, il peut en discuter avec lui ou avec le répondant en éthique de son organisation et, s'il y a lieu, faire appel aux autorités compétentes¹¹³.

L'obligation de loyauté et d'allégeance à l'autorité constituée découle de l'alinéa 1 de l'article 5 de la LFP. Elle signifie que le fonctionnaire adhère aux principes démocratiques régissant la société et qu'il défend les intérêts de son employeur tout en évitant de lui causer du tort. Les principes démocratiques sont simples : les citoyens votent pour les élus qui siègent à l'Assemblée nationale. Ces derniers forment alors un gouvernement, qui lui, par l'entremise du Conseil des ministres, dirige et oriente l'administration publique. Ainsi, « la détermination de l'administration publique doit toujours assurer rigoureusement, en toutes circonstances, la concrétisation des orientations fixées par les autorités légitimes¹¹⁴ ». En faisant preuve de loyauté et d'allégeance à l'autorité constituée, le fonctionnaire est donc partie prenante de tout le processus démocratique.

En ce qui a trait à l'obligation de loyauté, il est pertinent de rappeler que celle-ci est également inscrite dans le Code civil du Québec. Selon l'article 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 travail¹¹⁵ ».

Cela dit, le fonctionnaire demeure un citoyen libre de ses pensées et de ses actes; cependant, le service de l'État lui impose des obligations particulières et justifie des restrictions à ses libertés, notamment l'expression de ses opinions politiques. Par ailleurs, le fonctionnaire n'est pas soumis à l'obligation d'exclusivité envers son employeur. En effet, il peut exercer une fonction en dehors de la fonction publique aux conditions suivantes :

- Il s'assure que l'exercice de cette fonction ne nuit pas à sa prestation de travail à titre de fonctionnaire.

111. MINISTÈRE DU CONSEIL EXÉCUTIF (1985). *L'Éthique dans la fonction publique québécoise*, [en ligne], le 30 juin 2012, <http://www.mce.gouv.qc.ca/publications/ethique.pdf>, p. 8.

112. DUSSAULT, René et Louis BERGEAT. *Traité de droit administratif*, deuxième édition, 1984, tome II, p. 368.

113. MINISTÈRE DU CONSEIL EXÉCUTIF (1985). *L'Éthique dans la fonction publique québécoise*, [en ligne], le 30 juin 2012, <http://www.mce.gouv.qc.ca/publications/ethique.pdf>, 2003, p. 7.

114. BERNIER, Pierre (2011). « L'organisation de la fonction administrative de l'État », dans MICHAUD, Nelson et collab., *Secrets d'États? Les principes qui guident l'administration publique et ses enjeux contemporains*, p. 267.

115. *Code civil du Québec*, L.R.Q., 1991, c.64

- Il évite tout conflit entre l'exercice de cette fonction et de celle qu'il accomplit à titre de fonctionnaire.
- Il évite, en raison de l'exercice de cette fonction, tout manquement aux normes d'éthique qui lui sont applicables à titre de fonctionnaire¹¹⁶.

Un fonctionnaire n'a pas besoin de demander une autorisation pour occuper une autre fonction. Cependant, s'il a un doute sur la compatibilité de cette fonction avec son statut de fonctionnaire, il devrait demander un avis à ses supérieurs ou au répondant en éthique de son MO¹¹⁷.

En raison de la mission principale de la fonction publique, qui est de fournir aux citoyens les services de qualité auxquels ils ont droit, le fonctionnaire a l'obligation de servir la population avec égards et diligence. Cette obligation découle de l'alinéa 2 de l'article 5 de la LFP.

L'obligation de traiter les citoyens avec égards implique que le fonctionnaire adopte un comportement poli et courtois dans ses relations avec le public et qu'il évite toute forme de discrimination interdite par la loi.

Pour respecter l'obligation de diligence, le fonctionnaire doit traiter avec célérité les dossiers qui lui sont confiés et qui touchent directement le public. De plus, il est tenu de donner au citoyen toute l'information qu'il demande et qu'il est en droit d'obtenir.

Le fonctionnaire est tenu d'éviter certains comportements qui sont incompatibles avec la mission de la fonction publique. Il se voit donc imposer des obligations de discrétion, de neutralité politique, de réserve, d'honnêteté, d'impartialité et d'absence de conflit d'intérêts.

Un emploi dans la fonction publique est comparable, sous plusieurs aspects, à toute profession ou occupation. Il est donc normal que le fonctionnaire soit, lui aussi, tenu de respecter une forme de secret professionnel. L'obligation de discrétion du fonctionnaire trouve son fondement dans l'article 6 de la LFP, complété par l'article 3 du REDFP. Ainsi, le fonctionnaire ne doit pas divulguer une information qui a été obtenue dans l'exercice ou à l'occasion de ses fonctions et qui revêt un caractère confidentiel. Cette obligation signifie également que le fonctionnaire adopte et fait preuve d'une attitude de retenue à l'égard de tous les faits ou renseignements qui, s'il les dévoilait, pourraient nuire à l'intérêt public, à l'autorité constituée et au bon fonctionnement de l'administration publique ou porter atteinte à la vie privée de citoyens.

Elle implique également que le fonctionnaire doit s'abstenir de prendre connaissance ou de tenter de prendre connaissance d'un renseignement confidentiel qui n'est pas nécessaire à l'exercice de ses fonctions, même s'il n'a pas l'intention de le divulguer¹¹⁸. On peut penser ici à la consultation de banques de données pour de simples raisons de curiosité. Précisons qu'il n'est

116. Règlement sur l'éthique et la discipline dans la fonction publique, art. 9 al. 1.

117. Règlement sur l'éthique et la discipline dans la fonction publique, art. 9 al. 2.

118. MINISTÈRE DU CONSEIL EXÉCUTIF (1985). L'Éthique dans la fonction publique québécoise, [en ligne], le 30 juin 2012, <http://www.mce.gouv.qc.ca/publications/ethique.pdf>, p. 10.

pas nécessaire que le fonctionnaire ait retiré un intérêt personnel de la divulgation d'une information confidentielle pour qu'il y ait manquement à son obligation de discrétion.

Enfin, le fonctionnaire doit obtenir une autorisation préalable de ses supérieurs avant de publier un texte ou d'accorder une interview sur des sujets liés à ses fonctions ou aux activités de son MO¹¹⁹. Cette autorisation est également nécessaire pour des publications sur Internet, par exemple des blogues. En tout temps, le fonctionnaire ne peut être libéré de l'obligation de discrétion que par une décision expresse de l'autorité compétente.

L'obligation de faire preuve de neutralité politique trouve sa source dans l'article 10 de la LFP tandis que l'obligation de réserve découle de l'article 11 de la même loi. Comme tout autre citoyen, le fonctionnaire jouit des libertés d'opinion, d'expression et d'association, de même que de droits comme le droit de voter ou de poser sa candidature à une élection. Il peut donc exercer ses droits, mais dans les limites prévues par la loi.

L'obligation de neutralité politique lie le fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions et implique qu'il doit s'abstenir de tout travail partisan. Elle signifie également que le fonctionnaire doit, toujours dans l'exercice de ses fonctions, faire abstraction de ses opinions personnelles afin d'accomplir ces dernières en toute objectivité¹²⁰.

Contrairement à l'obligation de neutralité politique, qui ne s'applique que dans la vie professionnelle du fonctionnaire, l'obligation de réserve lie le fonctionnaire, tant dans sa vie professionnelle que dans sa vie privée. Elle vise à préserver la confiance des citoyens envers la fonction publique. Ainsi, le fonctionnaire doit faire preuve de discrétion avant de faire connaître publiquement ses opinions politiques, que ce soit dans l'accomplissement de ses fonctions ou dans sa vie privée.

Cette obligation ne signifie pas toutefois que le fonctionnaire doive garder un silence complet ou renoncer à l'exercice de ses droits politiques. Il peut donc être membre d'un parti politique, assister à des réunions politiques et verser, conformément à la loi, une contribution à un parti politique, à une instance d'un parti politique ou à un candidat à une élection¹²¹. L'obligation de réserve varie d'intensité en fonction de divers critères. On pourrait citer notamment :

- la place du fonctionnaire dans la hiérarchie; les attentes envers un cadre supérieur seront plus élevées que celles à l'égard d'un fonctionnaire subalterne, en raison des répercussions que peut avoir une déclaration ou une action à caractère politique de leur part;

119. Règlement sur l'éthique et la discipline dans la fonction publique, art. 8.

120. MINISTÈRE DU CONSEIL EXÉCUTIF (1985). L'Éthique dans la fonction publique québécoise, [en ligne], le 30 juin 2012, <http://www.mce.gouv.qc.ca/publications/ethique.pdf>, p. 10.

121. Règlement sur l'éthique et la discipline dans la fonction publique, art. 12.

- la situation particulière; un fonctionnaire peut acquérir, dans sa région ou dans son milieu professionnel, un prestige et une crédibilité qui lui commandent une très grande réserve;
- les circonstances entourant une déclaration ou une action à caractère politique¹²².

Pour assumer pleinement cette obligation de réserve, le fonctionnaire doit se rappeler l'importance de la valeur d'impartialité dans la fonction publique. Il s'agit d'une valeur fondamentale qui signifie que le fonctionnaire doit effectuer son travail avec équité, objectivité, neutralité et d'une manière désintéressée, et ce, sans parti pris ni partisanerie. Dans ses prises de position publique, le fonctionnaire doit donc se demander si ses opinions remettent en question cette valeur d'impartialité et s'il donnera l'impression d'être partial lors d'une prise de décision ultérieure. La réserve doit donc s'exercer en maintenant un juste équilibre entre la liberté d'expression et la loyauté envers son organisation. À ce titre, elle est une caractéristique essentielle à la poursuite de l'intérêt public.

L'obligation d'agir avec honnêteté découle du deuxième alinéa de l'article 5 de la LFP. Le fonctionnaire ne doit pas être impliqué dans un vol, une fraude ou une situation d'abus de confiance. De plus, il doit éviter toute forme de corruption ou de tentative de corruption.

À cet égard, le fonctionnaire ne peut accepter, en plus de sa rémunération, une somme d'argent ou toute autre considération liée à l'exercice de ses fonctions¹²³. Il peut toutefois accepter un cadeau, une marque d'hospitalité ou un autre avantage, mais à condition que ceux-ci soient d'usage et de valeur modestes. Tout autre cadeau, marque d'hospitalité ou avantage reçu doit être retourné au donateur ou à l'État¹²⁴.

De même, le fonctionnaire ne doit accorder, solliciter ou accepter ni faveur, ni avantage indu, pour lui-même ou pour une autre personne. Il ne doit pas non plus utiliser, à son profit ou au profit d'un tiers, un bien du gouvernement ou une information qu'il obtient en sa qualité de fonctionnaire¹²⁵. L'obligation d'agir avec honnêteté implique également que le fonctionnaire fasse preuve d'honnêteté intellectuelle à l'égard du contenu du mandat qui lui est confié¹²⁶.

De plus en plus d'organisations décident de se doter de politiques internes à propos des cadeaux. Cela dit, dans tous les cas, il est primordial pour le répondant de connaître les politiques de son organisation à ce sujet. Rappelons qu'au-delà de ces règles, le fonctionnaire ne doit pas négliger la symbolique que peuvent avoir ces dons ou cadeaux. Le fait de recevoir un cadeau, même de valeur modeste, peut donner l'impression d'une certaine partialité. Sans être

122. MINISTÈRE DU CONSEIL EXÉCUTIF (1985). L'Éthique dans la fonction publique québécoise, [en ligne], le 30 juin 2012, <http://www.mce.gouv.qc.ca/publications/ethique.pdf>, p. 11.

123. Loi sur la fonction publique, art. 8.

124. Règlement sur l'éthique et la discipline dans la fonction publique, art. 6.

125. Loi sur la fonction publique, art. 9.

126. MINISTÈRE DU CONSEIL EXÉCUTIF (1985). L'Éthique dans la fonction publique québécoise, [en ligne], le 30 juin 2012, <http://www.mce.gouv.qc.ca/publications/ethique.pdf>, p. 11.

paranoïaque, le fonctionnaire a tout avantage à demeurer prudent lorsqu'il se retrouve dans ces situations et à ne pas oublier que le répondant en éthique est là pour le guider dans ce genre de dilemmes éthiques.

En toutes circonstances, le fonctionnaire doit faire preuve de discernement et de prudence lorsqu'il se voit offrir des cadeaux dans le cadre de ses fonctions. Avant d'accepter, il convient de se poser les questions suivantes :

- Qui m'offre ce cadeau? Avec quelles intentions? Dans quel contexte?
- Le cadeau peut-il raisonnablement laisser penser que l'on vise à m'influencer?
- Le cadeau peut-il raisonnablement laisser croire que mon intégrité, à titre de fonctionnaire, de même que celle du ministère ou de l'organisme, peut être remise en cause?
- Ce cadeau peut-il me rendre, d'une quelconque façon, redevable envers le donateur?
- La nature de mon poste, mon rang et mes mandats particuliers me permettent-ils d'accepter ce type de cadeaux ou d'avantages?

L'obligation d'agir avec impartialité est également prévue dans le deuxième alinéa de l'article 5 de la LFP. Elle découle du fait que tous les citoyens ont droit à des services qui privilégient l'intérêt public par rapport aux choix personnels et idéologiques du fonctionnaire. En pratique, le fonctionnaire doit s'abstenir de prendre position ou d'exprimer des opinions qui révèlent un parti pris en faveur ou contre une cause particulière.

Lorsqu'il analyse les diverses options qui s'offrent à lui, le fonctionnaire doit se baser sur les meilleures connaissances disponibles fondées sur des faits et éviter de prendre des décisions reposant sur des préjugés liés par exemple au sexe, à la race, à la couleur, à l'orientation sexuelle, au handicap, à la religion ou aux convictions politiques d'une personne.

La confiance du public envers les institutions gouvernementales est une condition *sine qua non* au bon fonctionnement de la fonction publique québécoise. En effet, l'intégrité et l'équité des décisions que prennent les fonctionnaires peuvent être remises en question dans les situations de conflit d'intérêts. Si ces dernières ne sont pas gérées correctement, elles peuvent accroître la méfiance et le cynisme à l'égard de la fonction publique. Au fil du temps, les actions des fonctionnaires risqueraient d'être perçues comme moins légitimes et moins efficaces dans un tel climat.

La règle applicable en matière de conflit d'intérêts est prévue dans l'article 7 de la LFP et est complétée par l'article 5 du REDFP. Cela dit, il n'existe pas de définition unique ou légale de la notion de « conflit d'intérêts ». Pour Dussault et Borgeat citant Keneth Kernaghan, le conflit d'intérêts peut se définir comme « une situation dans laquelle un employé du secteur public a

un intérêt privé ou personnel suffisant pour influencer ou sembler influencer l'exercice de ses fonctions officielles¹²⁷ ».

Pour Garant, il s'agit de la situation « d'un agent qui se place dans une situation où ses intérêts personnels ou tout autre intérêt auquel il aurait partie liée risquent d'être préférés à l'intérêt du service »¹²⁸. Pour l'OCDE, « un conflit d'intérêts implique un conflit entre la mission publique et les intérêts privés d'un agent public dans lequel l'agent public possède, à titre privé, des intérêts qui pourraient influencer indûment la façon dont il s'acquitte de ses obligations et de ses responsabilités¹²⁹ ».

Le conflit d'intérêts, qu'il soit direct ou indirect, constitue une notion large qui pourra se traduire, en pratique, par une multitude de situations comme l'octroi préférentiel de contrats, l'utilisation ou le trafic d'informations confidentielles, l'influence sur une décision et le traitement de faveur. Il peut être réel, apparent ou potentiel quand les affaires ou les intérêts personnels d'un employé sont incompatibles ou semblent incompatibles avec ses fonctions et attributions officielles, ou quand elles semblent l'empêcher d'exercer son jugement de manière à servir les intérêts de la fonction publique.

La notion de conflit d'intérêts est très large, mais elle s'applique principalement à trois types de situations :

- Lorsque le fonctionnaire est chargé de contrats, de prêts ou de subventions du gouvernement et qu'il peut en retirer des bénéfices financiers (article 7 de la LFP);
- Lorsqu'il peut se servir de son pouvoir décisionnel ou de son influence à l'avantage de groupes ou de personnes avec qui il a des liens d'affaires, d'amitié ou de parenté (article 9 1° de la LFP);
- Lorsqu'il peut utiliser à son profit un bien de l'État ou les informations auxquelles il a un accès privilégié en raison de son emploi (article 9 2° de la LFP)¹³⁰.

L'intérêt du fonctionnaire peut être pécuniaire ou moral. De plus, il n'est pas nécessaire que celui-ci ait réellement profité de sa charge pour servir ses propres intérêts ou qu'il ait réellement contrevenu aux intérêts de l'administration publique. Le risque que cela se produise est suffisant puisqu'il peut mettre en cause la crédibilité de l'administration publique.

127. DUSSAULT, René et Louis BORGEAT (1984). Traité de droit administratif, deuxième édition, tome II, p. 376. La citation de KERNAGHAN est tirée de Comportement professionnel : directives à l'intention des fonctionnaires, 1975, p. 14.

128. GARANT, Patrice (1973). La fonction publique canadienne et québécoise, Sainte-Foy, Presses de l'Université Laval, p. 260.

129. ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (2005). Les lignes directrices de l'OCDE pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public, p. 2.

130. DUSSAULT, René et Louis BORGEAT (1984). Traité de droit administratif, deuxième édition, tome II, p. 376-377.

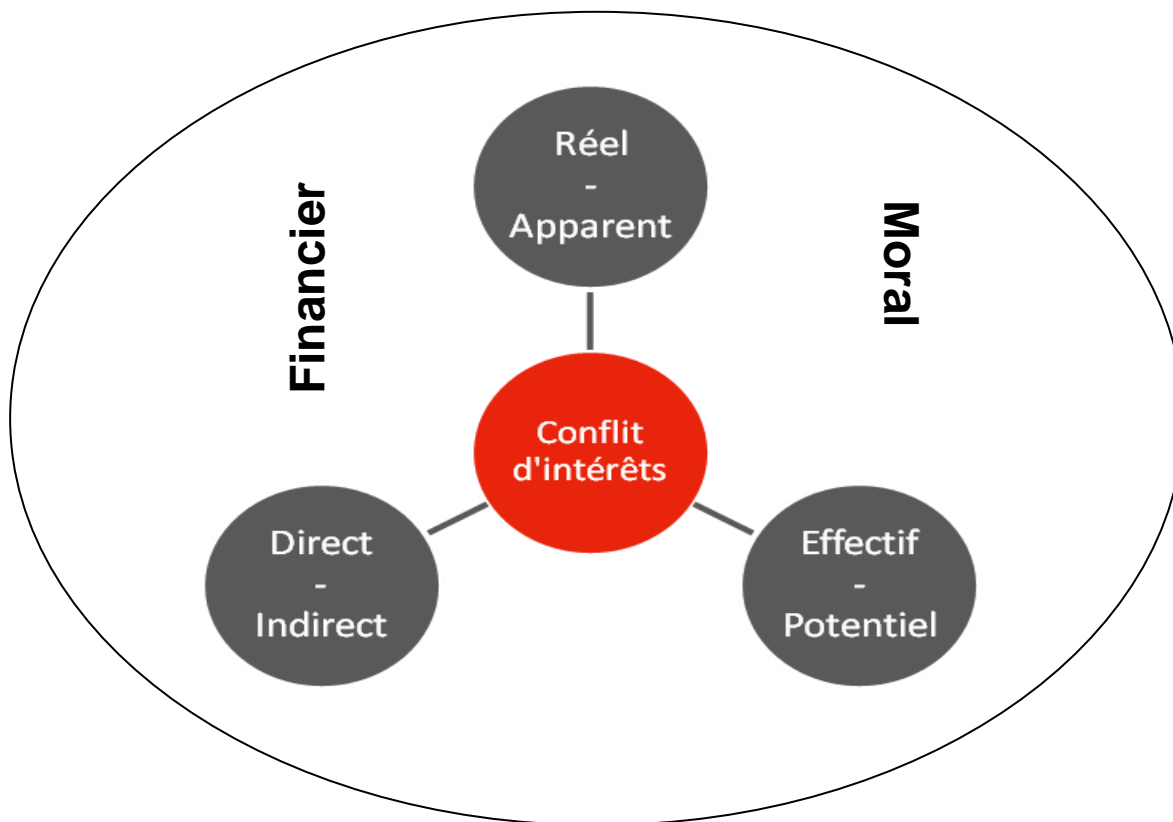
En ce sens, nous pouvons dire que la notion de conflit d'intérêts a une portée que nous pourrions qualifier de préventive, c'est-à-dire qu'elle peut s'appliquer et entraîner une sanction même si de fait :

- aucun acte fautif n'a encore été posé;
- il n'y a pas eu de contravention aux intérêts de l'administration;
- la personne en cause n'a pas fait preuve de mauvaise foi¹³¹.

En d'autres termes, le conflit d'intérêts vise non seulement la situation d'une personne qui a effectivement profité de sa fonction pour servir un intérêt personnel, mais aussi les situations qui représentent un conflit potentiel entre un intérêt personnel et les devoirs liés aux fonctions de cette personne

131. SORMANY, Louis. Les conflits d'intérêts : aspects juridiques, exposé donné à l'occasion des activités du réseau des répondants en éthique, Québec, 9 février 2004, p. 3.

Schéma 6 – Conflit d'intérêts



1.3.1.5 APRÈS MANDAT

Les règles de l'après-mandat sont celles qui s'appliquent au fonctionnaire après qu'il a cessé d'exercer ses fonctions dans la fonction publique. Cependant, l'une d'entre elles vient régir les relations entre les fonctionnaires en exercice et les anciens fonctionnaires. Elles trouvent leur source dans les articles 10 à 14 du REDFP.

Sans être indûment limités dans leurs possibilités de chercher un autre emploi, les ex-fonctionnaires doivent réduire au minimum la possibilité de se trouver dans des situations de conflits d'intérêts réels, apparents ou potentiels entre leur nouvel emploi et leurs dernières responsabilités dans la fonction publique. En ce sens, les règles d'après-mandat constituent le prolongement des obligations d'honnêteté, de discrétion et d'évitement de tout conflit d'intérêts qui s'appliquaient au fonctionnaire pendant qu'il était encore en fonction.

Ainsi, l'employé qui a cessé d'exercer ses fonctions doit éviter de tirer un avantage indu de ses fonctions antérieures¹³²; il ne doit pas non plus divulguer une information confidentielle dont il a pris connaissance dans l'exercice de ses fonctions, et ce, tant que celle-ci demeure

132. Règlement sur l'éthique et la discipline dans la fonction publique, art. 10.

confidentielle¹³³. De plus, afin d'éviter tout conflit d'intérêts, il ne peut pas agir pour le compte d'autrui dans une procédure, une négociation ou une autre opération particulière dans laquelle il a agi à titre de fonctionnaire¹³⁴.

Enfin, un fonctionnaire qui a été nommé administrateur d'État conformément à l'article 55 de la LFP ne peut, durant un an, avoir des relations avec son ancien ministère ou une entité du secteur privé avec laquelle il a eu des rapports officiels, directs et importants dans l'exercice de cette fonction¹³⁵.

Le fonctionnaire en exercice doit éviter, s'il constate qu'un ancien fonctionnaire ne respecte pas certaines règles relatives à l'après-mandat, de devenir en quelque sorte complice de ce manquement¹³⁶.

Pour ce faire, il doit informer ses supérieurs s'il se rend compte, à l'occasion d'une procédure, d'une négociation ou d'une opération particulière, qu'un ancien fonctionnaire a « changé de camp » ou encore qu'un administrateur d'État ne respecte pas le moratoire qui lui a été imposé à l'égard de son ancien ministère.

133. Règlement sur l'éthique et la discipline dans la fonction publique, art. 11.

134. Règlement sur l'éthique et la discipline dans la fonction publique, art. 12.

135. Règlement sur l'éthique et la discipline dans la fonction publique, art. 13.

136. Règlement sur l'éthique et la discipline dans la fonction publique, art. 14.

1.3.1.6 AUTRES DOCUMENTS CLÉS EN MATIÈRE D'ÉTHIQUE AU QUÉBEC

De nombreux documents permettent de définir le cadre juridique de l'éthique au Québec. Outre les documents déjà abordés, certaines dispositions législatives concernent l'éthique gouvernementale :

Loi sur le Vérificateur général¹³⁷;

- Loi sur le Protecteur du citoyen¹³⁸;
- Loi sur les normes du travail¹³⁹ (harcèlement en milieu de travail);
- Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme¹⁴⁰;
- Loi sur l'Assemblée nationale¹⁴¹, Loi sur la gouvernance des sociétés d'État¹⁴² (moderniser la gouvernance des sociétés d'État, énoncé de politique);
- Loi sur le ministère du Conseil exécutif¹⁴³;
- Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités¹⁴⁴;
- Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels¹⁴⁵;
- Loi électorale;
- Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale.

Encore une fois, la connaissance de ces documents, même minimale, permet au répondant de mieux définir le contexte dans lequel il doit intervenir. De plus, le répondant peut ainsi mieux diriger les fonctionnaires qui auraient des conseils à lui demander à propos de thèmes qui, sans être directement liés à l'éthique, demeurent dans le champ plus général du bien commun.

137. Loi sur le vérificateur général, L.R.Q., chapitre V-5.01.

138. Loi sur le protecteur du citoyen, L.R.Q., chapitre P-32.

139. Loi sur les normes du travail, L.R.Q., chapitre N-1.1.

140. Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme, précitée, note 13.

141. Loi sur l'Assemblée nationale, L.R.Q., chapitre A-23.1.

142. Loi sur la gouvernance des sociétés d'État, L.R.Q., chapitre G-1.02.

143. Loi sur le ministère du Conseil exécutif, L.R.Q., chapitre M-30.

144. Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités, L.R.Q., chapitre E-2.2.

145. Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels, L.R.Q., chapitre A-2.1.

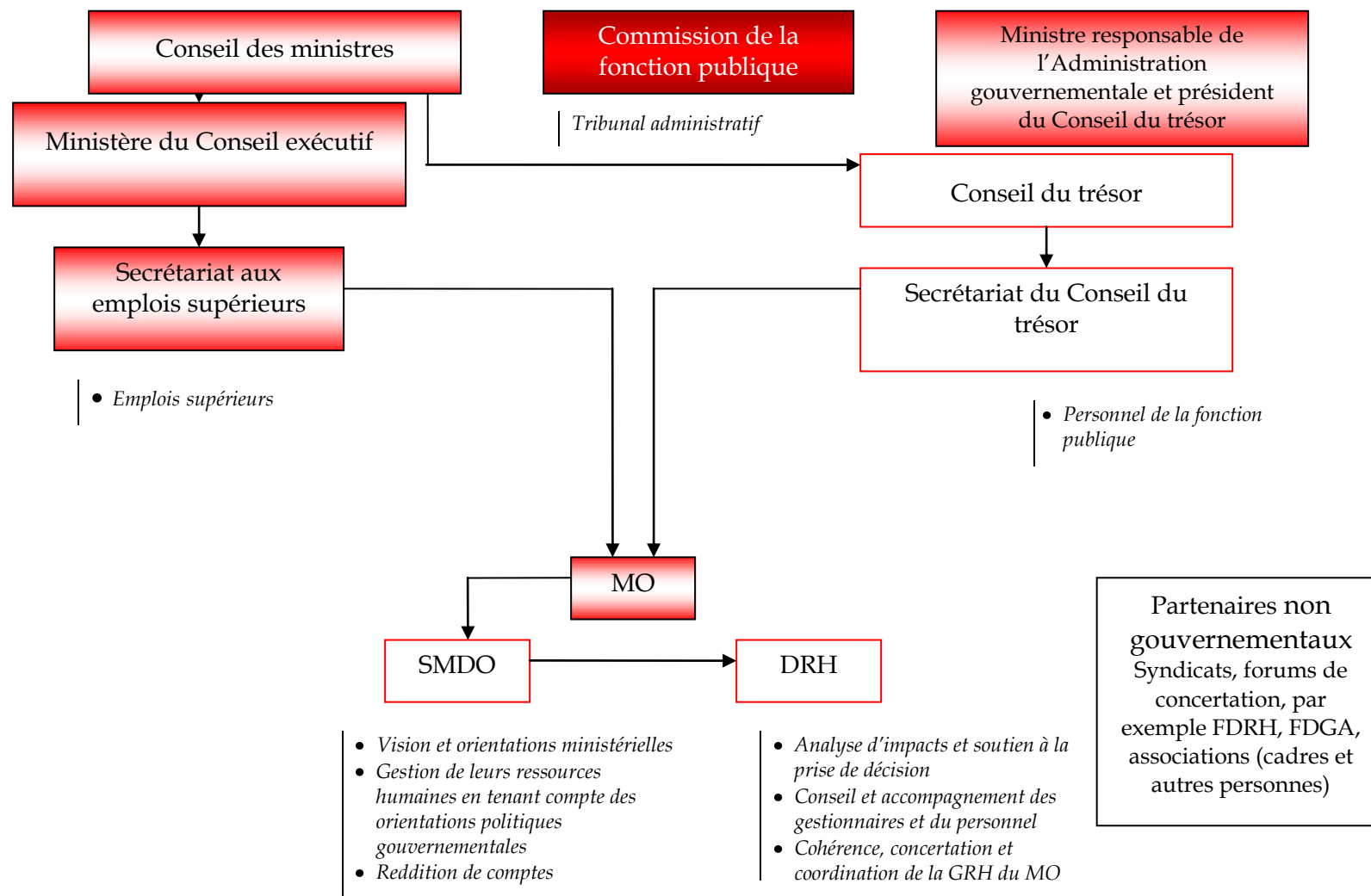
1.3.2 CADRE DE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DANS LA FONCTION PUBLIQUE QUÉBÉCOISE

Cette section présente sommairement les principales composantes du cadre de gestion des ressources humaines. Son objectif est de familiariser les répondants en éthique avec ces composantes pour qu'ils puissent réaliser des interventions cohérentes avec les missions et mandats des instances et des personnes engagées dans la gestion des ressources humaines. Cette dernière suscite plusieurs enjeux d'ordre éthique et il importe de connaître les délimitations, souvent minces, entre les interventions relevant des différentes instances concernées.

Dans la fonction publique québécoise, les rôles et responsabilités en matière de gestion des ressources humaines sont partagés entre plusieurs acteurs. Le sujet sera abordé dans la première partie de cette section. Ensuite, on effectuera un survol des outils légaux et réglementaires du cadre de gestion des ressources humaines.

En cas de questionnement ou de doute, le répondant en éthique peut consulter la Direction des ressources humaines de son organisation.

1.3.2.1 ACTEURS DU CADRE DE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES



1.3.2.1.1 MINISTÈRE DU CONSEIL EXÉCUTIF ET SECRÉTARIAT AUX EMPLOIS SUPÉRIEURS

Le ministère du Conseil exécutif relève directement du premier ministre. Relativement à la gouvernance de l'administration publique, il exerce des fonctions centrales en matière de définition des orientations de l'activité gouvernementale et de l'administration de l'État.

Le Conseil des ministres¹⁴⁶, aussi appelé Comité exécutif, est l'instance où l'on réalise les activités essentielles à la gestion de l'État, entre autres :

- la définition de politiques et de programmes;
- la supervision de l'évolution et du développement de l'organisation gouvernementale;
- la nomination des hauts fonctionnaires ainsi que des dirigeants d'organismes et de sociétés publics.

Le Secrétariat aux emplois supérieurs¹⁴⁷ du ministère du Conseil exécutif conseille le gouvernement en matière d'emplois supérieurs et offre des services en vue de favoriser la compétence, l'engagement et l'intégrité des personnes nommées à titre de titulaires d'un emploi supérieur.

Dans l'accomplissement de sa mission, le Secrétariat a pour responsabilités principales :

- d'assumer la gestion du processus de dotation, de nomination, de renouvellement de mandat, de réaffectation, de promotion, de reclassement et de départ des titulaires d'un emploi supérieur;
- d'évaluer le niveau des emplois supérieurs et d'en recommander un;
- de déterminer la rémunération et les autres conditions de travail des titulaires;
- d'offrir des activités de développement et des services d'accompagnement aux personnes nommées à la haute direction des MO du gouvernement;
- de répondre aux besoins des titulaires exerçant des fonctions juridictionnelles dans le respect de leur indépendance décisionnelle, entre autres en développant, à leur demande, une offre de service spécifique plus particulièrement axée sur la formation et le perfectionnement;

146. MINISTÈRE DU CONSEIL EXÉCUTIF (2012). Site officiel, [en ligne], le 11 avril 2012, http://www.mce.gouv.qc.ca/conseil_executif/role.htm

147. MINISTÈRE DU CONSEIL EXÉCUTIF (2012). Site officiel, [en ligne], le 11 avril 2012, <http://www.emplois-superieurs.gouv.qc.ca/secretariat/secretariat.htm>

- d'exercer un rôle de conseil auprès du gouvernement, du secrétaire général et de la haute direction des MO, notamment en matière d'éthique et de gouvernance.

Parmi les attentes gouvernementales à l'égard des titulaires d'un emploi supérieur en situation de gestion¹⁴⁸, ces derniers doivent valoriser une culture de bonne gouvernance et d'éthique à l'intérieur de leur organisation. Pour y parvenir, ils doivent mettre en œuvre, en collaboration avec le répondant en éthique, des pratiques de bonne gouvernance et des mesures concrètes visant le développement d'une véritable culture de l'éthique.

148. MINISTÈRE DU CONSEIL EXÉCUTIF. Attentes gouvernementales à l'intention des titulaires d'un emploi supérieur en situation de gestion, 2011-2012.

1.3.2.1.2 MINISTÈRES, ORGANISMES, SOUS-MINISTRES, DIRIGEANTS D'ORGANISMES ET DIRECTIONS DES RESSOURCES HUMAINES

Entre autres responsabilités, les ministères et organismes doivent :

- réaliser la mission prévue par leur loi constitutive, des lois particulières et autres décisions du gouvernement;
- proposer au gouvernement les projets de loi, programmes, politiques, règlements et autres décisions nécessaires à sa mission;
- rendre publique une déclaration de services aux citoyens.

Les ministères et organismes ont aussi des responsabilités en matière de gestion des ressources humaines, qu'ils assument par l'entremise de leurs sous-ministres ou dirigeants. En vertu de la LFP, les sous-ministres et les dirigeants d'organismes sont les premiers responsables de la gestion des ressources humaines dans leur organisation :

- Ils gèrent les ressources humaines dans le cadre des politiques du Conseil du trésor en matière de gestion des ressources humaines. (La gestion des ressources humaines comprend, notamment, la planification, l'organisation, la direction, le développement et l'évaluation des ressources humaines.)
- Ils exercent leurs responsabilités en favorisant la délégation.
- Ils peuvent, par écrit et dans la mesure qu'ils indiquent, déléguer à tout fonctionnaire, à tout titulaire d'un emploi ou à toute autre personne de leur ministère ou organisme ou d'un autre ministère ou organisme, selon le cas, l'exercice des fonctions et pouvoirs qui leur sont attribués par la LFP. (Ils peuvent, dans l'acte de délégation, autoriser la subdélégation des fonctions et des pouvoirs qu'ils indiquent; le cas échéant, ils donnent l'identité du fonctionnaire, du titulaire d'un emploi ou de la personne à qui cette subdélégation peut être faite.)
- Ils nomment les fonctionnaires en s'assurant que les diverses composantes de la société québécoise apportent une contribution optimale à la fonction publique.

Étroitement liée aux hautes autorités, la Direction des ressources humaines, quant à elle, oriente les stratégies de gestion des ressources humaines de l'organisation (embauche, promotion, dotation, mobilisation, rétention du personnel, télétravail, travail à distance, etc.).

1.3.2.1.3 MINISTRE RESPONSABLE DE L'ADMINISTRATION GOUVERNEMENTALE ET PRÉSIDENT DU CONSEIL DU TRÉSOR, CONSEIL DU TRÉSOR ET SON SECRÉTARIAT^{149, 150}

Le Conseil du trésor est un comité permanent du Conseil des ministres. Il se compose de cinq ministres et est présidé par le ministre responsable de l'Administration gouvernementale. Ses fonctions consistent :

- à déterminer les orientations et le cadre de gestion applicables aux MO;
- à encadrer et à assister les MO dans la mise en œuvre de politiques ou de programmes de gestion des ressources humaines.

Le président du Conseil du trésor agit à titre de représentant du gouvernement dans son mandat d'employeur de la fonction publique, de régulateur et de coordonnateur des négociations dans le secteur public ainsi que dans les réseaux de la santé, des services sociaux et de l'éducation. Il est responsable de l'application de la LFP et de la LAP, et il soutient les ministères et organismes dans la mise en œuvre des orientations gouvernementales en matière de gestion des ressources.

Le Secrétariat du Conseil du trésor, de son côté, assiste le Conseil du trésor et son président dans leur fonction de gouvernance, et les conseille notamment en matière de gestion des ressources humaines. Son mandat est de fournir, aux ministères et aux organismes, des orientations en matière de gestion des ressources et d'offrir aux citoyens de même qu'aux entreprises des services d'information sur les politiques gouvernementales de gestion, les façons de traiter avec le gouvernement et les statistiques concernant l'effectif de la fonction publique.

Pour assister le Conseil du trésor et son président dans ces domaines, le Secrétariat du Conseil du trésor, par l'entremise de son Sous-secrétariat aux politiques de ressources humaines et aux relations de travail, a la mission :

- d'élaborer et d'appliquer le cadre légal et normatif, et d'en faire le suivi;
- de négocier les conventions collectives, d'établir les conditions de travail et d'assurer le règlement des griefs avec les syndicats et les associations de salariés des ministères et des organismes de la fonction publique;

149. CONSEIL DU TRÉSOR (2012). Site officiel, [en ligne], le 11 avril 2012, <http://www.tresor.gouv.qc.ca/ministre/conseil-du-tresor/>

150. CONSEIL DU TRÉSOR (2012). Site officiel, [en ligne], le 11 avril 2012, <http://www.tresor.gouv.qc.ca/ministre/conseil-du-tresor/>

- de coordonner les négociations pour le renouvellement des conventions collectives dans le réseau de la santé et des services sociaux, dans le réseau de l'éducation et dans les organismes publics dont les employés ne sont pas nommés selon la LFP;
- de conseiller le gouvernement en matière de gestion des ressources humaines;
- de soutenir les MO dans la mise en œuvre des orientations gouvernementales.

1.3.2.1.4 COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE : ORGANISME DE SURVEILLANCE ET TRIBUNAL ADMINISTRATIF¹⁵¹

À titre d'organisme de surveillance et de tribunal, la Commission de la fonction publique a comme mission, au nom de l'Assemblée nationale, de favoriser l'égalité d'accès de tous les citoyens à la fonction publique, la compétence des personnes recrutées et promues ainsi que l'impartialité et l'équité des décisions en matière de gestion des ressources humaines. Elle fait rapport directement à l'Assemblée nationale.

Comme organisme de surveillance, la Commission de la fonction publique :

- vérifie le caractère impartial et équitable des décisions qui ont été prises et qui affectent les fonctionnaires;
- vérifie le respect de la LFP et de ses règlements relativement au système de recrutement et de promotion des fonctionnaires;
- donne des avis sur tout ce qui relève de sa compétence;
- procède notamment aux vérifications, aux études et aux enquêtes qu'elle juge nécessaires dans les ministères et les organismes de la fonction publique. Elle formule des recommandations aux autorités compétentes et peut faire rapport à l'Assemblée nationale si elle le juge utile.

À la demande du Conseil du trésor ou de son président, la Commission de la fonction publique :

- émet des avis sur le fait de soustraire un emploi ou une catégorie d'emplois à une ou à plusieurs dispositions de la LFP;
- certifie qu'un moyen d'évaluation permet de constater impartialement la valeur des candidats lors d'un concours.

Comme tribunal administratif, la Commission de la fonction publique entend notamment :

- les appels des fonctionnaires non régis par une convention collective qui concernent leurs conditions de travail ou les mesures administratives et disciplinaires qui ont été prises à leur endroit;
- les avis de mécontentement concernant l'interprétation ou l'application de l'entente relative aux conditions de travail des procureurs aux poursuites criminelles et pénales;

151. COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE DU QUÉBEC. Site officiel, [en ligne], le 11 avril 2012, <http://www.cfp.gouv.qc.ca/>

- les recours relatifs au harcèlement psychologique des salariés qui sont nommés en vertu de la LFP et qui ne sont pas régis par une convention collective, ainsi que les recours des administrateurs d'État, des membres et des dirigeants d'organismes du gouvernement;
- les appels des fonctionnaires quant à la procédure utilisée pour l'admission ou l'évaluation des candidats lors d'un concours de promotion ou lors de la constitution d'une réserve de candidatures pour une promotion;
- les appels de certaines personnes qui ont un droit de retour dans la fonction publique.

Enfin, la Commission de la fonction publique tient des séances d'échanges et d'information en matière de promotion et offre la médiation aux parties à la suite d'un autre recours.

1.3.2.1.5 AUTRES PARTENAIRES EN GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

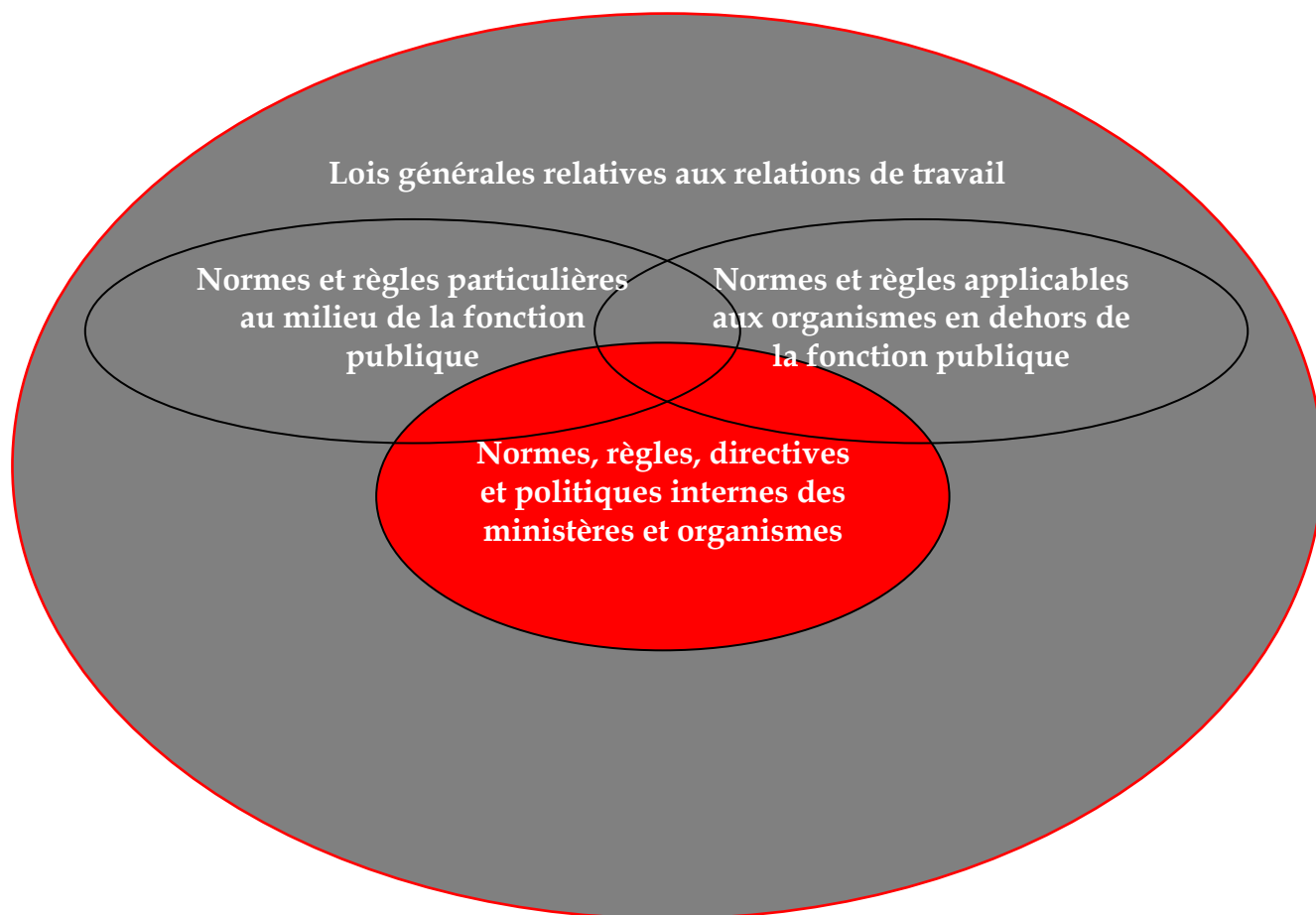
D'autres groupes et personnes figurent dans le cadre organisationnel de gestion des ressources humaines dans les organisations. C'est le cas des instances syndicales et de différentes associations professionnelles, par exemple l'Alliance des cadres de l'État ou l'Association des juristes de l'État.

Il existe également les forums de concertation, tels que le Forum des directeurs en ressources humaines ou le Forum des directeurs généraux de l'administration, qui sont aussi des parties prenantes de la gestion des ressources humaines.

1.3.2.2 CADRE NORMATIF DE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Le cadre normatif de gestion des ressources humaines est composé de lois générales relatives aux relations de travail, de lois particulières au milieu de la fonction publique et de lois applicables aux organismes en dehors de la fonction publique.

Schéma 7 – Cadre normatif de gestion des ressources humaines



1.3.2.2.1 LOIS GÉNÉRALES RELATIVES AUX RELATIONS DE TRAVAIL

Au Québec, les relations de travail sont régies par un ensemble de règles et de normes. Tous les employeurs et les employés du secteur public comme du secteur privé sont soumis à la Loi sur les normes du travail¹⁵², à la Loi sur la santé et la sécurité du travail et à la Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles. Ils sont aussi tenus de respecter la Charte des droits et libertés de la personne, le Code du travail et le Code civil du Québec. Cet arsenal législatif a pour objectif d'assurer un équilibre entre les devoirs et responsabilités de tout un chacun et de veiller à ce qu'il y ait un minimum d'équité et de justice dans les relations de travail.

152. COMMISSION DES NORMES DU TRAVAIL. Site officiel, [en ligne], le 2 juillet 2012, <http://www.cnt.gouv.qc.ca/guide-interpretation-et-jurisprudence/index.html>

1.3.2.2.1.1 LOI SUR LES NORMES DU TRAVAIL

L'objectif de la Loi sur les normes du travail est de protéger les salariés en imposant des conditions minimales de travail. Cette loi indique ce qui est légalement acceptable au Québec concernant notamment le salaire d'un employé, la durée de la semaine de travail, les congés et les congédiements¹⁵³. De plus, elle a créé la Commission des normes du travail, dont les activités sont les suivantes¹⁵⁴ :

- Réaliser des activités de communication et de prévention pour la population, les employeurs et les salariés;
- Fournir des renseignements sur les normes du travail et sur les obligations prévues par la loi et les règlements;
- Surveiller l'application de la Loi sur les normes du travail et de ses règlements ainsi que de la Loi sur la fête nationale;
- Enregistrer les plaintes, les enquêtes, les recours à la médiation, de même que les poursuites civiles et pénales, et représenter les salariés devant les tribunaux et la Commission des relations du travail;
- Autoriser les demandes d'étalement des heures de travail;
- Effectuer des travaux de recherche et d'analyse ainsi que des sondages, et formuler des avis et des recommandations à l'intention du ministre du Travail.

153. ÉDUCALOI (2012). Site officiel, [en ligne], le 2 juillet 2012,
<http://www.educaloi.qc.ca/loi/travailleurs/91/?gclid=CKCqwpup-7ACFWkCQAod1SvMEw>

154. COMMISSION DES NORMES DU TRAVAIL (2012). Site officiel, [en ligne], le 2 juillet 2012,
<http://www.cnt.gouv.qc.ca/a-propos-de-nous/mission-et-clientele/index.html>

1.3.2.2.1.2 LOI SUR LA SANTÉ ET LA SÉCURITÉ DU TRAVAIL

La Loi sur la santé et la sécurité du travail porte avant tout sur la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles. Elle fixe aussi les droits et obligations du travailleur et de l'employeur. De plus, elle a créé la Commission de la santé et de la sécurité du travail et lui a confié ses différents mandats¹⁵⁵.

155. COMMISSION DE LA SANTÉ ET DE LA SÉCURITÉ DU TRAVAIL (2012). Site officiel, [en ligne], le 20 juin 2012,
http://www.csst.qc.ca/lois_reglements_normes_politiques/Pages/lois_reglements_correspondants.aspx

1.3.2.2.1.3 LOI SUR LES ACCIDENTS DU TRAVAIL ET LES MALADIES PROFESSIONNELLES

La Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles instaure un régime de réparation pour les victimes de blessures ou de maladies causées par le travail. Elle prévoit le paiement d'indemnités, lorsque nécessaire, la fourniture de soins de santé et l'aide à la réadaptation¹⁵⁶.

156. COMMISSION DE LA SANTÉ ET DE LA SÉCURITÉ DU TRAVAIL (2012). Site officiel, [en ligne], le 20 juin 2012,
http://www.csst.qc.ca/lois_reglements_normes_politiques/Pages/lois_reglements_correspondants.aspx

1.3.2.2.1.4 CHARTE QUÉBÉCOISE DES DROITS ET LIBERTÉS

La Charte des droits et libertés de la personne affirme et protège les droits et libertés de toute la population du Québec. Elle a comme objectif majeur d'harmoniser les rapports des citoyens entre eux et avec les institutions, dans le respect de la dignité humaine. Le préambule de la Charte pose les bases de cette harmonisation, en faisant notamment appel au respect mutuel et à la réciprocité. Cette charte est une loi dite « fondamentale », dans la mesure où aucune disposition d'une autre loi ne peut contredire certains droits qui y sont énoncés, soit les droits fondamentaux, les droits politiques, les droits judiciaires et le droit à l'égalité. La Charte garantit les libertés et les droits fondamentaux dans les rapports de travail¹⁵⁷.

157. COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2012). Site officiel, [en ligne], le 29 juin 2012, <http://www.cdpcj.qc.ca/info/droits-de-la-personne/Pages/default.aspx>

1.3.2.2.1.5 CODE DU TRAVAIL

Le Code du travail protège le droit d'association et balise son exercice en milieu de travail. Il constitue l'une des lois fondamentales en droit du travail au Québec. Il s'agit de la principale loi régissant les rapports collectifs de travail entre un groupe de salariés syndiqués et un employeur¹⁵⁸.

158. TRAVAIL QUÉBEC (2012). Site officiel, [en ligne], le 29 juin 2012,
http://www.travail.gouv.qc.ca/toute_linformation_sur/code_du_travail.html

1.3.2.2.1.6 CODE CIVIL DU QUÉBEC

Le Code civil du Québec est une loi générale qui contient les dispositions de base qui s'appliquent à la vie en société, c'est-à-dire les rapports des citoyens entre eux et les rapports entre les personnes et les biens. Il régit tous les droits en matière civile, par exemple la location de meubles et d'immeubles, les contrats de vente, etc. Il traite également du droit de la famille, notamment des régimes matrimoniaux¹⁵⁹.

Le Code civil du Québec définit le contrat de travail et traite des obligations des parties stipulées dans ce contrat.

159. MINISTÈRE DE LA JUSTICE (2012). Site officiel, [en ligne], le 20 juin 2012, <http://www.justice.gouv.qc.ca/francais/sujets/glossaire/code-civil.htm>

1.3.2.2.1.7 AUTRES NORMES, DIRECTIVES ET LIGNES DIRECTRICES GOUVERNEMENTALES

- Frais de fonctionnement

Les présidents, certains vice-présidents et membres à temps plein d'organismes gouvernementaux ainsi que les cadres peuvent réclamer les dépenses qui sont directement occasionnées par l'exercice de leurs fonctions et qui ne sont pas remboursables autrement^{160, 161}. Dans le cas du premier groupe, le montant remboursable est prévu dans son décret d'embauche. Pour les cadres, une somme globale de 300 dollars, multipliée par le nombre de cadres et de cadres juridiques du ministère ou de l'organisme est attribuée dans le budget annuel et est répartie à la discrétion du dirigeant.

Les frais remboursables aux hors-cadres incluent, en plus des frais habituels, les frais d'adhésion et de cotisation annuelle à un club d'affaires ainsi que les dépenses courantes qui y sont faites. Dans tous les cas, les frais de fonction excluent les dépenses faites à titre privé, les vêtements, les effets personnels, les réceptions à domicile, les frais de transport, les cadeaux et les cotisations aux associations professionnelles. Les frais sont remboursés sur présentation de pièces justificatives et sur approbation du sous-ministre ou du dirigeant de l'organisme.

- Cotisation versée à une association ou à un ordre

Le sous-ministre peut rembourser le paiement d'une cotisation à une association professionnelle en fonction de l'intérêt pour le ministère ou l'organisme. Par ailleurs, aucun remboursement de cotisation à un ordre professionnel n'est autorisé dans la fonction publique¹⁶².

- Lignes directrices relatives aux réunions, aux réceptions et aux frais d'accueil

Les lignes directrices gouvernementales spécifient le type de réunion donnant droit à un remboursement de la part de l'organisation ainsi que les montants maximaux admissibles par personne pour un banquet, un repas ou un cocktail. Elles fixent également les modalités de dépenses pour le 25^e anniversaire de service d'un employé d'un ministère ou d'un organisme. Il est important de noter que ces montants, fixés en 1995, n'ont pas été indexés. Le cadre réglementaire prévoit aussi la possibilité de rembourser les déplacements des retraités à qui on rend hommage et la location de vêtements lors de réceptions d'État.

160. Décret concernant les dépenses de fonction des présidents, certains vice-présidents et membres à temps plein d'organismes gouvernementaux, Recueil des politiques de gestion, vol. 6, 6.1.2.1.

161. CONSEIL DU TRÉSOR. Directive sur le remboursement de certaines dépenses de fonction des cadres, Recueil des politiques de gestion, vol. 6, 6.1.2.3.

162. CONSEIL DU TRÉSOR. Directive concernant le paiement par le gouvernement de cotisations à des associations, Recueil des politiques de gestion, vol. 6, 6.1.2.4.

- Mesures administratives et disciplinaires

Par définition, une mesure disciplinaire constitue une sanction du comportement d'un employé, alors que la mesure administrative vise à résoudre une situation problématique touchant un employé, qui est présumé fautif, qui éprouve des problèmes de santé ou qui démontre une incapacité à accomplir adéquatement ses tâches. Rappelons que les conventions confirment le droit de l'employé à consulter son dossier personnel, à y ajouter sa version des faits ou à obtenir une copie d'un document qui y est déposé. Les mesures administratives sont les suivantes :

- Avertissement, soit un rappel écrit des obligations de l'employé que l'employeur dépose au dossier. Le document est retiré du dossier après 12 mois s'il n'a pas été suivi d'une des mesures disciplinaires énumérées un peu plus bas;
- Relevé provisoire, c'est-à-dire une mesure par laquelle un employé est écarté provisoirement de ses fonctions, soit en raison d'une présomption de faute grave ou d'une situation urgente;
- Reclassement, à la demande de l'employé, dans une classe d'emplois du même niveau de mobilité que celui de la classe d'emplois à laquelle il appartient;
- Réorientation professionnelle, soit le reclassement, à la demande de l'employé, dans une classe d'emplois d'un niveau de mobilité inférieur à celui de la classe d'emplois à laquelle il appartient;
- Rétrogradation, à savoir le reclassement de l'employé, par décision de l'employeur, dans une classe d'emplois d'un niveau de mobilité inférieur à celui de la classe d'emplois à laquelle il appartient;
- Congédiement administratif, soit la mise à pied de l'employé pour cause d'incompétence ou d'invalidité prolongée.

Les mesures disciplinaires visent à sanctionner un comportement jugé inacceptable par l'employeur et doivent généralement (non obligatoirement) être appliquées de manière graduelle : réprimande, suspension et congédiement. Toute mention d'une mesure disciplinaire doit être retirée du dossier si elle n'a été suivie d'aucune récidive au cours des 12 mois suivants ou si la procédure de contestation a entraîné l'annulation de la mesure.

- Notion de supérieur immédiat

La convention collective définit le supérieur immédiat comme une « personne exclue » du syndicat concerné qui constitue le premier palier d'autorité et qui représente le sous-ministre auprès de l'employé. Autrement dit, un fonctionnaire ne peut être le supérieur immédiat d'un autre fonctionnaire, tout comme un professionnel ne peut être le supérieur d'un employé de la

même catégorie de personnel que lui. Au même titre, un représentant syndical ou un conseiller en gestion des ressources humaines n'est pas supérieur immédiat.

Si un syndiqué est provisoirement désigné pour exercer les attributions d'un supérieur immédiat (à titre d'exemple, pour le remplacement du gestionnaire pendant ses vacances), il est exclu de son unité de négociation pour toute la période de sa désignation.

Étant donné qu'il y a un effet sur les ressources humaines, les conventions obligent l'employeur à consulter, sauf en cas d'urgence ou de force majeure, le comité ministériel de relations professionnelles 30 jours avant le lancement d'un appel d'offres.

- Horaire de travail

La convention collective détermine tous les aspects qui touchent au temps de travail, à l'exception bien sûr des aménagements ministériels qui peuvent y être apportés. Elle fixe les modalités concernant la durée de la semaine de travail, le nombre d'heures minimal d'une journée normale de travail, tant pour les employés à temps plein que pour les employés à temps partiel, de même que concernant un certain nombre de situations particulières ou de régimes spéciaux de prestation de travail. Elle prévoit aussi les modalités relatives aux congés sans traitement, aux congés pour fonder une entreprise, aux congés sans traitement à traitement différé, aux congés pour charges publiques, pour affaires judiciaires ainsi qu'aux vacances annuelles, aux jours fériés et chômés, aux congés pour événements familiaux, soit le mariage ou l'union civile, aux décès, au changement de domicile et aux congés pour responsabilités familiales et parentales.

La convention collective des professionnels prévoit l'implantation d'un régime d'horaire variable lorsque le sous-ministre ou le dirigeant de l'organisme en prend l'initiative ou que 70 % et plus des employés d'un secteur de travail en font la demande. Dans un tel cas, celle-ci est étudiée par le comité ministériel des relations professionnelles, qui fait une recommandation au sous-ministre ou au dirigeant de l'organisme.

- Recours du personnel (appel et grief)

Les employés non régis par une convention collective, comme les cadres ou les agents de la paix, peuvent faire appel des décisions les concernant auprès de la Commission de la fonction publique, dont les décisions sont finales et sans appel. La Commission entend également les

appels de tout fonctionnaire contestant une décision prise dans le cadre d'un concours de promotion¹⁶³.

Les griefs constituent le moyen de recours de tout employé qui se croit lésé par l'employeur dans l'application des conditions de travail que prévoit sa convention collective. Les deux parties conviennent cependant qu'il est souhaitable de tenter de régler les litiges à l'amiable sans pour autant porter préjudice au droit de l'employé de déposer un grief. Le cas échéant, elles s'entendent également sur le fait que le grief doit être réglé dans les plus brefs délais.

La convention collective décrit de manière détaillée la procédure et les délais associés au grief et, en cas de non-règlement du litige, à l'arbitrage.

En somme, le cadre normatif de gestion des ressources humaines, que l'on peut consulter dans le *Recueil des politiques de gestion*¹⁶⁴, est un cadre complexe qui nécessite souvent de recourir à un spécialiste des ressources humaines.

163. CONSEIL DU TRÉSOR. Règlement sur un recours en appel pour les fonctionnaires non régis par une convention collective, *Recueil des politiques de gestion*, vol. 1, 1.1.2.3.

164. CONSEIL DU TRÉSOR, *Recueil des politiques de gestion*.

1.3.2.2.2 NORMES ET RÈGLES PARTICULIÈRES AU MILIEU DE LA FONCTION PUBLIQUE

Dans le milieu de la fonction publique, d'autres lois et normes s'ajoutent aux lois générales. La Loi sur la fonction publique et la Loi sur l'administration publique sont à la base de l'organisation du travail dans la fonction publique du Québec. D'autres règlements comme le Règlement sur l'éthique et la discipline dans la fonction publique et le Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics ainsi que les conventions collectives et les différentes politiques et directives viennent compléter le cadre normatif en matière de gestion des ressources humaines dans la fonction publique.

1.3.2.2.2.1 LOI SUR LA FONCTION PUBLIQUE

L'objectif de la Loi sur la fonction publique est de « fournir au public les services de qualité auxquels il a droit, de mettre en œuvre les politiques établies par l'autorité constituée et d'assurer la réalisation des autres objectifs de l'État »¹⁶⁵. À cette fin, elle institue un mode d'organisation des ressources humaines destiné à favoriser :

- L'efficacité de l'administration ainsi que l'utilisation et le développement des ressources humaines d'une façon optimale;
- L'exercice des pouvoirs de gestion des ressources humaines le plus près possible des personnes intéressées et l'application d'un régime selon lequel le fonctionnaire investi de ces pouvoirs de gestion doit en rendre compte, selon les moyens mis à sa disposition;
- L'égalité d'accès de tous les citoyens à la fonction publique;
- L'impartialité et l'équité des décisions touchant les fonctionnaires;
- La contribution optimale, dans la fonction publique, des diverses composantes de la société québécoise.

La première section de cette loi est consacrée aux normes d'éthique et de discipline applicables aux fonctionnaires¹⁶⁶. La plupart de ces normes sont reprises dans la brochure *L'éthique dans la fonction publique québécoise*.

165. PUBLICATIONS DU QUÉBEC (2012). Site officiel, [en ligne], le 29 juin 2012, http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/F3_1_1/F3_1_1.htm

166. PUBLICATIONS DU QUÉBEC (2012). Site officiel, [en ligne], le 29 juin 2012, http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/F3_1_1/F3_1_1.htm

1.3.2.2.2 LOI SUR L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

« La Loi sur l'administration publique affirme la priorité accordée par l'Administration gouvernementale, dans l'élaboration et l'application des règles d'administration publique, à la qualité des services aux citoyens; elle instaure ainsi un cadre de gestion axé sur les résultats et sur le respect du principe de la transparence.

Elle reconnaît le rôle des parlementaires à l'égard de l'action gouvernementale et leur contribution à l'amélioration des services aux citoyens en favorisant l'imputabilité de l'Administration gouvernementale devant l'Assemblée nationale. »¹⁶⁷

En d'autres mots, cette loi témoigne de la philosophie sous-jacente au cadre de gestion de l'administration publique, qui se traduit par l'importance accordée aux services aux citoyens et à l'atteinte de résultats dans une perspective de reddition de comptes et de responsabilisation de l'Administration publique.

167. PUBLICATIONS DU QUÉBEC (2012). Site officiel, [en ligne], le 29 juin 2012, http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/A_6_01/A6_01.html

1.3.2.2.3 ORGANISMES EN DEHORS DE LA FONCTION PUBLIQUE

Les organismes en dehors de la fonction publique sont soumis, quant à eux, aux lois générales relatives aux relations de travail qui ont été abordées précédemment ainsi qu'à une loi qui leur est particulière, la Loi sur la gouvernance des sociétés d'État. Enfin, des conventions collectives complètent le cadre normatif de gestion des ressources humaines de ces organismes.

1.3.2.2.3.1 LOI SUR LA GOUVERNANCE DES SOCIÉTÉS D'ÉTAT¹⁶⁸

La Loi sur la gouvernance des sociétés d'État établit, comme son titre l'indique, les principes de gouvernance des entreprises. Son objectif est d'améliorer la gestion des sociétés d'État en visant l'efficacité, la transparence et l'imputabilité des composantes de leur direction. La première section du deuxième chapitre aborde les règles relatives aux membres du conseil d'administration, alors que la seconde se consacre au fonctionnement et aux responsabilités de ce conseil. Quant au troisième chapitre, il traite plus précisément des comités du conseil d'administration (comité de gouvernance et d'éthique, comité de vérification, comité de ressources humaines). Le chapitre IV présente les modalités d'exercice des fonctions de président du conseil d'administration et de président-directeur général d'une société.

168. PUBLICATIONS DU QUÉBEC (2012). Site officiel, [en ligne], le 2 juillet 2012, http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/G_1_02/G1_02.html

1.3.2.2.4 NORMES, RÈGLES, DIRECTIVES ET POLITIQUES INTERNES DES MINISTÈRES ET ORGANISMES

Outre l'ensemble législatif que nous venons d'énoncer, les ministères et organismes élaborent et mettent en place différentes politiques, directives et lignes directrices internes liées à leur mission organisationnelle et aux principaux enjeux auxquels ils sont confrontés. Pensons, par exemple, à la directive sur l'utilisation des courriels, aux déclarations de services aux citoyens de même qu'aux frais remboursables aux employés. Comme il a été mentionné, la mise en œuvre des différents volets du cadre de gestion des ressources humaines soulève plusieurs enjeux d'ordre éthique, notamment sur le plan de l'équité, des compétences ou de la loyauté.

2. DEUXIÈME PARTIE – RÔLES DU RÉPONDANT EN ÉTHIQUE

Trois grands rôles attendent le répondant en éthique de la fonction publique québécoise : un rôle de coordination, un rôle de soutien aux gestionnaires, notamment dans la gestion des risques éthiques, et un rôle de conseil. Ces différentes fonctions servent la gestion de la culture de l'éthique ainsi que des risques et des dilemmes éthiques.

L'un des principaux objectifs du répondant en éthique est de contribuer au développement d'une culture de l'éthique dans l'organisation. Pour ce faire, il doit utiliser diverses stratégies et exercer plusieurs rôles. Il doit tout d'abord coordonner la démarche éthique de son organisation pour lui donner de la cohérence et du dynamisme. Il doit accompagner les gestionnaires, qui sont les piliers d'une culture de l'éthique, dans la gestion des risques éthiques de leur organisation et, bien sûr, soutenir les membres de l'organisation qui font face à des dilemmes éthiques, en leur offrant des services d'aide à la décision.

La deuxième partie de cette trousse de référence aborde les différents aspects du rôle du répondant en éthique de la fonction publique québécoise. L'exercice de ces rôles est directement lié à la clarification conceptuelle et au système d'éthique québécois présentés dans la première partie, c'est-à-dire que ces rôles s'accomplissent dans la recherche d'un équilibre et d'une synergie entre les différents modes de régulation, pour soutenir une culture de l'éthique dans l'organisation.

2.1 RÔLE DE COORDINATION

L'éthique organisationnelle est « un processus par lequel une organisation oriente ses façons de faire en fonction de ses valeurs organisationnelles. Une telle démarche a pour but de favoriser un climat organisationnel sain et le plein accomplissement de la mission de l'organisation, notamment la prestation d'un service de qualité¹⁶⁹ ». En ce sens, le travail du répondant en éthique et la démarche éthique organisationnelle qu'il privilégiera ont pour objectif de développer ou de soutenir une culture de l'éthique dans l'organisation.

De manière plus précise, une culture de l'éthique est une culture où les valeurs et les attentes comportementales qui en découlent sont claires et où les déviances ne sont pas tolérées. C'est une culture qui favorise l'autorégulation de ses membres, c'est-à-dire leur sens des responsabilités, la maîtrise de soi et la prudence dans l'exercice de leur fonction. Une culture de l'éthique valorise des relations interpersonnelles de qualité et des communications respectueuses. Elle sollicite aussi le dialogue dans la résolution de certains problèmes d'ordre éthique. Une organisation qui met en valeur une culture de l'éthique fournit à ses employés les outils nécessaires pour qu'ils soient sensibles aux dilemmes éthiques et aux risques éthiques qui les entourent; pour qu'ils prennent des décisions réfléchies et éclairées; pour qu'ils posent les actions et adoptent les comportements appropriés lorsqu'ils vivent des situations problématiques en matière d'éthique; et enfin, pour qu'ils soient toujours en mesure de rendre compte de leurs décisions et de les expliquer de manière judicieuse, en respectant les règles et les valeurs de l'organisation et en considérant les conséquences de leurs décisions pour eux-mêmes, pour autrui ainsi que pour l'organisation et ses partenaires.

Les travaux de Lynda Trevino et ceux de Bart Victor et John B. Cullen démontrent la corrélation entre le climat éthique et les comportements individuels des membres d'une organisation. Ces auteurs rappellent aussi la responsabilité des organisations en matière de prévention ou de « promotion » de la déviance. Pour Lynda Trevino, les dirigeants d'une organisation ont des pouvoirs liés à la promotion de comportements individuels éthiques et non éthiques; ainsi, il y aurait à ce sujet quatre composantes de la culture de l'éthique : le leadership, la perception d'un traitement juste, l'éthique dans les discussions de tous les jours et la perception que l'éthique est récompensée¹⁷⁰.

169. BOISVERT, Yves (dir.), Magalie JUTRAS et Allison MARCHILDON (2003). Guide d'éthique organisationnelle, note de recherche du Laboratoire d'éthique publique, École nationale d'administration publique, p. 5.

170. TREVINO, Lynda K. (2011). Culture éthique : la gestion de l'éthique dans les organisations, présentation faite dans le cadre du colloque annuel du Réseau d'éthique organisationnelle du Québec, 2 juin, [en ligne], le 2 juillet 2012, http://www.reoq.ca/?page_id=21

Victor et Cullen ont, quant à eux, illustré comment la prise de décision des membres d'une organisation est influencée par différents facteurs propres au climat éthique dans cette organisation.

Par conséquent, les organisations sont responsables des comportements éthiques et non éthiques de leurs membres : *« when faced with a decision that has consequence for others, how does an organizational member identify the “right” alternative - at least in the organization’s view? An important source of this information are those aspects of work climate that determine what constitutes ethical behavior at work¹⁷¹ ».*

Ces travaux démontrent comment les comportements éthiques et la prise de décision éthique sont étroitement liés à la culture de l'éthique et vice versa. L'importance qu'ils accordent au leadership illustre aussi à quel point la haute direction insuffle clairement une culture de l'éthique. Le leadership et l'exemplarité des hauts dirigeants en matière de décisions, d'actions et de comportements sont des facteurs déterminants qui traduisent d'abord « les valeurs et les attentes comportementales » et marquent le niveau de déviance toléré dans l'organisation.

Outre le leadership de la direction, la culture de l'éthique d'une organisation est aussi animée par la mise en œuvre d'une multitude de moyens fondamentaux de gestion de l'éthique (des moyens propres aux instances dites éthiques, par exemple la formation en éthique, la déclaration de valeurs, etc.) et de moyens secondaires (dont l'objectif principal n'est pas le développement d'une culture de l'éthique, mais dont les effets y contribuent, par exemple les processus de dotation ou d'attribution des marchés publics¹⁷²).

La section qui suit traite plus particulièrement des moyens fondamentaux que le répondant en éthique peut utiliser pour développer une culture de l'éthique dans l'organisation.

Dans son rôle de coordination, le répondant en éthique agit comme le coordonnateur du dossier de l'éthique dans son organisation. Il devra ainsi :

- procéder à une analyse de besoins en matière d'éthique;
- élaborer une stratégie, un plan d'action et un cadre de gouvernance en matière d'éthique;
- travailler, en collaboration avec le service des communications, à un plan de communication pour le dossier de l'éthique;
- veiller à la mise en œuvre de la stratégie, des plans et du cadre de gouvernance;

171. VICTOR, Bart et John B. COLLEN (1988). « The organizational bases of ethical work climates », Administrative Science Quarterly, vol. 33, p. 101.

172. Concepts empruntés à l'OCDE (2009). Vers un cadre pour l'intégrité solide : instruments, processus, structures et conditions de mise en œuvre.

- organiser des activités de communication, de sensibilisation et de formation liées à l'éthique;
- développer des outils et des mécanismes pour soutenir les employés, les gestionnaires et la haute direction en matière d'éthique;
- le cas échéant, s'assurer que ses collaborateurs (répondants associés ou membres du comité d'éthique) disposent de la formation et des outils nécessaires à l'actualisation de leur rôle et les soutenir dans leurs interventions.

2.1.1 DÉMARCHE ÉTHIQUE

Cette section permettra au répondant de connaître les dispositifs organisationnels en matière d'éthique qu'il peut planifier et mettre en œuvre dans son organisation pour réaliser son rôle de coordination de façon optimale et ainsi participer au développement et à la consolidation d'une culture de l'éthique.

Les moyens pour réaliser la démarche éthique de l'organisation et la forme qu'ils prendront doivent être précisés dans une stratégie et dans un plan d'action en matière d'éthique. Les objectifs de ce dernier sont établis sur la base de l'évaluation rigoureuse des besoins en matière d'éthique, donc à la suite d'un diagnostic éthique. Ce plan est essentiel pour établir, faire connaître et suivre les orientations tangibles en matière d'éthique ainsi que pour obtenir et maintenir les ressources nécessaires à la réalisation des objectifs.

Les pages suivantes présentent les grandes lignes d'une démarche éthique ainsi qu'une série d'activités et d'outils visant à encourager, à former, à informer, à faire participer, certes à garder « vivante » la dimension éthique dans l'organisation. Ces différents moyens s'inscrivent dans une perspective de consolidation du « vivre ensemble », du développement du sens éthique et de l'appréciation des règles en place.

2.1.1.1 ANALYSE DE BESOINS

Les orientations, tant celles du comité d'éthique organisationnelle que celles énoncées dans le plan d'action (détaillé à la section suivante), doivent non seulement être finement coordonnées, mais aussi bien choisies et définies, c'est-à-dire adaptées à la réalité de l'organisation et à la spécificité de sa mission. C'est pourquoi une analyse des besoins de l'organisation en matière d'éthique organisationnelle, qui peut être qualifiée de diagnostic éthique, doit être réalisée.

Pour ce faire, plusieurs méthodologies peuvent être envisagées et utilisées (groupes de discussion, sous-comités, rencontres individuelles en entrevues semi-dirigées, questionnaires ou sondages). Idéalement, au cours de la cueillette d'information, toutes les catégories d'employés (membres de la haute direction, cadres, professionnels, techniciens, personnel de bureau, étudiants, stagiaires, consultants, partenaires, etc.), les personnels permanents, occasionnels ou temporaires, hommes ou femmes ayant différents niveaux d'ancienneté dans l'organisation et provenant des divers secteurs ainsi que, s'il y a lieu, des diverses régions géographiques, devraient avoir été consultés ou, à tout le moins, leurs intérêts et préoccupations devraient avoir été considérés. Cette cueillette d'information et l'analyse des données recueillies permettent de dégager un portrait de la situation « éthique » de l'organisation, de déterminer les zones d'intervention prioritaires et la récurrence des enjeux éthiques, d'élaborer une stratégie et un plan de mise en œuvre et, bien sûr, de proposer des pistes d'actions préliminaires.

Mentionnons ici que le diagnostic se distingue de l'évaluation par sa nature objective et descriptive :

« Il [le diagnostic] fait état d'une situation, d'un groupe X à un moment X de son histoire. En d'autres mots, le diagnostic est un « scan », un « polaroid » de l'organisation. Différentes méthodes peuvent être utilisées pour poser un diagnostic, mais la recherche d'objectivité s'avère être une trame commune de toutes les méthodes. La complaisance des participants et l'approche de la personne qui pose le diagnostic teintent certainement les résultats, mais le souci de rigueur et d'objectivité de celui qui établit le diagnostic devrait assurer la validité des résultats. Sur le plan organisationnel, le diagnostic en matière d'éthique peut porter sur différents concepts : les valeurs organisationnelles, le climat éthique, les zones à risque en matière d'éthique, le raisonnement éthique et, dans une certaine mesure, la responsabilité sociale et la gouvernance¹⁷³. »

173. JUTRAS, Magalie, sous la direction d'Yves BOISVERT (2006). L'évaluation en matière d'éthique organisationnelle, note de recherche, p. 9.

Par ailleurs, le diagnostic peut être fait par du personnel à l'interne, par des personnes-ressources à l'externe ou par les deux conjointement. Les membres du personnel ont l'avantage de bien connaître l'organisation, son histoire, ses employés, sa culture, etc. Ils ont généralement la capacité de cerner plus rapidement certains enjeux organisationnels. Les personnes-ressources externes, quant à elles, auront un coup d'œil neuf et beaucoup plus objectif de l'organisation. Ainsi, elles pourront déterminer des enjeux bien différents ou peut-être les mêmes enjeux, mais sous un autre angle. Par ailleurs, ces personnes auront plus de facilité à reconnaître les enjeux éthiques qui sont bien ancrés dans les mœurs et les façons de faire que les membres de l'organisation ne voient plus, tellement elles sont intégrées dans les pratiques. Dès lors, un diagnostic conjoint s'avère fort utile pour bien saisir toutes les nuances des besoins en matière d'éthique organisationnelle.

2.1.1.2 STRATÉGIE ET PLAN D'ACTION

Pour que les actions de la démarche éthique de l'organisation soient cohérentes, qu'elles soient adaptées à la réalité organisationnelle et qu'elles répondent aux besoins des membres, elles doivent nécessairement être intégrées dans une stratégie et un plan d'action. La stratégie (ou le plan directeur) vise à établir des objectifs généraux et des axes d'intervention qui orienteront l'action ministérielle en éthique organisationnelle pour la période prévue. Le plan d'action, quant à lui, se réalise généralement sur une base annuelle. Il prévoit un ensemble de mesures lié à chacun des axes d'intervention de la stratégie et compatible avec ses objectifs.

Il est important que la stratégie et le plan qui en découle soient élaborés dans une perspective à long terme. Une préparation rigoureuse de la stratégie permet une cohésion des actions et lie ces dernières à des objectifs communs et à une vision claire et cohérente. Ainsi, la personne responsable de l'éthique doit travailler en étroite collaboration avec les instances. Bien que ce soit elle qui veille à l'élaboration et à l'adaptation continue du plan d'action, la responsabilité ultime quant aux orientations relève de la direction de l'organisation. En d'autres mots, un plan d'action en matière d'éthique correspond à un croisement entre le résultat de l'analyse des besoins, les objectifs institutionnels liés à la mission et les exigences gouvernementales en dans ce domaine.

Plus précisément, le plan d'action présente les grandes lignes de ce qui peut être entrepris en matière d'éthique organisationnelle. La première étape de l'élaboration est de situer le contexte de la démarche éthique et de rappeler l'historique du dossier de l'éthique dans l'organisation. Cet exercice permet d'assurer une continuité de la démarche de même que d'éviter les écueils et les répétitions qui pourraient créer du cynisme lié aux initiatives à venir. La deuxième étape consiste à rappeler les principaux éléments de la stratégie pour en faire ressortir les visées et l'horizon temporel. Il s'agit alors de décrire la vision de l'organisation en matière d'éthique, l'objectif général du plan d'action, de même que les objectifs spécifiques qui lui sont associés. Pour chaque objectif, il peut être pertinent de préciser les procédés et outils utilisés, les échéances prévues, les groupes ciblés, les étapes du suivi ainsi que les résultats anticipés. Le plan d'action peut aussi établir, pour chaque objectif, une liste des ressources qui sont disponibles et qui peuvent apporter un soutien au cours des différentes étapes de la démarche (par exemple, des ouvrages et des guides sur le sujet de même que des personnes-ressources aptes à accompagner l'organisation à certains moments clés de la démarche).

Évidemment, il faut garder en tête que les besoins d'une organisation évoluent, que les personnes en place peuvent être mobilisées ailleurs, que l'on peut changer les stratégies organisationnelles en cours de route, que des contraintes organisationnelles ou gouvernementales peuvent surgir, etc. Il est donc nécessaire que le comité et le répondant demeurent souples et que le plan d'action soit modifié en conséquence.

2.1.1.3 CADRE DE GOUVERNANCE

Le plan d'action en matière d'éthique devrait être accompagné d'un « cadre de gouvernance en matière d'éthique » où les rôles et responsabilités des différents acteurs du dossier de l'éthique sont clairement définis (sous-ministre, sous-ministres adjoints, secrétaire général, gestionnaires, répondant en éthique, comité d'éthique ou répondants associés, s'il y a lieu, et personnel) et où le mode de fonctionnement est établi (processus, mode d'intervention, suivi en cas de manquements, reddition de comptes, etc.).

Une fois élaborés, la stratégie, le plan d'action ainsi que le cadre de gouvernance sont soumis aux membres de la direction afin d'assurer une adéquation entre leur vision respective de la démarche, les actions planifiées et les ressources qui seront accordées à la mise en œuvre du plan d'action. Cet exercice d'approbation confirme l'engagement de la haute direction envers la démarche éthique de l'organisation. Ensuite, comme les gestionnaires seront les relayers de la démarche et les « contremaîtres » de sa mise en œuvre, il est suggéré de leur présenter le plan d'action. Ce sera l'occasion de leur démontrer l'importance et les bénéfices potentiels d'une culture de l'éthique pour eux, pour leurs équipes et pour l'organisation et ainsi obtenir leur engagement envers cette démarche.

Durant la phase de mise en œuvre, des alliances intraorganisationnelles sont nécessaires. Comme on vient de le mentionner, les gestionnaires sont les premiers alliés de cette mise en œuvre¹⁷⁴. Ils agissent comme une courroie de transmission en faisant parvenir à leur équipe les attentes organisationnelles en matière d'éthique et en récoltant l'information « terrain » qui alimentera les stratégies et les actions du prochain plan d'action.

Une alliance avec les syndicats doit aussi être envisagée. Ces derniers sont particulièrement concernés par l'aspect préventif de l'éthique, dont l'objectif est de réduire le recours aux sanctions. De plus, une étroite collaboration avec le service des communications s'avère fondamentale. Celui-ci connaît le style, les formes et les mots à utiliser pour communiquer efficacement avec le personnel. Nous y reviendrons dans le point qui suit. Une collaboration avec la division « développement des personnes » du service des ressources humaines peut être une avenue intéressante pour concevoir des activités gagnantes en matière d'éthique. Bref, toutes les alliances possibles doivent être considérées!

174. Le rôle des gestionnaires sera plus amplement abordé dans la section sur la gestion des risques éthiques.

2.1.1.4 PLAN DE COMMUNICATION

Le plan de communication reprend certains éléments de la stratégie et du plan d'action. Pour le réaliser, le répondant devrait travailler en collaboration avec le service des communications internes. Le plan doit d'abord bien camper le contexte ainsi que l'historique de la démarche et rappeler les faits saillants de manière à bien situer la démarche dans sa continuité et ainsi donner un sens aux nouvelles mesures annoncées. Toujours par souci de donner un sens aux interventions et aux actions qui seront menées et pour favoriser l'engagement des membres de l'organisation envers celles-ci, il faut aussi clairement exprimer les objectifs de la démarche ou du plan (par exemple : consolider et développer la culture de l'éthique de l'organisation et favoriser son arrimage avec la planification stratégique, unir les employés, les gestionnaires et les hauts dirigeants autour des valeurs organisationnelles partagées, etc.).

Dans un premier temps, les objectifs propres au plan de communication doivent être énoncés pour chacun des publics cibles à l'interne (exemple : employés, gestionnaires, syndicats, etc.) et à l'externe (clients, fournisseurs, publics, etc.). Voici deux exemples d'objectifs de communication interne : favoriser une bonne compréhension de la légitimité de la démarche, de sa raison d'être et des motivations de l'organisation ou encore sensibiliser les employés, les gestionnaires et la haute direction à l'importance de partager les valeurs organisationnelles et de développer une culture de l'éthique. Pour ce qui est de la communication externe, les objectifs pourraient par exemple être les suivants : faire connaître à la population, aux partenaires et aux fournisseurs les valeurs organisationnelles et les orientations de l'organisation en matière d'éthique, faire connaître à la clientèle les mécanismes qui permettent de prévenir les actes répréhensibles et les mécanismes de plaintes, etc.

Dans un deuxième temps, on doit cerner les limites en matière de communication à l'interne comme à l'externe, de même que les résistances à l'égard de la démarche et des initiatives, afin de bien camper la stratégie de communication. Les limites peuvent être d'ordre technique (par exemple, la difficulté d'atteindre une catégorie d'employés qui n'utilisent pas Internet et qui sont sur la route, les partenaires ou consultants qui sont remplacés fréquemment, l'arrivée massive de nouveaux employés, etc.), d'ordre historique et subjectif (des expériences négatives en matière d'éthique, des crises dans l'organisation, une histoire de harcèlement moral et psychologique dans un secteur de l'organisation, l'éthique auparavant abordée avec scepticisme par certains membres de l'organisation ou pour une catégorie de personnel, à l'égard des annonces qui doivent être faites, aux suites de la démarche, etc.)

Dans un troisième temps, la stratégie de communication est l'occasion de choisir les messages que l'on veut exprimer, le sens que l'on souhaite leur donner ainsi que le ton et la forme que l'on utilisera. De cette stratégie de communication découlera le choix des moyens et des outils de communication pour chacun des publics cibles déterminés.

2.1.1.5 ÉVALUATION, REDDITION DE COMPTES ET SUIVI

Enfin, une des étapes primordiales du plan d'action est l'évaluation et le suivi de chaque activité planifiée. Dans le plan d'action, un espace est donc réservé à ces deux activités. Contrairement au diagnostic, qui est le plus objectif possible, « l'évaluation, quant à elle, se fonde sur des valeurs comparatives. On évalue quelque chose en fonction d'une autre¹⁷⁵ ». Plusieurs variables comparatives peuvent être utilisées. Il s'agit parfois d'établir des comparaisons avec d'autres personnes, d'autres situations ou d'autres groupes similaires. Parfois, il est souhaitable de comparer les données dans le temps. Une autre valeur comparative souvent utilisée est le rapport entre les objectifs et les résultats (d'où l'importance de bien définir les objectifs dès le départ).

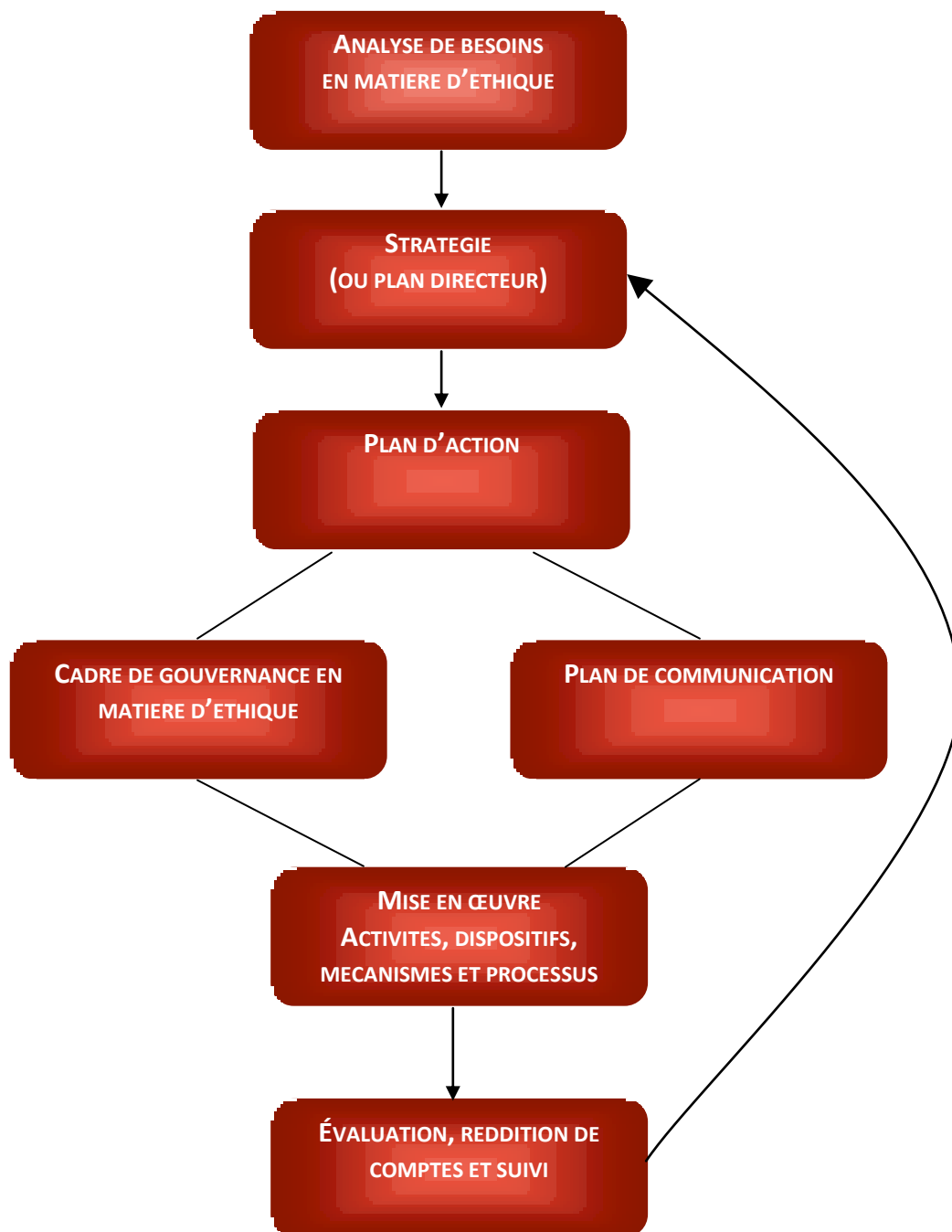
Deux approches évaluatives doivent donc être considérées : l'évaluation *formative*, dont l'objectif est l'amélioration continue de la démarche, et l'évaluation *sommative*, qui a pour finalité la reddition de comptes. Ces deux approches évaluatives comportent des forces et des faiblesses. Ce qui importe est d'y recourir de manière judicieuse. Enfin, mentionnons que ces évaluations cherchent tantôt à évaluer les faits, tantôt les perceptions et, d'autres fois, les effets¹⁷⁶. L'exercice d'évaluation doit donc être réfléchi et planifié afin d'utiliser les bons moyens pour répondre adéquatement aux besoins qui ont été cernés.

175. JUTRAS, Magalie, sous la direction d'Yves BOISVERT (2006). L'évaluation en matière d'éthique organisationnelle, note de recherche, p. 10.

176. JUTRAS, Magalie, sous la direction d'Yves BOISVERT (2006). L'évaluation en matière d'éthique organisationnelle, note de recherche, p. 10.

Le schéma qui suit résume bien les grandes étapes de la coordination du dossier de l'éthique dans une organisation.

Schéma 8 - Démarche éthique



2.1.2 DISPOSITIFS ORGANISATIONNELS EN MATIÈRE D'ÉTHIQUE

Plusieurs actions émergeront de l'analyse de besoins et de la stratégie élaborée. Quelques dispositifs, mécanismes, activités, etc. sont abordés dans les sections qui suivent. Ici, nous nous limiterons aux activités d'apprentissage qui, il faut l'admettre, constituent les piliers du développement d'une culture de l'éthique. Comme point de départ et en continu, les activités d'apprentissage (sensibilisation ou formation) permettent de garder l'éthique vivante dans l'organisation. Dans le but de sensibiliser ou de former le personnel de l'organisation, voici quelques idées d'activités pouvant être planifiées. Néanmoins, rien n'empêche le répondant en éthique de faire preuve de créativité et d'explorer d'autres avenues plus adaptées aux réalités de son organisation.

2.1.2.1 SENSIBILISATION

Comme il a été mentionné, les gestionnaires étant les premiers alliés d'une démarche éthique, il est primordial d'obtenir leur engagement. Par conséquent, il est d'abord nécessaire de les sensibiliser à l'éthique et aux objectifs de la démarche entreprise. Cela peut se faire en leur offrant une présentation d'introduction à l'éthique, en inscrivant l'éthique à l'ordre du jour d'une réunion de cadres ou en prévoyant une réunion consacrée à ce sujet. Lors de ces activités, il est important de démontrer aux gestionnaires les effets positifs que les diverses initiatives en matière d'éthique peuvent engendrer pour eux et pour la gestion de leurs équipes. Ils doivent percevoir comment et pourquoi l'éthique peut faciliter leur gestion quotidienne, à court, moyen ou long terme. Ces activités de sensibilisation doivent être accompagnées d'outils adaptés aux attentes à leur égard (par exemple, offrir une présentation PowerPoint sur l'éthique et les politiques, des grilles d'animation et de prise de notes, etc.). La charge de travail liée aux initiatives en matière d'éthique ne doit pas être excessive ni sembler « coûter » plus qu'elle ne « rapporte » en temps, en énergie et en ressources. Bref, il faut démontrer aux gestionnaires la plus value des initiatives en matière d'éthique organisationnelle.

Par la suite, les gestionnaires seront mieux placés pour agir en tant que « relayeurs » et agents multiplicateurs dans la démarche éthique de l'organisation. En ce sens, ils ont eux aussi la responsabilité de sensibiliser l'ensemble du personnel à l'éthique et à la démarche plus générale. Ils peuvent utiliser différents moyens pour le faire. Un de ceux-ci, et sans doute l'un des meilleurs, est la communication directe avec leurs employés. Par exemple, les gestionnaires peuvent inscrire l'éthique à l'ordre du jour de rencontres avec leur équipe de travail ou tenir des rencontres particulières sur ce thème. Ce qui importe, c'est de faire connaître les règles, les normes et les attentes en matière d'éthique, ainsi que les valeurs qu'il est souhaitable de préconiser dans la gestion et les activités quotidiennes. Il s'agit aussi d'une belle occasion pour les gestionnaires d'inviter leur personnel à faire appel à eux lorsqu'il est témoin de situations problématiques en matière d'éthique ou qu'il fait face à des dilemmes éthiques.

D'autre part, le SCT a développé une capsule virtuelle et animée, qui constitue une occasion pour discuter d'éthique avec les employés. Le gestionnaire demande d'abord à ses employés de visionner la capsule. Ensuite, ces derniers discutent en groupe des éléments présentés dans la capsule, réfléchissent ensemble aux situations semblables qui peuvent survenir dans leur travail et trouvent des moyens pour réduire les facteurs pouvant provoquer ce type de situation. En raison de sa nature introductive et générique, cette capsule peut aussi être présentée à tous les nouveaux employés de la fonction publique.

L'intranet (ou le bulletin interne) est aussi un moyen de communication intéressant pour les organisations de plus grande envergure où il est bien implanté et consulté par le personnel. Que ce soit par une chronique régulière sur le déroulement de la démarche éthique de l'organisation, par des capsules thématiques (ex. : présentation du répondant, éthique versus déontologie, loyauté, conflit d'intérêts, utilisation des médias sociaux, politiques internes, etc.) ou par des forums de discussion, la communication intranet souligne la continuité du dossier de l'éthique, démontre l'importance que la direction lui accorde et garde l'éthique vivante dans l'organisation. On peut compléter ces initiatives internes en utilisant Internet pour ce qu'on appelle les webinaires, des conférences interactives que l'on suit directement sur la « toile ». Bref, s'ils constituent un moyen de communication efficace dans l'organisation et qu'ils atteignent la plupart de ses membres, l'intranet et Internet représentent de bons outils de soutien pour la sensibilisation ainsi que pour la diffusion et la circulation de l'information.

Le tableau ne serait pas complet si l'organisation n'offrait pas d'outils ni d'activités pour sensibiliser les nouveaux employés aux principes d'action en éthique qui sont propres à l'organisation. Que ce soit sous la forme d'une pochette d'accueil, d'une capsule d'accueil ou, encore mieux, d'une séance d'accueil pour les nouveaux employés, l'outil ou l'activité devrait contenir une description de l'organisation et de ses activités sectorielles, de sa raison d'être, de sa mission et de sa vision ainsi que de son plan stratégique. Les éléments du cadre normatif devraient aussi y être abordés : le Règlement sur l'éthique et la discipline dans la fonction publique, la brochure *L'Éthique dans la fonction publique québécoise*, le guide ou le code de conduite de l'organisation, ses règlements et politiques internes, sa déclaration de valeurs organisationnelles, bref, tout document pertinent pour acquérir une connaissance, du moins sommaire, de l'organisation et se familiariser avec sa culture et ses attentes en matière d'éthique.

Enfin, en ce qui concerne un dossier plus précis, des séances de sensibilisation sur le lobbying peuvent être réalisées. Encore méconnues, les activités de lobbying et les responsabilités des titulaires d'une charge publique méritent d'être abordées. Il existe d'ailleurs une formation en ligne à l'intention de ces titulaires sur le site du Commissaire au lobbying¹⁷⁷

En conclusion, tous les moyens de communication qui suscitent l'intérêt des membres de l'organisation envers l'éthique doivent être envisagés. Plus la communication sera assidue, dynamique et de qualité, plus la démarche prendra racine à tous les échelons de l'organisation.

¹⁷⁷ COMMISSAIRE AU LOBBYISME (2012). Site officiel, [en ligne], le 13 avril 2012, <http://www.commissairelobby.qc.ca/titulaires/formation>

2.1.2.1.1 SENSIBILISATION AUX DILEMMES ÉTHIQUES

On l'aura compris, le répondant en éthique doit coordonner les efforts en matière de sensibilisation, de prévention et de gestion des dilemmes. Rappelons d'abord que ce type de formation ou de sensibilisation doit permettre aux personnes de prendre conscience de leurs mécanismes de délibération dans la prise de décision, ce qui aura pour effet de les sensibiliser à leurs responsabilités à l'égard des conséquences de leurs décisions et de leurs actions.

En effet, lorsqu'un dilemme éthique surgit et est reconnu comme tel, les personnes concernées sont appelées à trouver des solutions bonnes et justes. Pour aider ses membres à faire face à de telles situations, le répondant peut développer un modèle de grille d'aide à la décision adaptée à la réalité de son organisation et de certaines directions de son organisation, afin d'encourager un sain dialogue sur les situations problématiques. Cet instrument peut être étudié lors d'ateliers, par exemple à l'occasion d'une formation d'aide à la décision, ou dans un comité spécialement créé à cet effet. Cela dit, lors de formations ou d'activités de sensibilisation sur la prise de décision éthique ou sur les dilemmes éthiques, le répondant peut commencer son intervention par des discussions ouvertes sur les valeurs. Par la suite, il peut, au moyen de cas concrets, travailler avec les participants à partir d'un guide d'aide à la décision.

Voici une série de questions qui permettront au répondant d'amorcer la discussion en petits groupes. Pour faciliter les échanges, les questions peuvent être soumises en bloc ou une à la fois. Les groupes peuvent traiter toutes les questions ou le répondant peut les répartir entre les groupes. À ce stade, il est important de s'attarder à la notion de valeur et d'informer le groupe sur le sens de ce mot. L'idée n'est pas d'obtenir un consensus sur le sens du mot, mais d'en dégager une compréhension suffisante et commune avant d'aller plus loin dans les discussions.

OUTIL 1 - DISCUSSION SUR LES VALEURS ET LES DILEMMES ÉTHIQUES

Quelle signification donnez-vous au mot « valeur »?

Prenez le temps de noter vos réflexions.

1. Pouvez-vous nommer d'autres valeurs importantes pour la fonction publique en plus des cinq qui sont mentionnées dans la Déclaration de valeurs de l'administration publique québécoise?
2. Comment pouvez-vous intégrer ces valeurs dans vos activités quotidiennes? Donnez des exemples vécus dans votre travail.
3. Comment ces valeurs se vivent-elles dans votre milieu de travail?
4. Pouvez-vous indiquer des situations où ces valeurs ont été en jeu, de façon positive ou négative?
5. Comment pouvons-nous nous assurer que les nouveaux venus dans la fonction publique respecteront les règles et actualiseront les valeurs fondamentales?

2.1.2.1.2 SENSIBILISATION À LA PRISE DE DÉCISION ÉTHIQUE

Dans une seconde partie de la formation, le répondant peut traiter de cas éthiques et proposer aux participants de les résoudre en utilisant le guide de réflexion éthique. Ces ateliers doivent être conçus pour encourager la discussion et aider le groupe à reconnaître les facteurs dont il faut tenir compte dans le traitement de situations éthiques en milieu de travail. Ces situations offrent l'avantage de mettre l'accent sur les valeurs qui devraient guider la prise de décision et les choix préférentiels des groupes de discussion.

Le répondant aurait avantage à se doter d'une banque de cas génériques et non nominatifs, puisque ceux-ci sont des outils de base pour organiser la tenue d'ateliers de discussion. Les cas soumis devraient se rapprocher le plus possible de la réalité organisationnelle et faire référence aux valeurs et aux règles générales que chacun est tenu d'appliquer dans sa conduite professionnelle.

Plus concrètement, lors de ces activités de sensibilisation (qui devraient idéalement prendre la forme de formations), le répondant peut lire le cas, puis demander de l'examiner en équipe pour en discuter et choisir une réaction spontanée devant le problème. Le but n'est pas de chercher la bonne réponse, mais plutôt de faire une réflexion, de créer un moment d'échanges et de mettre en lumière les normes de conduite à respecter. Toutes les équipes discutent de la situation en même temps. Chaque équipe peut prendre dix minutes pour arrêter son choix. Par la suite, un porte-parole de l'équipe explique au reste du groupe la solution retenue. Puisque chaque équipe doit expliquer son choix, le répondant doit insister sur le raisonnement qui a mené à cette décision. C'est à ce moment que les liens sont établis avec les composantes de l'éthique gouvernementale, de manière à mieux saisir la complexité des situations éthiques qui se présentent dans le milieu de travail.

OUTIL 2 – SENSIBILISATION À LA PRISE DE DÉCISION

Enfin, le répondant peut animer les échanges selon les scénarios suivants :

6. Proposer deux ou trois questions de départ sur des dilemmes éthiques.
7. Demander à chaque groupe de répondre à la question plus générale suivante : que feriez-vous dans cette situation?
8. Poser cette question : quelle serait votre décision? Pourquoi?
9. Animer la discussion en plénière avec un bloc de questions déterminées dont on se sert pour guider la réflexion.

En résumé, les ateliers de sensibilisation aux dilemmes éthiques peuvent prendre la forme d'ateliers de discussion, d'ateliers d'étude de cas ou de mises en situation ou encore de jeux de rôles sur l'éthique. Le répondant peut également créer un recueil de dilemmes éthiques propres à l'organisation, puis en faire une section interactive sur le site intranet. Rappelons en terminant que les études de cas sont toujours très populaires lorsque le répondant donne une formation sur la prise de décision éthique. Cela dit, il faut demeurer prudent et s'assurer que les cas utilisés ne permettent pas d'établir l'identité d'une personne dans l'organisation. S'il est important que les cas soient réalistes, il demeure aussi essentiel de préserver la confidentialité des renseignements sur les employés qui ont consulté le répondant à propos de dilemmes éthiques.

2.1.2.2 FORMATION

L'objectif de la formation dépasse celui de l'information et de la sensibilisation. Dans une démarche de formation, on souhaite que les participants développent des connaissances, des habiletés et des compétences particulières. Ainsi, les objectifs pédagogiques doivent être bien déterminés de manière à concevoir des formations adéquates qui répondent aux attentes et aux besoins des participants, de même qu'aux besoins définis lors du diagnostic et de l'élaboration de la stratégie.

Les formations en éthique doivent respecter les principes de l'andragogie¹⁷⁸. L'apprentissage chez l'adulte exige une prise en considération de sa réalité de travail. Idéalement, le schéma d'apprentissage consiste à exposer la théorie à partir de la réalité de travail, de l'expérience et du sens critique des participants. Il faut donc recourir à une approche andragogique, de même qu'à des jeux de rôle, des mises en situation, des études de cas sur des dilemmes éthiques, des exercices où l'on définit des zones à risques éthiques, etc.

178. Le terme andragogie est utilisé comme synonyme de « formation aux adultes ».

2.1.2.2.1 ÉTHIQUE GOUVERNEMENTALE ET PRISE DE DÉCISION

Une des formations classiques en matière d'éthique est sans contredit la formation sur la prise de décision éthique. Il s'agit probablement de la formation de base la plus utilisée. L'objectif de cette formation est de fournir aux participants les outils nécessaires pour prendre les meilleures décisions devant des problèmes d'ordre éthique. Dans le contexte de l'administration publique, ce type de formation vise à approfondir les connaissances des participants sur les assises de l'éthique gouvernementale et à développer leur sensibilité ainsi que leur jugement éthique afin qu'ils puissent mieux cerner les enjeux éthiques qui se posent; déterminer les valeurs en présence; considérer le contexte particulier, prendre en considération les conséquences prévisibles de l'action, dans le souci de toutes les personnes concernées et enfin prendre les meilleures décisions, poser les bonnes actions et être en mesure de les justifier adéquatement.

Dans un premier temps, ce genre de formation aborde généralement le contexte de l'éthique gouvernementale et organisationnelle ainsi que le cadre légal et réglementaire en matière d'éthique. C'est l'occasion de présenter les articles 4 à 12 de la LFP, le REDFP, la Déclaration de valeurs de l'administration publique québécoise et les autres directives et politiques dont il est question dans le plan d'action en matière d'éthique. Dans un deuxième temps, il s'agit d'améliorer la sensibilité éthique, c'est-à-dire la capacité des personnes à « lire » leur environnement et les attentes que l'on a envers elles sur le plan des décisions, des actions et des comportements de nature éthique. Il s'agit aussi de travailler sur la capacité de reconnaître les situations problématiques et les dilemmes éthiques. Enfin, les participants sont amenés à explorer et à expérimenter le processus de décision éthique, notamment à l'aide d'une grille d'aide à la décision éthique plus ou moins détaillée en fonction de la clientèle qui assiste à la formation et plus ou moins adaptée à la réalité normative de l'organisation. Dans la section sur le rôle de conseil du répondant, deux modèles de grille d'aide à la décision éthique sont présentés.

Outre les cours de base d'introduction à l'éthique, il est aussi souhaitable de proposer des activités d'apprentissage plus ciblées dont les thèmes découlent des besoins de renforcement qui ont été relevés lors du diagnostic éthique ou de l'évaluation des besoins en matière d'éthique, ou encore de tout autre besoin exprimé durant des réunions ou des discussions ou soulevé par la direction. Par ailleurs, certaines formations peuvent être développées pour des secteurs de l'organisation en fonction des risques éthiques liés à ceux-ci ou pour des catégories d'emplois particulières, en fonction des risques éthiques liés à certains emplois. Par exemple, parce que les gestionnaires décident de la direction et de la forme que prend l'éthique organisationnelle, on peut envisager une formation spéciale sur la gestion éthique et les compétences éthiques que

celle-ci exige¹⁷⁹. Pour des personnes qui interagissent régulièrement avec des partenaires, une formation sur le leadership éthique en contexte de partenariat peut être offerte.

Le personnel dont les fonctions touchent l'attribution des marchés publics pourrait recevoir une formation sur les règles et enjeux liés à ces fonctions. Bref, selon l'analyse de besoins et la stratégie en matière d'éthique, différents thèmes peuvent être abordés en formation.

179. BOURQUE-LAPOINTE, Marie-Ève, Mélanie BOYER et Magalie JUTRAS (2011). « La compétence éthique du gestionnaire public : un atout précieux », dans Yves BOISVERT (dir.), Éthique et gouvernance publique : principes, enjeux et défis, Montréal, Éditions Liber, p. 232-255.

2.1.2.2.2 COMPÉTENCE ÉTHIQUE

Rappelons que l'une des tâches du répondant en éthique, qui a été décrite au début de cette section, consiste à développer une expertise interne en cette matière. Pour ce faire, le répondant doit se montrer disponible et ouvert au concept de la compétence éthique. Ainsi, la compétence professionnelle est souvent comprise comme la capacité et l'aptitude à :

- effectuer un travail de qualité de façon efficace;
- s'appliquer dans l'exécution de son travail et à respecter des délais raisonnables;
- exercer ses fonctions de la meilleure façon possible, selon ses connaissances;
- fournir un travail adéquat et satisfaisant.

La compétence implique aussi de développer ses habiletés dans son champ d'expertise, par exemple en assistant à des formations. De façon plus modeste, mais non moins primordiale, la compétence suppose d'être organisé, d'être préparé et de savoir gérer les priorités. À ce sujet, pour actualiser la compétence éthique des gestionnaires, le répondant doit les accompagner lorsque ceux-ci accueillent leurs nouveaux employés. Cet accueil leur permettra de partager des connaissances éthiques et de participer activement au transfert de ces dernières aux nouveaux membres de l'organisation. Bref, la compétence professionnelle, c'est un savoir-faire en milieu organisationnel.

Par ailleurs, comme le rappelle la Déclaration de valeurs de l'administration publique québécoise, la compétence est une valeur fondamentale de l'administration publique au Québec. « Chaque membre de l'administration publique s'acquitte de ses tâches avec professionnalisme. Il met à contribution ses connaissances, ses habiletés et son expérience dans l'atteinte des résultats visés. Il est responsable de ses décisions et de ses actes ainsi que de l'utilisation judicieuse des ressources et de l'information mises à sa disposition. »¹⁸⁰

Qu'en est-il plus précisément de la compétence éthique? On pourrait affirmer d'emblée que c'est l'attitude professionnelle en action. La compétence éthique implique alors de faire des choix parfois difficiles dans des contextes de tension ou de conflit, et de mener la réflexion qui l'accompagne. C'est ce que doit transmettre le répondant à ses gestionnaires. Il devra aider ceux-ci à développer leur capacité à résoudre des problèmes éthiques, de manière efficiente et en faisant preuve de jugement. Une bonne façon d'y arriver consiste à faire, avec eux, des études de cas à l'aide d'un guide de réflexion éthique. Le répondant insistera alors sur l'importance, en

180. MINISTÈRE DU CONSEIL EXÉCUTIF (1985). L'Éthique dans la fonction publique québécoise, [en ligne], le 30 juin 2012, <http://www.mce.gouv.qc.ca/publications/ethique.pdf>, annexe 3.

éthique, d'expliquer clairement ses décisions et de fonder celles-ci sur les valeurs partagées par l'organisation.

La compétence éthique implique également un devoir d'agir et d'assumer ses décisions. Dans les relations interpersonnelles, notamment dans tout travail d'équipe, il s'agit de s'entraider, d'établir une confiance mutuelle, d'écouter et de participer. Il faut apprendre des autres et savoir communiquer ses propres apprentissages. Pour ce faire, la réflexion sur les valeurs est une bonne pratique à adopter, tant chez les gestionnaires que chez les fonctionnaires. Les discussions sur l'intranet permettent aussi d'actualiser cette compétence, tant que le répondant peut modérer les échanges et garder ceux-ci dans un mode de réflexion éthique.

En résumé, la compétence éthique, c'est comprendre son rôle professionnel et se responsabiliser à l'égard de celui-ci et de la mission de l'organisation. Bref, la compétence éthique est un savoir-être en milieu de travail.

2.1.2.3 COMITÉ D'ÉTHIQUE ORGANISATIONNELLE

Certains facteurs sont déterminants dans le choix de mettre en place ou non un comité d'éthique organisationnelle. La taille de l'organisation, son mode de fonctionnement, sa mission, son histoire, ses ressources et ses objectifs en matière d'éthique sont autant d'éléments qui doivent guider le répondant et l'équipe de direction dans leur décision d'instaurer ou non ce type de comité. Certaines organisations favoriseront un comité d'éthique organisationnelle permanent et d'autres, un comité *ad hoc* sur des projets particuliers et ponctuels, comme l'exercice d'élaboration d'une déclaration de valeurs organisationnelles.

Un comité d'éthique organisationnelle ou un groupe de travail sur l'éthique organisationnelle est dirigé et guidé par le répondant et a comme fonction principale d'assurer le leadership en ce qui concerne l'éthique organisationnelle. Les membres de ce comité doivent bien en comprendre les principes fondamentaux, les objectifs et les implications pour eux et pour leur organisation. Ils doivent, en outre, s'assurer qu'ils ont une compréhension commune de la démarche et des initiatives qu'ils souhaitent mettre en œuvre. Ils doivent aussi utiliser le même langage pour parler de la question, de façon à s'assurer qu'un message cohérent et constant sera communiqué à l'ensemble de l'organisation. Pour ces raisons, il est souhaitable d'offrir aux membres du comité d'éthique organisationnelle de courtes formations d'introduction à l'éthique : clarification conceptuelle, prise de décision, dialogue, contextualisation de l'éthique organisationnelle, politiques et directives en matière d'éthique, etc. Ces courtes formations peuvent très bien être données par le répondant en éthique ou par une personne à l'externe, experte en la matière.

La composition de ce comité de travail doit tendre à refléter la diversité de l'organisation : les différentes directions, les différents secteurs et les diverses fonctions ainsi que les groupes ayant des valeurs ou des caractéristiques particulières. Selon la taille de l'organisation et ses moyens, la composition des comités peut varier. Toutefois, il est essentiel, voire primordial, d'inclure dans ce comité les personnes occupant des postes clés dans le domaine de l'éthique. Voici la composition idéale d'un comité d'éthique organisationnelle :

- Le répondant en éthique de l'organisation (gestion du comité);
- Un représentant de la haute direction (sous-ministre, président ou directeur);
- Un membre de chaque secteur ou division de l'organisation, en particulier :
 - un membre du service des communications,
 - un membre du service des ressources humaines,
- Un représentant du milieu syndical;

- Un représentant de chacun des autres groupes que l'on jugera important d'intégrer à ce groupe de travail.

Notons enfin qu'il ne faut pas confondre un comité d'éthique organisationnelle avec un comité d'éthique proprement dit, tels un comité d'éthique de la recherche, un comité d'éthique clinique ou un comité de bioéthique. En effet, ces comités, qui peuvent déjà exister dans certaines organisations, n'ont pas le même mandat, comme nous l'aborderons dans la section « Rôle de conseil ». Cela dit, le répondant doit tout de même connaître ces autres types de comités et, si nécessaire, y siéger ou suivre leurs activités.

2.1.2.4 COMITÉ D'ÉTHIQUE OU COMITÉ D'AIDE À LA DÉCISION ÉTHIQUE

Un comité d'aide à la décision, comme son nom l'indique, a pour mandat d'accompagner les personnes qui se trouvent devant des dilemmes éthiques, afin de faire des choix éclairés et prendre les meilleures décisions dans les circonstances. Généralement présidé par le répondant en éthique, le comité se réunit lorsqu'un membre de l'organisation, de tout échelon hiérarchique, en manifeste le besoin. Ce type de ressource *ad hoc* est donc utilisé au besoin et dans un but préventif, c'est-à-dire en amont de la décision ou de l'action. Comme pour le rôle de conseil du répondant en éthique, l'objectif du comité est de conseiller et non de prendre la décision ou de trancher et d'agir à la place des personnes ayant fait la demande. Ce comité a le mandat d'accompagner les membres de l'organisation qui le souhaitent afin qu'ils soient en mesure de prendre eux-mêmes les décisions qu'ils jugent acceptables selon les facteurs contextuels de chaque situation ou dilemme.

Faut-il le mentionner, l'ensemble du personnel doit percevoir les membres de ce comité comme des personnes intègres, crédibles, discrètes et qui inspirent confiance. C'est ainsi que l'on s'assure que le comité sera consulté, utile, apprécié et reconnu. Il est aussi fondamental que les membres du comité reçoivent une formation minimale sur la prise de décision éthique; qu'ils délibèrent en toute confidentialité; qu'ils aient un langage commun sur le plan éthique; qu'ils utilisent un protocole de délibération rigoureux; et enfin, qu'ils aient recours à une grille d'aide à la décision suffisamment étoffée.

On se rappelle que l'approche dialogique est au cœur de l'éthique et qu'elle sert donc, notamment, à gérer les dilemmes éthiques. Dans un comité d'aide à la décision, le recours au dialogue est un incontournable : « [...] le dialogue propose une voie entre les positions dogmatiques, qui imposent un ensemble de sens provenant d'un système de croyances ou d'un système philosophique, et les relativistes, qui réduisent aux seuls individus la justification des choix. En permettant aux individus de trouver ensemble la réponse à leurs dilemmes collectifs, le dialogue, comme point de vue éthique, évite l'imposition d'une solution justifiée et la réduction aux seuls individus des décisions collectives¹⁸¹ ».

181. LEGAULT, G. (1999). Professionnalisme et délibération éthique, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, page 281.

2.1.2.5 RÉSEAU DE RÉPONDANTS ASSOCIÉS

Certaines organisations, souvent de grandes, vont choisir de mettre en place un réseau de répondants associés. Ces derniers viennent seconder le répondant en éthique, notamment dans son rôle de conseil. Généralement, les répondants associés proviennent des différentes directions ou des différents secteurs de l'organisation dont ils connaissent bien la réalité. Ils sont alors en mesure de mieux cerner les enjeux, les valeurs, la culture ainsi que les règles et les normes qui sont applicables et propres à la direction ou au secteur. Les répondants associés agissent donc comme une personne-ressource pour leur direction ou secteur en offrant des conseils, de l'aide à la décision et du soutien aux employés et aux gestionnaires qui s'adressent à eux. Leurs interventions, comme celles du répondant, se font en toute confidentialité. Ils sont aussi des relayeurs de la démarche éthique dans leur direction ou secteur; en ce sens, ils assistent le répondant en éthique dans la mise en œuvre des plans d'action et de communication en matière d'éthique. Ils peuvent aussi être appelés à seconder les gestionnaires de leur direction ou secteur lorsque ceux-ci rencontrent le personnel pour lui parler d'éthique.

Enfin, mentionnons que dans un réseau de répondants associés, les membres agissent de manière autonome et que, par conséquent, la cohérence du discours et une certaine « homogénéité » des interventions représentent un défi. Dès lors, il s'avère important que les répondants associés disposent des mêmes outils que les autres répondants et qu'ils reçoivent une ou plusieurs formations conjointes afin d'uniformiser le langage et l'approche. Idéalement, des moments et des lieux de discussions et d'échanges sont prévus et animés afin, justement, d'établir en continu la cohérence recherchée. Enfin, les répondants associés doivent, comme tous les répondants, documenter leurs interventions.

2.1.2.6 ANALYSE ET MISE À JOUR DU CADRE NORMATIF ET DES DISPOSITIFS EXISTANTS

L'analyse et la mise à jour des dispositifs normatifs en matière d'éthique ne sont pas de minces tâches. Ces exercices exigent une bonne compréhension des besoins en matière de gestion des comportements et une appréciation des modes de régulation que l'organisation doit mettre en place pour répondre à ces besoins. Dès lors, dans son analyse, le répondant (ou un comité *ad hoc* formé à cet effet) doit faire une lecture rigoureuse de son contexte. Pour ce faire, il pourrait aussi prendre en considération des données issues d'études organisationnelles, par exemple de l'information sur le climat organisationnel, la qualité de vie au travail, la satisfaction de la clientèle ou l'évolution du contexte organisationnel. L'exemple de l'utilisation des médias sociaux est un exemple très actuel de ce processus d'analyse et de mise à jour du cadre normatif existant. Les organisations font face à de nouvelles réalités et doivent évaluer la meilleure façon d'intervenir pour « gérer » cette nouvelle situation.

Bien évidemment, le répondant en éthique devra avant tout évaluer si le contexte organisationnel est favorable à une analyse des dispositifs et si le moment est adéquat pour l'amorcer. Si ce n'est pas le cas, par exemple si l'organisation se trouve en situation de crise ou en pleine restructuration, le répondant constatera que la motivation pour le traitement des questions éthiques est assez faible. Il vaut peut-être mieux mettre en veilleuse ce processus de changement puisque, si une démarche en éthique relève de la prévention, elle nécessite également une participation de toutes les parties prenantes. C'est en situation de relative stabilité ou de changement progressif qu'il est tout à fait opportun de la mettre en œuvre. Enfin, ce n'est que quand elle sera bien enracinée dans l'organisation que la démarche deviendra un atout permettant d'apporter des changements plus rigoureux.

Évidemment, la révision du cadre normatif peut aussi s'effectuer en réponse à une crise. Dans cette situation il est important d'éviter la précipitation. Il faut accorder du temps pour la démarche afin d'éviter de tomber dans le réflexe de produire des règles « réactives » dont la portée pourrait être modeste.

Le répondant devra également garder à l'esprit que les dispositifs normatifs sont complémentaires et que le développement d'un mode de gestion des comportements fondé sur l'éthique dans une organisation ne signifie pas que l'on fait table rase des dispositifs déjà en place. Au contraire, la démarche présentée connaît du succès parce que le système d'éthique qui est développé s'avère complémentaire aux modes de régulation des comportements existants et qu'il s'y intègre.

Pour tenter de contrôler les risques éthiques, les organisations ont déjà mis en place différents dispositifs généraux ayant comme objectif de réguler les comportements des employés, et ainsi

limiter les déviations en matière d'éthique. Le rôle du répondant, dans ce contexte, est de recenser ces dispositifs, puis d'aider les gestionnaires ou la haute direction de son organisation à les améliorer ou à en créer de nouveaux qui sont plus adaptés aux réalités éthiques de l'organisation et qui pourront encadrer le mieux possible les fonctionnaires dans la gestion des risques et des dilemmes éthiques qui se présentent.

Il existe quatre principales catégories de dispositifs généraux de gestion de risques éthiques :

- Tous les éléments légaux qui touchent l'organisation, c'est-à-dire les lois et les règlements;
- Le cadre normatif, qui est composé du code de déontologie, des politiques internes, des conventions collectives, des normes, des mécanismes de sanction, etc.;
- Des dispositifs liés à la culture de l'organisation, tels que des rapports annuels de gestion, des processus de qualité totale, des procédés de reddition de comptes;
- Des dispositifs plus particulièrement liés à l'éthique tels qu'un énoncé de valeurs communes, des dispositions favorisant le dialogue, un code de conduite ou d'éthique, une série de principes d'action, un code de vie, etc.

La première étape à entreprendre est d'inventorier les moyens existants de gestion des risques éthiques, puis d'évaluer la pertinence et l'efficacité de ces moyens (parallèlement à l'analyse préliminaire en matière d'éthique ou à la cartographie des risques éthiques). Cet inventaire des dispositifs en place peut être présenté dans un document synthèse, qui deviendra un outil de référence important pour la gestion des risques éthiques dans l'organisation. L'importance de noter le tout dans un document synthèse n'est pas négligeable. En effet, cela permettra à l'organisation de se doter d'une mémoire organisationnelle en matière d'éthique, facilitera la compréhension de l'éthique dans l'organisation lorsqu'un nouveau répondant sera responsable du dossier et, ultimement, assurera l'institutionnalisation et la pérennité du dossier de l'éthique.

Un tel exercice peut se faire de différentes manières, par exemple au moyen des activités :

- d'un comité de vigie;
- d'un comité pour la vérification interne;
- de sensibilisation permettant de révéler les risques éthiques.

L'évaluation des dispositifs constitue évidemment une étape cruciale dans l'analyse de ceux-ci. En répertoriant les outils existants, le répondant doit se poser différentes questions afin d'évaluer leur pertinence et leur efficacité. Notons que ces questions peuvent également être posées dans le cadre d'une analyse des dispositifs de gestion des dilemmes éthiques et des risques comportementaux.

OUTIL 3 – ANALYSE DES DISPOSITIFS DE RÉGULATION EXISTANTS

Il faut répondre aux questions suivantes pour chacun des dispositifs :

- Satisfait-il de façon adéquate les besoins de l'organisation?
- Quand a-t-il été mis en place?
- Est-il utilisé? De façon appropriée? Selon une séquence logique?
- Est-il facile à utiliser?

De manière plus générale, l'analyse des dispositifs et du cadre normatif devrait susciter les questions suivantes :

- L'organisation a-t-elle besoin d'autres dispositifs de gestion des comportements?
- Si des dispositifs supplémentaires sont nécessaires, à quels besoins précis devraient-ils répondre? Pour quelles raisons un nouveau dispositif devrait-il être mis en place?
- De quelle nature devraient être ces autres dispositifs : légale, déontologique, organisationnelle ou éthique?
- Pour quelles raisons un dispositif devrait-il être mis de côté, remplacé ou modifié?

Plus précisément, si un code d'éthique a été déterminé dans l'analyse des dispositifs de gestion des risques éthiques en place, voici quelques repères pour savoir si le temps est venu de l'actualiser. Pour évaluer la situation, le répondant peut se poser quelques questions simples :

- Quels changements l'organisation a-t-elle vécus depuis la création ou la dernière mise à jour du code?
- La mission de l'organisation est-elle la même?
- Le personnel en place a-t-il changé (nouvelle direction, arrivée massive de nouveaux employés, etc.)?
- L'organisation a-t-elle de nouveaux partenaires?
- L'organisation a-t-elle adopté une nouvelle philosophie de gestion?
- L'organisation a-t-elle développé de nouveaux secteurs d'activité?
- Le code fait-il clairement la distinction entre l'éthique et la déontologie?
- Est-ce que de nouvelles politiques devraient être ajoutées au code (politique sur les conflits d'intérêts, sur les cadeaux, etc.)?

Un autre élément à considérer est la façon dont le code d'éthique a été conçu. Est-ce que des employés de tous les échelons ont été consultés? Ont-ils participé à la préparation du code ou au processus de sa mise à niveau? Étaient-ils engagés d'une quelconque façon dans cette démarche?

À ce sujet, rappelons que le rôle du répondant est de coordonner les efforts entrepris pour actualiser le cadre normatif de l'organisation. Il peut donc, à ce titre, former un comité pour l'aider à répondre à ces questions et à mettre à jour le cadre normatif de l'organisation en matière d'éthique.

2.1.2.7 RÉFLEXION SUR LA GESTION DU « VIVRE ENSEMBLE »

Nous l'avons vu à quelques reprises, les organisations doivent orienter leurs actions en fonction du bien commun, c'est-à-dire de l'ensemble du groupe, et ainsi favoriser une culture de l'éthique ouverte au « vivre ensemble ». Pour rendre efficace cette gestion du « vivre ensemble » et assurer un climat de travail éthiquement sain, certains dispositifs peuvent être instaurés ou bonifiés afin de valoriser ce concept.

Lorsqu'il rencontre des gestionnaires qui éprouvent des difficultés à gérer des comportements déviants et que ceux-ci demandent de l'aide concernant la gestion des dilemmes éthiques, le répondant peut mettre en place, avec ces gestionnaires, deux dispositifs intéressants qui susciteront un dialogue et permettront d'améliorer le climat de travail : la réflexion sur les valeurs et la création d'un espace de dialogue. Toutefois, avant de rencontrer une équipe, le répondant aurait avantage à poser au gestionnaire les questions suivantes afin que celui-ci puisse mieux déterminer les débats éthiques qui pourraient surgir d'une rencontre avec ses employés.

OUTIL 4 – DISCUSSION SUR LA QUALITÉ DU « VIVRE ENSEMBLE » OU DU CLIMAT ÉTHIQUE

- Les membres de son équipe prennent-ils des décisions en concertation avec les acteurs touchés ou en vase clos?
- Le climat de travail est-il lourd, léger ou agréable?
- Les valeurs véhiculées sont-elles communes à l'ensemble de l'organisation ou seulement à un groupe en particulier?
- Les employés trouvent-ils un sens à leur travail?
- Les employés ont-ils un sentiment d'appartenance, non seulement à leur équipe, mais aussi à l'organisation? Adhèrent-ils à la mission de l'organisation?
- Les employés se sentent-ils motivés, valorisés, écoutés et reconnus?
- La mission de l'organisation et les objectifs de travail sont-ils clairement définis et communiqués?

Après avoir posé ces questions au gestionnaire, le répondant sera plus en mesure d'évaluer le type de dispositif avec lequel il pourra travailler. Les deux dispositifs qui, sans être les seuls moyens disponibles, demeurent les plus fréquemment utilisés en éthique pour traiter de la question de la gestion du « vivre ensemble », soit la réflexion sur les valeurs et la création d'un espace de dialogue.

2.1.2.7.1 RÉFLEXION SUR LES VALEURS

Nous l'avons vu, une valeur au sens large représente ce qui est important pour une personne ou un groupe de personnes et qui sert de critère pour évaluer si une action peut être considérée comme meilleure qu'une autre. En adoptant ces valeurs, on vise l'épanouissement de soi et la meilleure façon de vivre en harmonie avec les autres.

Les valeurs d'une organisation sont celles que les membres appliquent ou visent à appliquer dans les décisions qu'ils prennent et les actions qu'ils mènent dans le cadre de leur travail, afin de remplir la mission de leur organisation. Elles représentent, par conséquent, des points de repère qui permettent aux membres d'évaluer ce qui est considéré comme acceptable ou inacceptable dans l'exercice de leurs fonctions. Ainsi, sans rejeter les autres types de valeurs, la démarche éthique cherche à expliciter de façon plus précise les valeurs qui sont partagées et privilégiées par les membres d'une organisation.

Puisqu'en matière d'éthique, chaque personne est appelée à gérer elle-même ses conduites, les valeurs partagées qui lui servent de guides pour prendre ses décisions ne peuvent pas lui être imposées. Ainsi, les membres de l'organisation doivent participer ensemble à la définition et à l'acquisition des valeurs organisationnelles. Dans une rencontre d'équipe, le gestionnaire ne peut pas nécessairement revoir la définition des valeurs. Cependant, une réflexion sur celles-ci peut être intéressante. Elle permet, par exemple, de clarifier les valeurs de l'organisation et de mieux comprendre les comportements attendus qui les soutiennent. C'est pourquoi la présence du répondant à ces réunions est utile. Il pourra non seulement y recueillir de l'information, mais aussi aider à clarifier les valeurs organisationnelles. En bout de piste, cela pourrait mener à une redéfinition de ces valeurs.

Le pilotage d'un tel exercice peut aussi se faire à l'intérieur d'un comité d'éthique organisationnelle, d'un comité ponctuel créé pour cette démarche ou d'un tout autre groupe de travail pertinent. Dans tous les cas, le répondant en éthique peut être responsable d'un tel pilotage. S'il faut rédiger un nouvel énoncé de valeurs organisationnelles, par exemple, le répondant devra s'assurer que celui-ci respecte l'essence des informations recueillies lors d'une consultation de l'ensemble de l'organisation.

Par exemple, la première étape d'une telle consultation sur les valeurs consisterait, pour chaque membre du personnel, à réfléchir sur un ensemble de valeurs considérées comme importantes.

Une fois nommées et définies à la suite de la consultation, les valeurs partagées deviendront des points de repère qui guident les décisions et les actions des personnes qui composent l'organisation¹⁸².

Bref, que ce soit pour parvenir à un consensus sur les valeurs partagées ou sur les conduites à adopter devant un dilemme éthique ou dans une prise de décision, ou encore pour clarifier ces valeurs, la réflexion sur les valeurs s'avère un outil privilégié du mode de régulation qu'est l'éthique.

182. Pour connaître un processus d'élaboration d'énoncé de valeurs, le lecteur peut consulter le document suivant : BOISVERT, Yves (dir.), Magalie JUTRAS et Allison MARCHILDON (2003). Guide d'éthique organisationnelle, note de recherche du Laboratoire d'éthique publique, École nationale d'administration publique.

2.1.2.7.2 ESPACES DE DIALOGUE

Un autre dispositif intéressant en matière d'éthique est la création d'espaces de dialogue dans l'organisation ou, en termes plus simples, d'occasions de discuter des valeurs organisationnelles, de l'éthique en général ou des dilemmes éthiques qui sont vécus dans l'organisation.

Rappelons qu'un dialogue est un échange de paroles (« logos ») entre deux personnes (« di »). En éthique, le dialogue s'établit entre les membres d'une collectivité. Dans une perspective organisationnelle, il s'agit donc de favoriser un dialogue entre toutes les personnes qui composent l'organisation (tant les membres de la direction que le personnel).

Le répondant peut donc créer un espace de dialogue avec un gestionnaire pour mieux cerner les risques ou dilemmes éthiques qui surviennent le plus fréquemment dans une équipe en particulier. Le dialogue doit cependant amener les personnes qui y participent à être ouvertes et à prendre en considération le point de vue des autres, afin de déterminer ensemble des conduites ou des décisions qu'elles jugent raisonnables ou acceptables. Le but est de dégager les principaux dilemmes, sans juger des décisions prises dans le passé. Ce dispositif, qui peut se faire annuellement ou de façon ponctuelle, aura comme effet de créer un climat d'ouverture dans une équipe et de bien implanter une culture de l'éthique préventive, telle qu'elle est définie dans cette trousse.

Ainsi, le dialogue constitue un outil important pour déceler les aspects vulnérables sur le plan éthique dans l'organisation et pour trouver des solutions afin d'éliminer ces vulnérabilités. Il permet par exemple de faire un retour sur des cas vécus dans le but d'établir si les décisions prises et les actions menées étaient justes et acceptables dans les circonstances. Les études de cas représentent sans aucun doute des opportunités de dialogue très riches, puisqu'elles permettent de prendre appui sur les pratiques, individuelles ou collectives, afin de mettre en évidence celles qui sont acceptables et de déterminer plus facilement les responsabilités de chacun, et ce, sans chercher à faire des récriminations. Elles permettent aussi de susciter les débats et de faciliter les échanges entre les personnes, ce qui constitue une excellente pratique de gestion. En effet, très souvent, celles-ci ont une vision très claire des situations problématiques et ont des solutions concrètes, parfois très simples, pour les résoudre. Le rôle du répondant, dans de telles circonstances, est de permettre aux membres de l'organisation de ne pas s'en tenir à leurs décisions spontanées. Le choix des cas est alors très important, car plus les employés se sentent touchés par la situation à l'étude, plus leur participation est grande, et plus la démarche est bénéfique pour eux et pour l'organisation.

Enfin, parmi les autres moyens de susciter le dialogue, il y a les groupes de discussion, les rencontres ou les échanges ouverts, les midis-causeries et les réunions de travail où l'on aura mis à l'ordre du jour des sujets liés à l'éthique.

En résumé, le dialogue, en tant que dispositif éthique, vise à encourager de façon continue les discussions sur l'éthique et les valeurs organisationnelles, car plus les membres de l'organisation auront des opportunités de dialogue, plus ils auront le réflexe d'utiliser le dialogue lorsqu'ils sont confrontés à des situations problématiques.

C'est ainsi que le répondant pourra faciliter une communication ouverte en matière d'éthique dans l'organisation.

2.2 RÔLE DE SOUTIEN AUX GESTIONNAIRES

Ce module explique le rôle de soutien aux gestionnaires et au dirigeant de l'organisme que doit exercer le répondant en éthique. Dans un premier temps, ce dernier doit soutenir les gestionnaires en leur offrant des services-conseils certes, mais aussi des outils pour les appuyer et les aider à être des relayeurs exemplaires et des acteurs de premier plan en matière d'éthique auprès de leurs équipes de travail.

« Pour effectuer tout changement, il ne suffit pas de changer les structures, mais de mobiliser, de susciter l'adhésion des personnes vers des normes et des valeurs différentes, de promouvoir des comportements nouveaux, tout en garantissant des résultats à travers l'action quotidienne et des rapports harmonieux.¹⁸³ »

Dans un deuxième temps, le répondant en éthique doit soutenir les gestionnaires de son organisation dans la définition, l'analyse et la gestion des risques éthiques, ce que l'on nomme généralement le « processus de cartographie des risques éthiques ». Enfin, le répondant en éthique doit être habilité à rédiger et à fournir des avis éthiques. À cette fin, une méthode simple sera présentée dans la dernière partie de cette section.

183. GUAY, Marie-Michèle (1995). Gérer le changement : un art difficile, conférence prononcée à l'École nationale d'administration de Tunis, Tunisie, pages 2-3.

2.2.1 ACCOMPAGNEMENT

Cette section permettra au répondant de mieux accompagner les gestionnaires dans leur rôle de leader éthique.

« En somme, le développement d'une culture de l'éthique peut générer des bienfaits significatifs au sein d'une organisation. Pour ce faire, il doit être appuyé par une démarche d'éthique aux couleurs de l'organisation, qui s'articule autour d'une vision claire et cohérente de ce qu'est l'éthique, qui est appuyée par un engagement ferme et tangible du sommet stratégique, qui a du sens pour tous les membres de l'organisation, qui prend le temps nécessaire à son bon déploiement, qui favorise la communication, et qui génère de la reconnaissance envers tous ceux et celles qui, à leur façon, y contribuent¹⁸⁴ ».

Dans le cadre de son rôle de soutien aux gestionnaires, le répondant peut s'acquitter de ses tâches de différentes façons. Bien sûr, il peut jouer son rôle de conseil en accompagnant les gestionnaires dans la résolution de leurs dilemmes éthiques. Il peut également présenter à ceux-ci l'énoncé de valeurs de l'organisation, son code d'éthique ou les valeurs de l'administration publique québécoise. Il peut aussi expliquer aux gestionnaires les risques éthiques les plus fréquents dans l'organisation, ou leur faire connaître de nouvelles politiques ou réglementations en matière d'éthique qui ont été mises à jour récemment.

De plus, le répondant peut accompagner ses gestionnaires lorsque ceux-ci discutent d'éthique dans des rencontres d'équipe. En effet, dans une approche éthique optimale, les gestionnaires devraient rencontrer leurs employés pour discuter d'éthique au moins une fois par année, puis faire un bilan de ces rencontres au sous-ministre ou au dirigeant de l'organisme. Sans que la présence du répondant soit obligatoire, elle a clairement démontré une grande efficacité dans le passé. C'est dans cette optique que nous présentons la capsule suivante.

184. BOISVERT, Yves (dir.), Magalie JUTRAS et Allison MARCHILDON (2003). Guide d'éthique organisationnelle, Centre d'expertise en gestion des ressources humaines. SCT, p. 80.

2.2.1.1 LEADERSHIP ÉTHIQUE DE LA DIRECTION

Évidemment, le répondant en éthique ne peut réaliser ce travail seul. En effet, la haute direction doit aussi s'engager à créer et à maintenir un climat éthiquement sain dans son organisation. Ainsi, si compétent et si efficace soit-il, le répondant aura de la difficulté à réaliser son mandat sans que les dirigeants de l'organisme prennent un engagement personnel envers la démarche. L'exemplarité éthique de ces derniers n'est pas négligeable et leur position en la matière assurera la crédibilité et la légitimité du répondant ainsi que de toute la démarche éthique dans l'organisation. Dès lors, le répondant en éthique doit tout mettre en œuvre pour favoriser cet engagement. En pratique, et dans un monde idéal, l'engagement de la personne qui dirige l'organisation peut prendre la forme de gestes concrets, tels que :

- tenir une rencontre entre le sous-ministre ou le dirigeant de l'organisme et le répondant afin de clarifier le mandat de ce dernier et les attentes envers lui, ainsi que les moyens et ressources dont il dispose;
- établir un calendrier de rencontres régulières entre le dirigeant et le répondant, notamment pour discuter des attentes réciproques et de l'évolution du dossier;
- inviter le répondant à des rencontres du conseil d'administration ou du comité de direction pour faire le point sur l'éthique au moins une fois par année;
- s'assurer, avec le sous-ministre ou le premier dirigeant de l'organisme, que le répondant est connu des employés et reconnu par la haute direction comme une personne importante pour l'organisation;
- mettre en place, avec le sous-ministre ou le premier dirigeant de l'organisme, une série d'activités sur l'éthique à l'occasion desquelles la haute direction rappelle l'importance de l'éthique (ex. : accueil des nouveaux employés);
- aider le sous-ministre ou le premier dirigeant de l'organisme à faire des rappels périodiques – au moyen de lettres, de communiqués, de l'intranet ou d'un tout autre message personnel sur différents sujets liés à l'éthique – et pas uniquement en réaction à une situation problématique.

Ces gestes sont essentiels au développement et au maintien d'une culture de l'éthique dans l'organisation. La littérature en matière d'exemplarité du dirigeant, notamment l'exemplarité éthique, est très riche et de nombreux auteurs ont traité de la question¹⁸⁵. C'est d'autant plus vrai en éthique, alors que les comportements des dirigeants ont un effet direct sur l'ensemble de l'organisation, sur son climat éthique et sur les valeurs partagées à l'intérieur de celle-ci. Le répondant doit aider le sous-ministre ou le premier dirigeant de l'organisme à actualiser son rôle

185. Voir notamment MINTZBERG, Henry (1986). *Le manager au quotidien: dix rôles du cadre*, Éditions d'organisation, 284 pages.

de leader éthique. Cela dit, l'ensemble des suggestions que l'on vient d'évoquer ne s'applique pas seulement aux dirigeants de l'organisme; elles conviennent aussi pour le développement et l'actualisation du leadership éthique de chacun des gestionnaires.

Le rôle de soutien aux gestionnaires va plus loin. En effet, le répondant doit être à l'affût des risques éthiques qui guettent l'ensemble de son organisation. Encore une fois, il ne doit pas effectuer ce travail seul, en vase clos, mais bien en collaboration avec les gens d'expérience et les experts dans l'organisation, dont les gestionnaires. De plus, le répondant doit être capable d'analyser ces risques et, si nécessaire, de rédiger des avis à ce sujet. Il doit enfin pouvoir accompagner les gestionnaires dans des rencontres avec leurs employés.

2.2.1.2 LEADERSHIP ÉTHIQUE PARTAGÉ

Une des premières missions du répondant est, rappelons-le, d'assurer que l'ensemble du personnel est sensibilisé à la question de l'éthique. La sensibilisation peut d'abord se faire au moyen d'une présentation, suivie d'échanges dans chaque direction, par exemple de deux heures environ. Il faudra alors clarifier les notions d'éthique et de déontologie, rappeler les principales règles déontologiques et présenter la Déclaration de valeurs. Les activités de sensibilisation constituent un excellent moyen pour le répondant d'expliquer son rôle, de se faire connaître par l'ensemble des employés et d'établir des contacts personnels avec ceux-ci, ce qui facilitera éventuellement son rôle de conseil. La même stratégie peut être utilisée lors de l'accueil des nouveaux employés. Une fois cette sensibilisation effectuée, des capsules d'information peuvent être diffusées dans l'intranet ou à l'occasion d'autres périodes d'échanges où l'on discutera de problèmes éthiques concrets qui se sont posés dans des situations réelles vécues par l'organisation (par exemple, en utilisant des études de cas).

La présentation du répondant demeure néanmoins générale et ne fait qu'effleurer le sujet. Une stratégie complémentaire peut donc s'avérer intéressante et s'attarder davantage aux spécificités de chacune des équipes de travail. Bien que tous les gestionnaires portent le même titre, chacun d'entre eux travaille dans un milieu très précis et n'accomplit pas la même tâche qu'un autre de ses collègues. Aussi, si certains risques éthiques sont communs à la fonction publique, chaque gestionnaire fait face à des contextes bien différents qui impliquent un traitement distinct et adapté.

Cela dit, les gestionnaires sont ceux qui, par leur leadership et leurs comportements, donnent une impulsion supplémentaire à la démarche éthique dans l'organisation. Nous l'avons mentionné, l'éthique soulève le défi de l'exemplarité. Ainsi, si le gestionnaire n'est aucunement préoccupé par la dimension éthique des gestes qu'il pose, il est peu probable que le personnel de sa direction le soit. La rencontre annuelle sur l'éthique avec les employés est une excellente façon de réitérer l'importance de l'éthique à leurs yeux.

Puisque les gestionnaires doivent être sur la même longueur d'onde que leur personnel en matière d'éthique, il est important pour eux d'être ouverts et disponibles lorsqu'il est question d'éthique. C'est pour cela que nous recommandons à chaque gestionnaire, une fois par année, de rencontrer ses employés pour discuter d'éthique. La première rencontre devrait principalement traiter des valeurs de l'organisation, du code d'éthique de celle-ci ou de la brochure *L'éthique dans la fonction publique québécoise*. Le gestionnaire peut alors expliquer davantage ce que l'éthique signifie pour lui et pour ses employés. Il peut également profiter de l'occasion pour clarifier certains éléments des codes d'éthique ou des valeurs organisationnelles, puis poser quelques questions sur les dilemmes éthiques vécus par les employés.

Les rencontres subséquentes devront aller plus loin dans la définition des risques éthiques. Ainsi, le répondant pourra facilement accompagner les gestionnaires dans cette démarche, en regardant avec eux quels sont les secteurs les plus risqués en matière d'éthique. Les rencontres deviendront alors de plus en plus ciblées et assureront un meilleur développement d'une culture de l'éthique préventive.

Ainsi, toujours dans le but d'adopter une approche complémentaire faisant appel aux autres thèmes connexes à l'éthique, il peut être intéressant pour le répondant de s'associer avec d'autres personnes ou organismes pour faire vivre l'éthique dans son organisation. Par exemple, lors des rencontres annuelles avec les gestionnaires, le répondant peut proposer des conférences, des formations ou des activités de sensibilisation qui, sans porter nécessairement sur l'éthique, peuvent tout de même susciter un questionnement éthique, que ce soit sur les valeurs, les risques éthiques ou les bonifications que l'on peut apporter aux différents codes ou aux différentes politiques liés à l'éthique.

Voici quelques exemples de thèmes liés à l'éthique qui peuvent être proposés par le répondant, le gestionnaire ou une personne-ressource à l'externe, et qui répondent à l'objectif général d'assurer une culture de l'éthique dans l'organisation :

- Introduction à l'éthique;
- Prise de décision en éthique;
- Leadership éthique;
- Partenariats public-privé;
- Reconnaissance;
- Ateliers et jeux de rôles sur l'éthique et les valeurs;
- Ateliers d'études de cas sur des dilemmes éthiques qui peuvent être vécus dans l'organisation;
- Sessions d'orientation des nouveaux employés, incluant une formation sur l'éthique et les valeurs organisationnelles;
- Intégration de l'éthique et des valeurs organisationnelles dans les différentes activités de formation de l'organisation;
- Utilisation éthique des réseaux sociaux, d'Internet et des courriels;
- Formation sur le lobbying (Commissaire au lobbying);
- Formation sur la corruption ou la collusion (UPAC);
- Formation sur les marchés publics;

- Formation sur la protection des renseignements personnels;
- Formation sur la diversité culturelle.

Ces formations, d'une manière ou d'une autre, ont comme objectif d'assurer, de façon cohérente, le développement d'une culture de l'éthique dans l'organisation. Rappelons qu'il est important qu'elles soient toujours liées à la mission de l'organisation, qu'elles soient adaptées à la réalité des équipes de travail et qu'elles répondent aux besoins du personnel en matière d'éthique.

Cette section a tracé un portrait de ce que le répondant peut entreprendre pour remplir adéquatement son rôle de coordonnateur de la démarche éthique organisationnelle. Le répondant en éthique formera ou non un comité, mais il préparera assurément, sur la base d'une analyse de besoins, un plan d'action en matière d'éthique. Celui-ci proposera certaines actions ciblées, des mécanismes de coordination pour encourager le développement d'une culture de l'éthique, des mesures et des initiatives.

En terminant, les pages suivantes proposent au répondant un aide-mémoire afin que celui-ci puisse aider les gestionnaires à rencontrer annuellement leurs employés pour discuter d'éthique. Cet outil n'est pas unique et il est fortement recommandé à chaque répondant de l'adapter en fonction des réalités de son organisation.

OUTIL 5 – RENCONTRES DES GESTIONNAIRES AVEC LEUR ÉQUIPE CONCERNANT L'ÉTHIQUE

AIDE-MÉMOIRE

Le gestionnaire doit participer activement à renforcer la culture de l'éthique dans son équipe.

Il est recommandé à tous les gestionnaires, d'organiser, une fois par année, une rencontre d'équipe qui traitera de l'éthique organisationnelle.

Ces rencontres permettent de garder vivante la question de l'éthique et de démontrer l'importance que lui accorde la haute direction.

Lors de ces rencontres, le gestionnaire peut :

- présenter le répondant en éthique de son organisation et expliquer son rôle;
- présenter le code d'éthique de l'organisation et les valeurs organisationnelles (ou faire un rappel à ce sujet ou encore présenter une mise à jour des éléments normatifs ou des valeurs);
- permettre aux employés de poser des questions sur le code d'éthique et apporter les éclaircissements nécessaires sur les comportements attendus;
- discuter des valeurs organisationnelles et des manières de vivre selon celles-ci au quotidien;
- sensibiliser le personnel aux risques éthiques (nouveaux risques, risques récurrents, etc.);
- interroger les employés sur leurs risques éthiques.

À la suite de ces rencontres, le gestionnaire devrait :

- déterminer les éléments du code d'éthique ou des valeurs qui nécessitent le plus d'éclaircissements;
- cerner les risques éthiques de son secteur qui sont les plus susceptibles de nuire à l'organisation;
- connaître les fonctions les plus à risque sur le plan de l'éthique;
- aider le répondant à clarifier les récurrences en matière de risques éthiques et à trouver des pistes d'action pour les gérer;
- soumettre à la haute direction un rapport sur l'éthique dans lequel il présente :
 - les risques éthiques de son secteur,

- les sanctions imposées pour des raisons éthiques,
- les éléments du code d'éthique ou des valeurs qui demandent des éclaircissements,
- les pistes de solution pour éviter ou maîtriser les risques éthiques.

Cette stratégie permet de renforcer la capacité des instances à gérer de façon préventive et efficace les risques éthiques qui menacent l'organisation. Elle permet également, en bout de piste, de répondre adéquatement aux attentes en matière d'éthique et de bonne gouvernance qui sont transmises aux titulaires d'un emploi supérieur en situation de gestion.

PRISE DE NOTES LORS DES RENCONTRES AVEC LES EMPLOYÉS

Date :	Direction ou service :
Prise de notes effectuée par :	Nom du gestionnaire :
1. Quels articles ou quelles valeurs du code d'éthique ont nécessité des éclaircissements?	
2. Exemples de risques éthiques	
3. Fonctions les plus à risque	
4. Pistes de solutions proposées par les employés pour gérer certains risques éthiques	
5. Autres commentaires	

BILAN DES RENCONTRES

10. Préciser quels articles du code de conduite ont nécessité des éclaircissements.
11. Indiquer les questions en suspens et les points pour lesquels des informations additionnelles sont nécessaires.
12. Relever les exemples de cas éthiques que les participants ont donnés (et qui peuvent servir notamment pour des études de cas).
13. Indiquer les améliorations qui pourraient être apportées aux pratiques (à court et moyen termes).

2.2.2 CARTOGRAPHIE DES RISQUES ÉTHIQUES

Comme il a été souligné précédemment, la gestion du cadre d'intégrité proposée par l'OCDE demande aux organisations publiques de bien cerner les risques éthiques qui peuvent nuire à leur bon fonctionnement. Une telle démarche d'identification des risques éthiques s'inscrit en continuité avec les bonnes pratiques qui sont de plus en plus favorisées dans les administrations publiques modernes.

Un important volet de l'éthique organisationnelle touche ainsi à la gestion des risques éthiques. La section qui suit offre des repères pour comprendre les risques de nature éthique auxquels peuvent faire face les gestionnaires, le personnel et les organisations du secteur public. On y explique comment le répondant peut aider les gestionnaires à reconnaître et à analyser les dispositifs éthiques en place pour mieux travailler à une bonne gestion des risques et des dilemmes éthiques.

2.2.2.1 RISQUE ÉTHIQUE

Rappelons ici la définition de risque éthique :

Toute situation qui menace l'actualisation de règles, de valeurs ou la mission d'une organisation et qui peut porter préjudice à une ou à plusieurs parties prenantes de la situation.

Ces situations peuvent : être connues des membres de l'organisation et déjà bien encadrées (ex. : processus de dotation); être connues, mais ignorées des membres de l'organisation (ex. : tolérance de l'organisation quant aux pauses santé prolongées); ou être méconnues des membres de l'organisation (ex. : utilisation des médias sociaux).

Par ailleurs, les facteurs de risque (c'est-à-dire les éléments influents, positifs ou négatifs, internes ou externes) sont multiples et complexes, d'où l'importance de bien identifier les risques éthiques ainsi que leur contexte pour mieux les comprendre et les gérer.

Enfin, le risque que survienne ce type de situation (ce que l'on nomme le degré d'incidence) varie d'une organisation à l'autre, d'une direction à l'autre, voire d'une personne à l'autre, d'où l'importance de bien sensibiliser les membres d'une organisation aux risques éthiques auxquels ils s'exposent ou peuvent être exposés. De plus, il importe d'évaluer les conséquences potentielles sur les parties prenantes.

Les organisations sont confrontées à des risques éthiques lorsqu'un ou plusieurs de leurs membres ont la possibilité d'adopter des comportements qui ne peuvent se justifier selon les valeurs partagées dans l'organisation. On parle alors de comportement déviant ou de manquement à l'intégrité. Dans une perspective éthique, ces situations sont problématiques dans la mesure où elles peuvent influencer de façon négative le « vivre ensemble » harmonieux, l'atteinte des objectifs et l'accomplissement de la mission de l'organisation.

Les pages qui suivent permettront au répondant de mieux définir les risques éthiques dans son organisation. Sans être exhaustive, et sans empiéter sur des risques qui ne relèvent pas de l'éthique, cette SECTION donnera au répondant des pistes de réflexion.

2.2.2.2 DÉTERMINATION ET ANALYSE DES RISQUES ÉTHIQUES

La détermination et l'analyse des risques éthiques constituent un exercice de reconnaissance et d'information quant aux situations potentiellement problématiques en matière d'éthique. Cet exercice, communément désigné par l'expression « cartographie des risques éthiques », explore :

« les processus névralgiques (passation de marchés, promotion des employés, inspection, etc.) et [les] fonctions sensibles (généralement celles des employés intervenant en qualité de responsables dans les processus névralgiques ou dans la prise de décision en général) et par l'identification des points particulièrement vulnérables à des manquements à l'intégrité¹⁸⁶ ».

La cartographie des risques éthiques est une source d'information de base pour « la formulation de recommandations destinées à l'organisme quant aux moyens d'améliorer sa résilience à ses vulnérabilités¹⁸⁷ ». Le degré de risque d'une telle situation se traduit par l'importance ou la gravité des conséquences de celle-ci pour l'organisation de même que par la probabilité qu'elle survienne ou la fréquence à laquelle elle peut survenir. À cet effet, le répondant doit s'assurer de bien déterminer la récurrence de ces risques et de bien contextualiser la présence de ceux-ci. Il est aussi important de mentionner qu'une cartographie des risques éthiques ne peut jamais être complète ni finale. Les contextes organisationnels et les acteurs varient continuellement de sorte que la cartographie est toujours sommaire et partielle. En ce sens, le répondant en éthique doit être en mesure de bien contextualiser le processus de cartographie.

Notons que pour réaliser cette cartographie, il est recommandé que le répondant établisse clairement ses objectifs et que ceux-ci soient réalistes. Une cartographie des risques éthiques n'est pas une mince tâche et elle peut révéler de nombreuses vulnérabilités organisationnelles qui ne sont pas nécessairement du ressort du répondant. Par conséquent, une telle méthode demandera beaucoup de temps, d'appui et d'ouverture de la part de la haute direction. L'analyse de la cartographie des risques éthiques débouchera nécessairement sur des recommandations et nécessitera fort probablement des actions de la part de la direction. Dès lors, cette dernière doit être sensibilisée et comprendre les enjeux de gestion que ce processus de cartographie soulèvera.

Plusieurs méthodes et approches peuvent, ou plutôt doivent, être envisagées pour procéder à ce processus de cartographie des risques éthiques les plus fréquents et les plus importants dans

186. ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (2009). Vers un cadre pour l'intégrité solide : instruments, processus, structures et conditions de mise en œuvre, p. 32.

187. ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (2009). Vers un cadre pour l'intégrité solide : instruments, processus, structures et conditions de mise en œuvre, p. 32.

l'organisation. Ce type de diagnostic peut être réalisé de façon très générale ou de manière bien ciblée. Il peut être effectué par des consultants externes spécialisés en la matière ou être réalisé à l'interne (ce qui n'empêche pas un accompagnement par un expert externe en la matière). Cette deuxième option sera explorée ici. Elle a le mérite d'utiliser toutes les ressources de l'organisation et surtout, de pouvoir être réalisée en continu et d'offrir ainsi une pérennité à la démarche. En contrepartie, elle ne permet pas le regard extérieur, comme le ferait un diagnostic exécuté à l'externe. Dès lors, un diagnostic externe complémentaire peut parfois être envisagé.

La définition des risques éthiques suggérée dans cette trousse vise essentiellement à poser un diagnostic sur la culture organisationnelle en relevant les points forts et les points faibles de l'organisation en la matière. Lorsque le répondant s'interrogera sur les risques éthiques dans son organisation, rappelons que son mandat ne consiste pas à réaliser une enquête ni à imposer des sanctions, mais que celui-ci vise plutôt à réaliser une analyse préventive des risques éthiques afin d'aider les organisations à mieux les gérer.

En matière de gestion des risques éthiques, le répondant a donc pour rôle, en collaboration avec les gestionnaires et la haute direction, de cibler, de déceler et de signaler les risques éthiques, réels ou potentiels, ou encore les zones de vulnérabilité de l'organisation qui pourraient entraîner des conséquences non désirées pour celle-ci et pour les personnes plus particulièrement concernées.

Pour aider à définir ces risques éthiques, mentionnons que, concrètement, ceux-ci représentent des situations de zones grises, où les possibilités de conduites à adopter sont multiples et où les occasions de manquement sont les plus souvent susceptibles de se présenter. Plusieurs facteurs peuvent générer ces situations, dont quelques exemples sont énumérés ci-dessous :

- Les situations qui ne sont régies par aucune règle ou norme existante;
- Les situations qui sont régies par des normes et des règles inadéquates ou désuètes;
- Les situations qui sont régies par des règles méconnues ou incomprises;
- Les situations qui sont régies par des normes et des règles laissant place à l'interprétation et à la confusion;
- Les situations qui sont régies par plusieurs normes ou valeurs (parfois en conflit);
- Les situations qui, malgré l'existence de règles, font l'objet d'une surveillance défaillante ou absente;
- Les situations qui mettent en jeu des intérêts financiers ou autres, qu'ils soient directs ou indirects, réels ou apparents, effectifs ou potentiels.

Mentionnons ici qu'il n'est pas du ressort du répondant de colmater toutes les brèches en matière de risques éthiques. Son rôle est de trouver les brèches, puis d'agir comme relayeur. Il doit donc, idéalement, produire un rapport pour son supérieur immédiat ou pour son sous-ministre ou dirigeant d'organisme dans lequel il précise les risques éthiques les plus importants dans son organisation. Comme nous le verrons dans une section subséquente, pour y parvenir, le répondant peut accompagner ses gestionnaires dans une démarche de définition des risques.

Cependant, avant d'arriver à identifier ces risques, le répondant doit tout de même avoir une bonne idée des risques éthiques les plus courants dans les organisations publiques. En s'inspirant du professeur Yves Boisvert de l'ENAP, quatre grands secteurs sont plus particulièrement sensibles aux risques éthiques :

- La gestion des ressources humaines;
- L'acquisition des biens et des services;
- Les relations avec les parties prenantes (individu ou groupe ayant un intérêt dans les décisions ou activités d'une organisation);
- La gouvernance (interface politico-administrative).

Sans être exhaustive, la liste proposée ici s'inspire tout de même des risques auxquels les gestionnaires, les professionnels et les techniciens font le plus souvent face. Notons également que certains de ces risques peuvent déjà être encadrés par une réglementation déjà existante ou par des politiques internes. Dans ce cas, le répondant peut se demander si les politiques en place méritent d'être révisées ou si elles devraient être rappelées et mieux communiquées à l'ensemble des employés.

2.2.2.2.1 GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Bien que les organisations encadrent la gestion des ressources humaines, ce secteur peut tout de même comporter ses propres risques éthiques. Le cadre de gestion des ressources humaines présenté dans la première partie de cette trousse tient compte des différents acteurs et des éléments normatifs auxquels peuvent généralement se référer les répondants. Voici quelques exemples qui représentent les risques éthiques les plus fréquemment présents dans ce secteur :

- Favoritisme (embauche, promotion, processus de dotation, etc.);
- Traitement équitable des employés (attribution de dossiers, d'espaces de bureau, etc.);
- Pouvoir discrétionnaire des gestionnaires;
- Accommodements raisonnables;
- Position morale incompatible entre certains employés;
- Dénonciation;
- Dossiers d'absence et de maladie, etc.;
- Rapports de dépenses et de remboursements;
- Non-respect de la confidentialité;
- Conservation sécuritaire des documents et de l'information;
- Racisme et discrimination;
- Télétravail;
- Professionnalisme, performance au travail et formation continue;
- Propriété et intégrité intellectuelles;
- Horaire variable;
- Facturation des heures, feuilles de présence, longueur des pauses, heures de dîner, etc.;
- Employés qui travaillent dans des lieux éloignés;
- Utilisation des réseaux sociaux;
- Utilisation du matériel de l'État à des fins personnelles.

2.2.2.2.2 ACQUISITION DE BIENS ET SERVICES

Pour mieux répondre aux exigences accrues des citoyens et compte tenu du contexte budgétaire plus difficile, l'administration publique québécoise doit faire appel au secteur privé et lui emprunter certaines méthodes de gestion. Or, ce contact accru avec une culture différente, axée avant tout sur l'efficacité et le profit, ne peut que remettre en question certaines valeurs du secteur public où, par exemple, le choix des moyens et les contrôles internes revêtent depuis toujours une grande importance.

Pensons aux relations de plus en plus grandes qui se développent déjà avec le secteur privé et qui vont s'accroître, notamment, dans le cadre des partenariats public-privé. Ces relations donnent lieu à des confrontations de valeurs et de pratiques. Lorsqu'il fait une analyse des risques éthiques dans le secteur de l'acquisition de biens et services, le répondant doit se rappeler que le secteur privé ne « raisonne » pas comme le secteur public, qui lui, est le gardien du bien commun. Ainsi, si le secteur privé recherche le profit, le secteur public, quant à lui, poursuit l'intérêt public. Ces deux finalités sont légitimes dans leur secteur d'activité respectif. C'est lorsqu'on les juxtapose que des conflits peuvent surgir. Il peut donc arriver que des pratiques courantes et tout à fait légitimes dans le secteur privé deviennent délicates dans le secteur public. C'est le cas notamment des cadeaux, des invitations ou des conflits d'intérêts.

L'acquisition de biens et services est donc un des secteurs à risque les plus reconnus. D'ailleurs, les questions qui touchent les marchés publics sont de plus en plus traitées en matière d'éthique et il existe un nombre croissant de politiques et de règlements qui y ont trait¹⁸⁸. À ce sujet, l'OCDE mentionnait en 2008 que :

« De toutes les activités des administrations, les achats sont l'une des plus exposées au risque de corruption. Les pots-de-vin des entreprises internationales dans les pays de l'OCDE sont plus fréquents dans les marchés publics que dans les services d'utilité collective, l'administration fiscale et l'appareil judiciaire. Les enjeux financiers et l'étroite interaction des intervenants publics et privés font des marchés publics l'un des principaux domaines à risque¹⁸⁹ ».

188. Voir à ce sujet le Rapport du Groupe-conseil sur l'octroi des contrats municipaux – Marchés publics dans le milieu municipal, mars 2010, 119 pages. Voir également le document suivant : ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (2007). L'intégrité dans les marchés publics : les bonnes pratiques de A à Z, 194 pages.

189. ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (2008). Liste de vérification pour renforcer l'intégrité dans les marchés publics, p. 8.

Dans le cas du Québec, le répondant aurait avantage à s'abonner au bulletin *Info-marchés publics* du SCT¹⁹⁰. Celui-ci contient des renseignements sur les activités de formation à l'intention des entreprises et sur les changements dans la réglementation des contrats, ce qui permet au répondant d'être informé des développements dans ce secteur.

Tout cela soulève des interrogations importantes en matière d'éthique. Par exemple, en privatisant un service, devrait-on l'assujettir aux « règles » d'éthique qui avaient cours dans le secteur public? Et si oui, jusqu'à quel point? Par ailleurs, dans quelle mesure peut-on imposer certaines normes déontologiques aux fournisseurs du gouvernement? Doit-on leur demander de fournir un code d'éthique ou un énoncé de valeurs? Voilà autant de questions que le répondant doit se poser lorsqu'il analyse les risques éthiques dans ce secteur.

Voici une liste non exhaustive de risques éthiques qui touchent l'acquisition de biens et services :

- Proximité avec les fournisseurs et les partenaires privés;
- Relations avec les consultants (invitation, cadeaux, fixation et paiement des honoraires, etc.);
- Processus d'octroi des contrats;
- Gestion des appels d'offres, des contrats, des comités de sélection, etc.;
- Protection de l'identité des soumissionnaires;
- Vie privée des partenaires;
- Relation avec les ordres professionnels;
- Collusion;
- Conflits d'intérêts (ou apparence de conflits);
- Acceptation de cadeaux, de repas, de marques d'hospitalité, d'invitations, etc.;
- Passage rapide du secteur public au secteur privé (après un mandat) ou vice versa;
- Lobbyisme.

190. Info-marchés publics, [en ligne], le 30 avril 2012, <http://www.tresor.gouv.qc.ca/faire-affaire-avec-letat/info-marches-publics/>

2.2.2.2.3 RELATIONS AVEC LES PARTIES PRENANTES

Les risques éthiques dans les relations avec les parties prenantes (c'est-à-dire tout individu ou groupe ayant un intérêt dans les décisions ou activités d'une organisation¹⁹¹) recoupent parfois ceux dans le secteur des acquisitions de biens et services. Sur le plan institutionnel, l'interaction entre les secteurs public et privé soulève de nouvelles interrogations de nature éthique. Ainsi, les liens créés avec des partenaires privés ne risquent-ils pas de favoriser ceux-ci pour d'éventuels contrats? Ces partenaires ne risquent-ils pas d'influencer le ministère ou l'organisme public dans le sens de leurs intérêts particuliers au détriment, sinon du bien commun, de l'équité et de l'impartialité de l'administration publique?

À ce sujet, il est important de réaliser que ce problème n'est pas limité au monde économique ou à celui des affaires. Les « partenaires sociaux », les groupes communautaires et les groupes syndicaux peuvent constituer des lobbyistes puissants auprès du gouvernement et des MO à vocation sociale. Également, les liens d'amitié qui se forment entre les fonctionnaires et les parties prenantes, comme des consultants, peuvent également soulever des questions éthiques. Il est donc primordial que le répondant en éthique se réfère à la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme.

Voici une liste non exhaustive de risques éthiques qui touchent les relations avec les parties prenantes :

- Relation directe avec la clientèle (usagers, étudiants, parents, etc.);
- Gestion des clientèles difficiles;
- Traitement équitable des clients;
- Situation de tension avec un partenaire ou un client insatisfait;
- Gestion des informations confidentielles du client ou de l'État;
- Respect des valeurs et des pratiques du partenaire;
- Respect des biens des partenaires;
- Respect de la propriété intellectuelle du partenaire;
- Respect des renseignements confidentiels et du secret professionnel dans les relations avec les parties prenantes;

191. ORGANISATION INTERNATIONALE DE NORMALISATION, article 2.20, ISO 26000, [en ligne], le 30 avril 2012, <http://www.iso.org>. Le projet définitif de norme internationale ISO 26000 a été approuvé en 2010 par une large majorité (93 %) des pays et des organisations membres de l'Organisation internationale de normalisation.

- Discrimination;
- Iniquité dans la livraison de services;
- Mauvaise qualité du service;
- Non-respect du citoyen;
- Pots-de-vin;
- Conflits d'intérêts (ou apparence de conflits);
- Acceptation de cadeaux, de repas, de marques d'hospitalité, d'invitations, etc.

2.2.2.2.4 GOUVERNANCE (INTERFACE POLITICO-ADMINISTRATIVE)

Les risques éthiques liés aux questions de gouvernance sont parfois plus difficiles à cerner en raison de leur complexité. Il s'avère donc important pour le répondant de bien les connaître, car il est fort possible que ces risques fassent régulièrement l'objet des questions qui lui sont posées dans le cadre de son rôle de conseil, particulièrement par les gestionnaires qui travaillent de près avec le politique. Pour aider le répondant en éthique à déterminer les risques éthiques liés à ce secteur, la définition de la gouvernance retenue est celle donnée par Gilles Paquet :

« On peut définir la gouvernance comme la coordination efficace quand pouvoir, ressources et information sont vastement distribués entre plusieurs mains.¹⁹² »

Ainsi, dans la fonction publique québécoise, les risques éthiques liés à la gouvernance touchent essentiellement l'interface entre le politique et l'administration, et concernent autant les élus, qu'ils soient députés, maires ou ministres, que les fonctionnaires. Rappelons que l'administration publique exerce un rôle stratégique auprès des autorités gouvernementales, que ce soit un rôle de soutien, de conseil ou de mise en œuvre des décisions du gouvernement ou du Parlement. Également, les politiciens et les hauts fonctionnaires participent conjointement à la conception de ces politiques publiques. Dans ces situations délicates, des valeurs comme la loyauté, la neutralité et l'impartialité seront davantage touchées dans les risques liés à la gouvernance. Il s'agit donc de risques éthiques fondamentaux qui sont au cœur des fondements mêmes des États démocratiques modernes.

Voici une liste non exhaustive de risques éthiques qui touchent la gouvernance :

- Liens avec les autorités politiques;
- Pouvoir discrétionnaire des gestionnaires;
- Confusion par rapport à la mission de l'organisation;
- Reddition de comptes quant aux fonds publics;
- Droit de gérance;
- Manque de neutralité politique ou de réserve;
- Manque d'indépendance et d'intégrité;
- Fonction incompatible (travail de fonctionnaire versus travail à l'extérieur de la fonction publique, services communautaires ou bénévolat et activités caritatives en conflit avec la mission de l'organisation, collecte de fonds, etc.);

192. PAQUET, Gilles (2008). *Gouvernance : mode d'emploi*, Éditions Liber, Montréal.

- Manque de loyauté;
- Obstruction à la circulation de l'information;
- Entourage des élus (attachés politiques, chef de cabinet, etc.);
- Après-mandat.

2.2.3 AVIS

Cette section permettra au répondant d'utiliser une méthode simple pour rédiger des avis éthiques. Nous l'avons vu, le gestionnaire d'un ministère ou d'un organisme doit développer sa capacité à prendre des décisions, souvent rapidement, dans des contextes d'incertitude où il n'y a pas de réponse simple ou unique. De plus, ces prises de décision doivent être transparentes et facilement justifiables. C'est ainsi qu'un bon sens de l'éthique peut devenir un instrument utile. Pour aider les gestionnaires à actualiser leur sens de l'éthique, il est possible que le répondant doive donner des avis éthiques sur des thèmes bien précis.

Rappelons d'abord que la rédaction d'un avis est un travail de recommandation, et non de décision. Également, l'avis éthique n'est pas un avis juridique. Sa visée n'est donc pas d'examiner la conformité aux normes légales. Le mandat du répondant doit être clair à cet égard et connu de ceux qui lui demanderont un avis éthique. Le répondant doit plutôt s'interroger sur l'action ou la décision qui est la plus juste dans les circonstances, en se souciant des personnes concernées. L'éthique, il faut le rappeler, consiste à faire les choix judicieux et à décider avec justesse dans l'incertitude du moment.

Dans son avis, le répondant doit donc s'interroger sur certaines règles ou façons de faire s'il constate ou observe que leur application dans la pratique pose des interrogations, ou qu'elle cause des malaises ou des tensions chez le personnel ou une autre partie prenante (citoyens, partenaires, fournisseurs, etc.). Il doit clarifier en quoi certaines actions soulèvent un problème par rapport aux valeurs organisationnelles. Parfois complémentaire à l'avis juridique, l'avis éthique pose un regard particulier et nouveau sur une situation. Celui-ci permet de mettre en lumière le problème en cernant les valeurs qui sont en jeu et en s'interrogeant sur la finalité recherchée par la décision ou l'action.

L'avis éthique est donc une démarche de réflexion qui suppose une prise de conscience des risques et des dilemmes éthiques, qu'ils soient potentiels, apparents ou réels, associés à une décision ou à une action dont on a demandé l'évaluation éthique. Le répondant a alors le mandat d'identifier ces risques et dilemmes éthiques, d'évaluer leur probabilité ainsi que l'ampleur des inconvénients qui pourraient découler de ceux-ci. L'avis éthique est donc de nature prospective, en ce sens qu'il prend forme dans la réflexion et qu'il a toujours comme leitmotiv l'intérêt public.

Le guide suggéré ici est une adaptation de celui que propose le Secrétariat à la réforme des institutions démocratiques et à l'accès à l'information. Il ne doit donc pas être considéré comme un modèle unique, mais plutôt comme un moyen de faciliter et de guider la réflexion. Il peut effectivement être adapté aux circonstances et aux spécificités d'une organisation¹⁹³.

193. Secrétariat à la réforme des institutions démocratiques et à l'accès à l'information, Direction de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels (2008). *Guide de référence – Règlement sur la diffusion de l'information et sur la protection des renseignements personnels*.

2.2.3.1 GUIDE POUR LA RÉDACTION D'UN AVIS ÉTHIQUE

OUTIL 6 – GUIDE POUR LA RÉDACTION D'UN AVIS ÉTHIQUE

Délimitation du rôle du répondant

- Le demandeur de l'avis comprend-il le rôle du répondant?
- S'agit-il d'un avis éthique?
- Quels sont les objectifs de la demande d'avis?
- Quelles sont les conditions de la rédaction de l'avis?
- Quelle est la portée de l'avis?
- Le répondant est-il en conflit d'intérêts ou en conflit de rôle au sujet de l'avis?

Délimitation du thème

- Qui sont les personnes ou groupes de personnes à consulter pour aider à la rédaction de l'avis?
- Quelle est la documentation pertinente à consulter sur le sujet?
- Quels sont les autres types de renseignements à recueillir?
- Quels sont les liens entre la mission de l'organisation et le sujet de l'avis?

Parties prenantes

- Qui est touché (directement ou indirectement) par l'avis (personnes, organisations, populations, etc.)?

Définition des enjeux éthiques

- Quels sont les dilemmes ou risques éthiques en cause, s'il y a lieu?
- Quel est le contexte?
- Quels sont les facteurs déclencheurs ou aggravants?
- Quelle est la probabilité que de tels dilemmes ou risques surviennent, et à quelle fréquence?

Réflexion sur les normes et les valeurs

- Quelles sont les normes déontologiques qui touchent le sujet de l'avis?
- Quelles sont les valeurs touchées par le sujet de l'avis?
- Quel est le conflit de valeurs, s'il y a lieu?
- Comment puis-je interroger les valeurs qui sous-tendent les décisions et les actions qui sont au cœur de l'avis?

Réflexion sur les recommandations

- Quels sont les grands axes de réflexion qu'il est indispensable d'aborder dans les recommandations?
- Quelles sont les recommandations visant la résolution des conflits de valeurs?
- Quelles sont les recommandations visant la résolution des dilemmes éthiques?
- Quelles sont les recommandations visant la prévention des risques éthiques?
- Quels seront les effets, positifs ou négatifs, de chacune des recommandations?

Rédaction des recommandations

- Quelles sont les recommandations finales?
- Quel est le délai proposé pour la mise en place des recommandations?
- Quels sont les moyens nécessaires à la mise en place des recommandations?
- Les recommandations doivent-elles être diffusées?
- Quelles sont les études ou analyses supplémentaires que pourrait faire le répondant à ce sujet?
- Après la remise de l'avis aux autorités, quel est le rôle du répondant?

2.3 RÔLE DE CONSEIL

La présente section se concentre sur différents mécanismes pouvant soutenir le répondant dans la gestion des dilemmes éthiques qui sont susceptibles de survenir dans son organisation. Elle définit, entre autres choses, le rôle de conseil et le dilemme éthique; elle explique les façons de les détecter et de les gérer lorsqu'ils se manifestent.

Le répondant en éthique joue un rôle important dans la résolution des dilemmes éthiques en offrant des services-conseils en matière d'aide à la décision. En effet, l'outil qui est de loin le plus utilisé par les répondants en éthique pour la gestion des dilemmes demeure le guide d'aide à la décision éthique.

2.3.1 ACCOMPAGNEMENT ET AIDE À LA DÉCISION ÉTHIQUE

Cette section porte sur le rôle de conseil que le répondant en éthique est appelé à jouer dans le cadre de ses fonctions. Elle rappelle que ce rôle est d'accompagner les personnes dans leur processus de décision et non pas de leur fournir des réponses. Le rôle de conseil sera défini, puis un guide de réflexion éthique sera présenté pour aider le répondant à mieux exercer ce rôle.

2.3.1.1 EXERCICE DU RÔLE DE CONSEIL

Comme nous avons pu le constater dans les sections précédentes, le répondant constitue, en matière d'éthique, un acteur clé dans une organisation. Au fil des années, les répondants en éthique ont rempli de nombreuses fonctions, variant d'une organisation à l'autre. Cependant, un aspect important de leur rôle a été priorisé dans toutes les organisations : le conseil. Avant d'expliquer en quoi consiste le rôle de conseil du répondant en éthique, revenons d'abord sur ce que révèle la brochure *L'éthique dans la fonction publique québécoise* au sujet de ce rôle :

« Il [le répondant en éthique] est aussi chargé de remplir un rôle de conseiller individuel auprès de ses collègues qui font face à des problèmes de nature éthique. »

Une deuxième brochure, intitulée *Réseau des répondants*¹⁹⁴, aide à mieux comprendre ce rôle de conseil. On y mentionne que :

« (...) le répondant en éthique assume un rôle-conseil auprès des différentes instances de son organisation ainsi qu'auprès du personnel. Son rôle n'est pas de dicter la conduite à prendre, mais consiste plutôt à soutenir les personnes dans leur réflexion, les aider à identifier les valeurs en jeu, à évaluer les enjeux de la question afin de leur apporter l'éclairage nécessaire pour que ces personnes puissent décider au mieux ».

Pour bien camper le rôle du répondant en éthique, établissons d'abord les rôles qui ne lui appartiennent pas. Spécifions que les répondants n'ont pas pour tâche de traiter les problèmes relevant des ressources humaines ou des programmes d'aide aux employés. Lorsque le répondant en éthique est confronté à ce type de situation, il doit confier le dossier aux bonnes instances. Incidemment, le répondant n'a pas la responsabilité ni le droit de faire de la discipline. Dès lors, lorsqu'il constate un manquement aux normes d'éthique, il doit transférer le cas à l'autorité constituée. Aussi, il ne doit pas résoudre des problèmes ou prendre une décision à la place de l'agent public qui le consulte, mais bien guider celui-ci dans sa prise de décision. Enfin, précisons que le rôle de conseiller ne permet pas au répondant de procéder à des enquêtes.

Le rôle de conseil d'un répondant en éthique revêt donc un caractère particulier et délicat. Ici, l'expression « rôle de conseil » n'est pas prise dans son sens courant, qui est d'indiquer à

194. SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR (2008). Le lieu de référence privilégié en éthique au sein de la fonction publique québécoise, [en ligne], le 30 avril 2012, http://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/ethique_valeurs/Depliant_Repondants_Ethique.pdf

quelqu'un ce qu'il doit faire. Ce rôle consiste plutôt à aider, à accompagner et à guider une personne dans ses réflexions et délibérations, parfois avec une ou plusieurs personnes, à partir d'interrogations que soulèvent certaines situations singulières et complexes, ou devant des automatismes dans l'organisation (la culture de l'organisation) qui peuvent heurter les valeurs de la personne.

Il est important de souligner que le répondant en éthique ne tranche ni ne décide lui-même de ce qu'il convient de faire. Son rôle de conseil est un travail d'élucidation : le répondant aide les personnes à déterminer les situations qui font appel à l'éthique. Il contribue à mieux cerner, puis à mesurer les enjeux éthiques découlant d'une situation particulière, à mettre en relief les valeurs sous-jacentes au dilemme en cause et à inciter la réflexion critique chez les individus. Il permet ainsi une réflexion et une délibération éthique afin que la décision à prendre soit la plus judicieuse au sein de l'organisation, tout en respectant la singularité de la situation. En ce sens, il est un expert du processus de délibération éthique.

Plus précisément, il ne s'agit pas pour le répondant de se placer dans une position d'observateur, d'arbitre ou d'ombudsman. Il doit plutôt adopter celle d'un facilitateur. Être un facilitateur suppose de maîtriser l'art de poser des questions pertinentes, de percevoir et de prendre conscience des faits marquants et constitutifs de la situation, de susciter le raisonnement sur les valeurs propres à l'organisation, puis d'approfondir la réflexion pour repérer et explorer les différentes solutions possibles dans le but de prendre une décision justifiée et raisonnable.

Encore une fois, nous ne saurions trop insister sur le fait que la décision reste de la responsabilité de la personne qui consulte. Le répondant en éthique n'a aucune vocation décisionnelle et son rôle de conseil a pour seule ambition de mieux éclairer la situation particulière. Cela dit, devant les cas ordinaires, c'est-à-dire ceux qui requièrent l'application de dispositions normatives, ou devant une demande de relation d'aide, le répondant en éthique devrait guider les personnes vers les ressources les plus appropriées en vue d'une prise de décision éclairée et conforme aux normes en vigueur.

Le rôle de conseil du répondant en éthique est donc préventif et se situe en amont de la prise de décision, de là l'importance pour celui-ci d'être connu et reconnu par ses pairs. Plus le répondant est connu, plus les agents publics auront le réflexe de le consulter avant de prendre leur décision.

2.3.1.2 DILEMME ÉTHIQUE

Puisque le rôle de conseil du répondant est d'aider les agents publics lorsque ceux-ci font face à un dilemme éthique, il est important de bien définir ces dilemmes. Le dilemme éthique, comme le rappellent Racine, Legault et Bégin, nous place devant « une alternative qui comporte deux propositions d'action possibles et contradictoires entre lesquelles on est obligé de choisir¹⁹⁵ ». Carole Wyser va dans le même sens en affirmant que le dilemme éthique est :

« une situation où deux ou plusieurs standards éthiques sont pertinents, voire potentiellement contradictoires, et méritent une attention particulière dans l'exercice d'un choix qui aura un impact significatif sur une tierce personne¹⁹⁶ ».

On peut donc dire qu'un dilemme exprime une situation qui offre des alternatives mutuellement exclusives (contradictoire) présentant des avantages et des inconvénients distinctifs. Un dilemme devient éthique lorsqu'il y a une opposition de valeurs et que l'action envisagée mène à des conséquences positives et négatives pour soi, autrui ou l'environnement¹⁹⁷.

195. RACINE, Louis, George A. LEGAULT et Luc BÉGIN (1991). Éthique et ingénierie, Montréal, McGraw-Hill Éditeurs.

196. WYSER, Carole (2008). « Impact de nouveaux outils de gestion sur la perception de l'éthique, des dilemmes et des choix comportementaux des agents publics : étude comparative du personnel soignant de deux centres de traitement et de réhabilitation », Pyramides – Revue du Centre d'Études et de Recherches en Administration publique, Université libre de Bruxelles, no 16, vol. 2, p. 90-91.

197. Legault, Georges A. (1999). Professionnalisme et délibération éthique, Presses de l'Université du Québec, Sainte-Foy, p. 105.

2.3.1.3 AIDE À LA DÉCISION ÉTHIQUE

L'aide à la prise de décision constitue l'une des principales tâches du répondant dans le cadre de l'exercice de son rôle de conseil. Les demandes d'aide à la décision peuvent provenir autant de gestionnaires que d'employés. Les cas présentés à la fin de cette section réfèrent à des situations difficiles auxquelles le répondant peut avoir à faire face et présentent des pistes de réflexion et de solution, sans pour autant prétendre qu'il s'agit d'une réflexion ou d'une solution idéale ou unique. Des éléments de solution et de réflexion sont présentés à titre indicatif seulement et ont pour objet d'aider le répondant à mieux maîtriser la méthode.

« Plus la délibération est de qualité, plus l'agent public est en mesure de donner des arguments de qualité pour justifier le sens de sa décision et de son action et plus il est prêt à affronter le défi grandissant de la transparence¹⁹⁸. »

Nous l'avons vu, le rôle du répondant en éthique est d'aider et d'accompagner les personnes qui font face à des dilemmes éthiques. Bien évidemment, les dilemmes éthiques existent dans toutes les sphères de la vie d'un individu : personnelle, professionnelle, familiale, etc. D'emblée, il est important de rappeler que le rôle du répondant en éthique est de soutenir les personnes qui font face à un dilemme éthique lié à leur travail.

Devant un dilemme éthique, on désire connaître la meilleure attitude à adopter dans les circonstances. La réflexion porte alors sur la légitimité des actions et permet, entre autres choses, d'établir ce qui devrait être fait selon les normes en vigueur : règlements, procédures, ordres, codes, lois, etc., et ce qu'il serait le mieux de faire compte tenu des valeurs et des conséquences prévisibles. La réflexion éthique suppose donc un regard et un raisonnement critiques sur la légitimité des actions, sur le bien-fondé de leur finalité et sur la pertinence des moyens choisis pour actualiser celles-ci.

Dès lors, la réflexion éthique, en raison de sa complexité, requiert bien souvent un outil d'aide à la décision. La section qui suit présente à ce sujet un guide de réflexion éthique. Mais avant, nous aborderons le contexte dans lequel les agents publics consultent le répondant en éthique de leur organisation.

198. BOISVERT, Yves, Magalie JUTRAS, Georges A. LEGAULT et Allison MARCHILDON avec la collaboration de Louis CÔTÉ (2003). Petit manuel d'éthique appliquée à la gestion publique, Montréal, Éditions Liber, p. 63.

2.3.1.3.1 CONTEXTE DE CONSULTATION ET D'INTERVENTION

L'agent public consulte le répondant en éthique pour obtenir un conseil. Ce dernier est souvent placé devant une situation où il doit décider. Il lui faut faire un choix dans une situation précise. Le répondant ne doit pas oublier que cela signifie sans doute que l'agent public est troublé dans son processus réflexif, ce qui a pu mener à des zones de tension ou de contradiction dans la prise de décision. Autrement dit, la personne qui consulte est généralement incertaine. Elle voudra parfois tout simplement connaître le cadre normatif applicable à sa situation. D'autres fois, elle voudra être accompagnée parce que sa situation est plus complexe, parce que le cadre normatif s'applique difficilement ou parce que des valeurs fondamentales entrent en conflit. En effet, n'oublions pas que contrairement à une décision spontanée, la prise de décision éthique découle de situations plus difficiles, où l'hésitation est plus forte et où la décision exige une plus grande pondération des différents éléments en cause. La personne qui consulte peut donc être dans un flou décisionnel qui peut faire appel à des valeurs ou à des principes fondamentaux.

Comme l'expliquent Duhamel et Mouelhi¹⁹⁹, le raisonnement éthique devient incontournable lorsque nous ressentons un manque, c'est-à-dire lorsque nos convictions premières, nos croyances ou les systèmes de règles et de normes qui guident traditionnellement nos décisions sont insuffisants ou insatisfaisants pour prendre une décision de qualité à l'égard d'un problème complexe.

L'agent public ne connaît pas toujours le rôle exact du répondant et pourrait parfois avoir tendance à vouloir se « délester » de sa responsabilité personnelle et professionnelle devant une décision. Il est donc important pour le répondant en éthique de bien se présenter et de bien expliquer et délimiter sa zone d'intervention. Pour créer un climat propice à la consultation, le répondant devrait donc²⁰⁰ :

- tenir compte des limites de sa compétence lors de son intervention;
- aider la personne à évaluer s'il s'agit bien, pour elle, d'une difficulté éthique;
- établir, avec la personne qui consulte, les attentes de celle-ci envers le répondant, ainsi que les limites de la confidentialité des échanges et de l'aide apportée (par exemple, le répondant ne fait aucune démarche pour le demandeur et ne formule pas d'avis de décision);
- faire preuve d'impartialité et de transparence dans l'exercice de son rôle de conseil;

199. DUHAMEL, André et N. MOUELHI (2001). Éthique: histoire, politique, application, Boucherville, Éditions Gaétan Morin, p. 172-173.

200. Adapté d'un document sur les personnes-ressources à Revenu Québec.

- consulter, au besoin, d'autres personnes-ressources dans l'organisation, avec l'accord de la personne qui consulte;
- guider la personne en utilisant un guide de réflexion éthique, puis laisser le soin à cette dernière de prendre la décision qui lui apparaît la plus appropriée dans les circonstances;
- diriger la personne qui consulte vers quelqu'un d'autre, dès le départ et à tout moment au cours de l'intervention si, selon elle, la situation le requiert. Cela est d'autant plus approprié devant des motifs de conflit d'intérêts, de préjugés, de manque d'affinités, de doubles responsabilités du répondant, d'un conflit de rôles, etc.

2.3.1.3.2 MOTIFS D'UNE CONSULTATION

Les normes (politiques, règlements, lois, etc.) peuvent entrer en conflit entre elles et une norme peut, elle aussi, ne pas correspondre à une ou plusieurs valeurs, ce qui crée un terrain très propice aux dilemmes éthiques. Il s'avère donc essentiel que le répondant connaisse bien les normes et règles qui sont liées, de près ou de loin, au dilemme éthique.

La norme est un outil permettant de faire respecter une ou plusieurs valeurs. Le dilemme éthique peut alors survenir lorsqu'il y a un conflit de valeurs, ce qui peut se traduire également en conflit de normes et en conflit entre des normes et des valeurs. À titre de comparaison, en droit, on parle de la « lettre » (le texte) et de « l'esprit de la loi », c'est-à-dire de son intention et de son sens, au-delà du texte écrit. Il peut arriver que l'application d'un règlement, dans une situation précise, ne permette pas de respecter le sens de ce règlement, donc sa valeur sous-jacente. C'est souvent dans ce contexte que le répondant en éthique est consulté.

Enfin, le recours au répondant peut également devenir nécessaire lorsqu'il y a une absence de règles ou quand celles-ci sont imprécises. L'éthique constitue alors un outil d'aide à la prise de décision dans l'interprétation des règles et dans la gestion des conflits entre les différentes règles, entre les règles et certaines valeurs de même qu'entre plusieurs valeurs.

Les agents publics peuvent consulter les répondants en éthique, notamment dans les situations professionnelles et organisationnelles suivantes²⁰¹ :

- Lorsqu'ils sont placés devant des situations difficiles ou inédites qui les amènent à se questionner sur l'attitude ou le comportement à adopter;
- Lorsqu'ils réagissent « intérieurement » avec intensité (charge émotionnelle, impulsion) à une situation délibérative difficile;
- Lorsque le recours au raisonnement normatif, qui cherche à dégager la meilleure façon d'agir en conformité avec les devoirs et règlements, demeure insuffisant pour les aider à dénouer le problème qu'ils éprouvent;
- Lorsqu'ils cherchent à interpréter la norme, la règle ou l'interdit ou encore qu'ils s'interrogent sur le sens de la décision envisagée et de l'action qui en découle;

201. Adapté de RICHARD, Stéphane (2008). « La délibération éthique chez les travailleuses et travailleurs sociaux en contexte d'intervention difficile : quand le recours au "gros bon sens" et au raisonnement normatif est insuffisant pour interpréter la règle ou remettre en question la décision envisagée et l'action qui en découle », Reflète – Revue d'intervention sociale et communautaire, vol. 14, no 1, p. 200-217.

- Lorsqu'ils sont disposés à réfléchir à ce qu'ils font, à ce qui a de l'importance pour eux, ainsi qu'aux responsabilités et aux obligations qu'ils perçoivent comme étant les leurs dans l'exercice de leurs fonctions.

2.3.1.4 AIDE À LA DÉCISION

Dans une perspective éthique, décider d'agir, c'est tenir compte de soi, de ses valeurs et de son désir (principale raison du passage de l'intention à l'action), en évaluant ces mêmes valeurs et désirs à la lumière de l'ensemble des conséquences de cette action sur soi et sur les autres et en délibérant ainsi sur le meilleur comportement à adopter comme être humain dans une société. Décider, en éthique, c'est aussi prendre en considération les intérêts, les valeurs et les besoins des autres afin que la mesure prise ne soit pas inéquitable pour l'un ou l'autre des individus touchés par la situation²⁰². Prendre une décision éthique dans une organisation, c'est tenir compte de tous les éléments mentionnés, en considérant les contextes organisationnel et social dans lesquels on se situe, avec leurs règles, normes, valeurs, culture, mission et orientations respectives.

Enfin, décider, en éthique, c'est être en mesure de justifier ses décisions. Contrairement à une décision spontanée, où la raison qui motive la décision semble aller de soi, une décision éthique a en général une portée plus large et nécessite par conséquent de pouvoir motiver ses décisions le plus clairement possible. Pour ce faire, il est nécessaire que l'individu soit capable de comprendre comment il parvient à prendre ses décisions, c'est-à-dire d'expliquer les étapes de son cheminement. Voilà l'un des mandats pédagogiques du répondant : assurer la compréhension du processus de prise de décision éthique.

Le guide d'aide à la décision est certainement un des outils que le répondant utilise le plus souvent pour exercer son rôle de conseil. Il constitue un instrument servant à la fois à sensibiliser les membres de l'organisation aux dilemmes éthiques et à développer une des dimensions fondamentales de la compétence éthique : la prise de décision.

202. BOISVERT, Yves, Magalie JUTRAS, Georges A. LEGAULT et Allison MARCHILDON avec la collaboration de Louis CÔTÉ (2003). Petit manuel d'éthique appliquée à la gestion publique, Montréal, Éditions Liber.

2.3.1.5 GUIDE D'AIDE À LA DÉCISION ÉTHIQUE

« Derrière le terme éthique, il y a une démarche intellectuelle, qui requiert souvent un savoir précis, des méthodes de raisonnement et des procédures, et pour laquelle il n'y a pas de solutions toutes faites²⁰³. »

Les éléments de réflexion éthique présentés dans les pages qui suivent constituent des exemples de réponses possibles à des dilemmes éthiques et visent à aider les répondants qui accompagnent des personnes faisant face à un dilemme éthique. Les analyses présentées permettront de mieux comprendre la mise en application, dans des cas concrets, du guide d'aide à la décision. Elles ne constituent toutefois en aucun cas une réflexion idéale, unique ou parfaite. Elles représentent un point de vue parmi d'autres et tentent de couvrir les éléments clés liés à la situation. Elles peuvent, à ce titre, faire l'objet de discussions en groupe à des fins de formation des répondants.

Même si, à première vue, ce modèle peut sembler long et complexe, une délibération de ce type peut se faire dans un temps relativement court. Le modèle présenté ici n'est pas unique et il est possible pour le répondant de créer son propre modèle en fonction des spécificités de son organisation. Ce que l'on doit garder en tête, c'est que le guide de réflexion éthique vise à rendre explicite ce processus réflexif. N'oublions pas que le but de l'exercice est de prendre conscience de nos mécanismes de prise de décision et d'en comprendre les implications.

Il existe plusieurs grilles d'aide à la décision en matière d'éthique. Chez les auteurs québécois, la plus complète et la plus étoffée est certainement celle que le professeur Georges A. Legault a conçue dans son ouvrage intitulé *Professionnalisme et délibération éthique*. Cette grille a été légèrement simplifiée et adaptée au contexte de l'administration publique dans le bouquin *Petit manuel d'éthique appliquée à la gestion publique*. Les deux grilles d'aide à la décision présentées dans cette trousse sont inspirées des grilles de Georges A. Legault.

La première est une grille d'aide à la décision très simple que le répondant en éthique peut utiliser dans des activités de sensibilisation et des formations à l'intention du personnel. Il s'agit d'une grille générique que chacun peut s'approprier et utiliser dans le cadre de son travail. Elle est fournie à l'annexe 2. Elle peut être utilisée dans des formations afin que les participants se familiarisent avec la grille d'aide à la décision. L'annexe 3 contient des exemples de cas très simples avec des choix de réponses. Ce type de cas peut être utilisé pour « briser la glace » ou pour amorcer un dialogue dans un groupe. L'objectif de ce type d'exercice est de sensibiliser aux dilemmes éthiques et à l'importance de la prise de décision éthique.

203. CANTO-SPERBER, Monique (2001). *L'inquiétude morale et la vie humaine*, Paris, Presses universitaires de France, p. 87.

La seconde est une grille d'aide à la décision adaptée au rôle de conseil du répondant en éthique. Elle est présentée ci-dessous avec des « directives-commentaires » pour chacune des étapes, de manière à favoriser l'appropriation de la grille par le répondant en éthique.

Une grille d'aide à la décision non commentée est fournie à l'annexe 4. L'annexe 5 décrit une série de cas qui pourraient être présentés au répondant en éthique pour l'aider dans l'exercice de son rôle de conseil. Ces cas permettront aux répondants de se familiariser avec l'application de la grille.

OUTIL 7 – GRILLE D'AIDE À LA DÉCISION ÉTHIQUE À L'INTENTION DU RÉPONDANT

COMPRENDRE LA SITUATION	
Quel est le contexte qui amène le questionnement éthique du demandeur?	Il s'agit d'indiquer les principaux enjeux de la situation et les questions en suspens. Ceux-ci correspondent aux faits marquants de la situation et non pas à l'évaluation qui est faite, ni à des conclusions hâtives. Le répondant peut demander, par exemple, s'il s'agit d'un dilemme récurrent.
Est-ce un problème éthique? Sinon, vers quelles ressources puis-je diriger le demandeur?	Le répondant doit s'assurer qu'il fait face à un dilemme éthique, et non pas à un cas de gestion des ressources humaines ou de programme d'aide aux employés. Le répondant doit éviter de traiter des dossiers qui ne sont pas de son ressort.
Quelle est la décision spontanée du demandeur?	<p>Le répondant peut demander à la personne qui le consulte quelle est la décision qui lui semble a priori la plus naturelle pour résoudre son dilemme. Il s'agit, ici, de commencer à débroussailler le chemin qui mènera vers une décision argumentée éthiquement. Il est donc important pour le demandeur d'exprimer le plus honnêtement possible cette décision spontanée afin d'en être conscient.</p> <p>Rappelons que, contrairement à une décision spontanée, la décision éthique découle de situations où l'hésitation est plus forte et où la décision exige une évaluation approfondie de l'importance des différents éléments en cause. Contrairement à une décision spontanée, où la raison qui motive la décision semble aller de soi, une décision éthique a en général une portée plus large et nécessite, par conséquent, de pouvoir donner les réponses les plus claires possible.</p>
Quelles sont les personnes impliquées dans ce dilemme?	<p>Plusieurs personnes peuvent être impliquées dans un dilemme. Parmi les possibilités : l'organisation, l'État, les fournisseurs, les citoyens, les clients, la population en général, les employés et les collègues, les syndicats, les groupes de consommateurs, les groupes environnementaux, les communautés locales, les groupes d'intérêts, les médias, les générations futures, etc.</p> <p>L'éthique intervient toujours dans une situation où le résultat n'est pas automatiquement noir ou blanc, bon ou mauvais. On y fait appel quand il y a des zones grises qui entraîneront nécessairement des conséquences négatives sur les autres, peu importe la décision qui est envisagée a priori. La délibération doit permettre d'aboutir à un résultat où le négatif est minimisé ou encore à des mesures tempérées et équitables pour l'ensemble des parties visées. En déterminant qui y gagnera et qui y perdra, on voit se profiler l'ampleur de la tension qui existe dans la prise de décision.</p>
Est-ce que le demandeur peut consulter une personne-ressource ou un comité pour l'aider dans son dilemme?	Le répondant peut faire réfléchir le demandeur sur les ressources, dans son organisation, qui pourraient l'aider dans son dilemme.

COMPRENDRE LA SITUATION	
Est-ce que je peux consulter une personne-ressource, un autre répondant ou un comité pour aider le demandeur dans son dilemme?	Le répondant peut toujours consulter d'autres personnes dans son entourage pour l'aider à réfléchir sur le dilemme qui lui est présenté. Cela dit, il est très important, avant de faire ces consultations, de s'assurer que le demandeur est d'accord pour que le répondant consulte d'autres personnes à ce sujet.
Comment puis-je formuler le dilemme éthique du demandeur?	Formuler le dilemme d'action qui se pose dans la situation donnée constitue le point de départ qui permettra par la suite de faire ressortir les valeurs en conflit dans la situation. Il s'agit ici de formuler le dilemme de façon claire, simple et précise.
Est-ce que je suis en conflit d'intérêts si j'exerce mon rôle de conseil dans ce dilemme? Est-ce que je suis en conflit de rôle? Si oui, vers quelles ressources puis-je rediriger le demandeur?	Le répondant ne peut se permettre d'être dans une situation de conflit d'intérêts. Puisque le répondant peut assumer plusieurs mandats dans son organisation, il doit s'assurer d'éviter les conflits entre ses différents rôles après avoir formulé clairement le dilemme. De plus, des conflits de personnalités peuvent également survenir et doivent être évités. Dans de tels cas, le répondant doit rediriger le demandeur vers d'autres ressources.

IDENTIFIER LES ÉLÉMENTS NORMATIFS	
Est-ce que un ou plusieurs des articles 4 à 12 de la <i>LFP</i> s'appliquent?	<p>Il s'agit ici de faire l'inventaire des normes qui régissent le travail des membres d'une organisation afin de déterminer ce qu'un individu, en l'occurrence un agent public, doit faire dans une situation donnée s'il souhaite agir en conformité avec ces normes.</p> <p>Dans un premier temps, il faut déterminer les dispositions légales, réglementaires et déontologiques qui indiquent le comportement à adopter dans les circonstances. Dans un deuxième temps, il s'agit de connaître les normes qui, sans être écrites, s'appliquent dans le milieu, donc la culture organisationnelle. Certaines normes ou façons de faire qui relèvent de la morale et des mœurs sont imposées par toute culture organisationnelle. Dans certains cas, elles ont préséance sur d'autres dans la décision, car elles renvoient à l'appartenance au groupe et au désir d'identité et de conformité avec celui-ci.</p> <p>Dans un troisième temps, le répondant s'assure de bien regarder l'ensemble des codes de conduite, codes d'éthique ou codes de déontologie.</p>
Est-ce que un ou plusieurs des articles 1 à 14 du <i>REDFP</i> s'appliquent?	
Quels sont les aspects de la brochure <i>L'éthique dans la fonction publique québécoise</i> qui touchent le dilemme du demandeur?	
Quels sont les autres éléments normatifs qui touchent le dilemme du demandeur?	
Est-ce que mon organisation a un code d'éthique qui traite du dilemme?	
Si le demandeur est membre d'un ordre professionnel visé par le Code des professions, est-il tenu de respecter un code d'éthique ou de déontologie professionnelle?	

DÉFINIR LES VALEURS	
Quelles sont les valeurs de la <i>Déclaration de valeurs de l'administration publique québécoise</i> qui sont en cause dans le dilemme du demandeur?	<p>Rappelons d'abord que dans le contexte de la prise de décision, une valeur est quelque chose d'important qui sert de critère pour évaluer si une action peut être considérée comme meilleure qu'une autre.</p> <p>Les valeurs font intervenir la dimension affective d'une décision. Les décisions les plus difficiles sont celles où la personne est troublée par deux ou plusieurs valeurs ou encore des valeurs qui entrent en conflit avec des normes. Le répondant doit faire ressortir ces éléments pour mieux comprendre la nature même du dilemme éthique. Cela dit, d'autres valeurs que celles de l'organisation peuvent être en conflit, comme des valeurs personnelles. C'est également à cette étape que l'on dégage celles-ci.</p>
Quelles sont les valeurs organisationnelles que le demandeur doit prendre en considération dans sa décision?	
Est-ce que ces valeurs sont en conflit? De quelle façon?	<p>Il faut ensuite déterminer, parmi les valeurs qui ressortent, celles qui engendrent le principal conflit de valeurs, donc les valeurs qui ont le plus de poids dans la décision finale.</p> <p>Rappelons que décider, en éthique, c'est choisir entre deux ou plusieurs valeurs et, en bout de piste, choisir la finalité de l'action. Le répondant peut donc demander pourquoi une valeur a priorité sur une autre dans le dilemme et dans quel contexte la priorisation des valeurs pourrait changer.</p>

ANALYSER LES OPTIONS	
Quels sont les choix qui s'offrent au demandeur pour résoudre son dilemme?	Pour pouvoir parler véritablement de décision, il faut que l'individu ait à choisir, parmi les différentes possibilités, celle qui lui semble la plus adaptée à l'objectif poursuivi. Pour s'assurer de bien faire le tour de la question, le demandeur doit mettre en avant tous les choix, même ceux qu'il ne souhaite pas.
Quelles sont les conséquences probables, négatives ou positives de ces choix?	Il est important pour le demandeur de bien déceler toutes les conséquences de ses choix, aussi minimes soient-elles.
Quelle est la meilleure option?	Le choix de la meilleure option est la fin de la réflexion. C'est la dernière étape avant l'action. « La décision est l'aboutissement d'une analyse, d'une réflexion individuelle ou collective nourrissant une délibération, pour arrêter et choisir des actions à réaliser. » ²⁰⁴

204. Charles MACCIO, *Exercer une responsabilité*, Paris, Chronique sociale, 2001.

DÉCIDER DE L'ACTION	
Quelle argumentation et quelle stratégie de communication ont mené à la décision?	<p>La décision étant prise, le demandeur doit être capable de comprendre comment il est parvenu à la prendre. Il doit bien récapituler son cheminement. La délibération précédente est un outil qui permettra au demandeur de répondre de façon rationnelle de sa décision et, par conséquent, d'en être responsable.</p> <p>C'est également le moment pour le répondant de revenir, avec le demandeur, sur la décision spontanée présentée précédemment. Cela permet de constater dans quelle mesure la délibération a conduit l'individu à nuancer sa position de départ, voire à la changer, si celui-ci constate, au cours du processus, que cette position était plus problématique qu'il ne le croyait ou qu'elle avait des effets plus dommageables sur les autres que ce qu'il aurait pensé au départ.</p>
Le demandeur est-il capable de défendre sa décision devant des collègues, des citoyens, des partenaires ou des médias?	Cette étape est un exercice intéressant pour le demandeur, puisqu'elle permet de « tester » sa décision avec un regard extérieur et, en fin de compte, de peaufiner son argumentation et de réaffirmer la légitimité de celle-ci.
Comment s'est déroulée la consultation?	Avec le demandeur, le répondant évalue sa consultation. Cela permet, en toute bonne foi, de comprendre les limites de la consultation, ses forces et ses faiblesses. Le répondant peut ensuite comparer avec les autres consultations qu'il a réalisées, et ainsi, améliorer les prochaines rencontres, s'il y a lieu.
Quels problèmes le demandeur a-t-il éprouvés au cours de la consultation?	Toujours avec le demandeur, le répondant tente de voir quels problèmes ont été éprouvés au cours de la consultation. Par exemple, est-ce que le demandeur comprenait bien le rôle du répondant? Est-ce que le demandeur possédait tous les outils nécessaires pour faciliter la résolution de son dilemme? Sinon, quels outils auraient pu être utiles pour le répondant?
Quels problèmes le répondant a-t-il éprouvés?	Une fois la consultation terminée, le répondant tente de voir quelles sont les difficultés qu'il a dû surmonter. Avait-il les compétences pour exercer son rôle de conseil? Connaissait-il bien les codes d'éthique et de déontologie en place? Quelles sont les autres ressources qui auraient pu lui être utiles?

ANNEXES

ANNEXE 1 – ONU, UNESCO ET TRANSPARENCY INTERNATIONAL

Cette annexe porte sur les travaux de l'Organisation des Nations Unies (ONU), de l'UNESCO et de Transparency International en matière d'éthique.

Sans être exhaustive, elle traite d'abord de la façon dont l'ONU a décidé de cibler trois piliers importants d'un système d'éthique, à savoir l'exemplarité des membres d'une organisation publique par la création d'un Bureau de la déontologie, la mise en place d'un réseau de partage d'informations en matière d'éthique par l'entremise de l'UNESCO et la production d'un document fondateur pour prévenir la corruption, la *Convention des Nations Unies contre la corruption* : « L'indépendance, l'impartialité et la confidentialité doivent être les principes guidant l'action des bureaux de déontologie de tous les fonds et programmes des Nations Unies, quels qu'ils soient. »²⁰⁵

- Bureau de la déontologie

C'est pour veiller à ce que les fonctionnaires satisfassent aux plus hauts niveaux de compétence et d'intégrité que l'ONU s'est dotée d'un Bureau de la déontologie en 2005. Ce bureau a pour vocation d'aider le Secrétaire général, dont il relève directement, à veiller à ce que tous les fonctionnaires de l'ONU se conforment à leur mission et s'acquittent de leurs fonctions. Le Bureau doit s'assurer que les fonctionnaires exercent leurs fonctions avec compétence, transparence et intégrité, comme il est prescrit dans la Charte des Nations Unies. À ce titre, l'ONU s'inscrit en continuité avec plusieurs de ses États membres qui se sont dotés de systèmes en matière d'éthique.

Plus concrètement, à titre d'infrastructure, le Bureau de la déontologie possède cinq attributions principales²⁰⁶ :

- Administrer le programme de transparence en matière d'intérêts financiers;
- S'acquitter des tâches qui lui sont assignées dans l'exécution de la politique de l'Organisation concernant la protection des fonctionnaires contre les représailles que pourrait entraîner la dénonciation de manquements ou la coopération à un audit ou à une enquête autorisée;
- Donner confidentiellement des avis et des conseils aux fonctionnaires sur les règles de déontologie (conflits d'intérêts, par exemple), notamment en offrant un service d'assistance téléphonique en la matière;

205. BENSON, Robert (2007). Directeur du Bureau de déontologie du Secrétariat de l'ONU, 3 décembre 2007, [en ligne], le 14 avril 2012, <http://www.un.org/News/fr-press/docs/2007/Conf071203-BENSON.doc.htm>

206. BUREAU DES NATIONS UNIES POUR LES SERVICES D'APPUI AUX PROJETS. Site officiel, [en ligne], le 14 avril 2012, <http://www.unops.org/SiteCollectionDocuments/Ethics%20documents/SGB-2005-22%20FR.pdf>

- Élaborer des normes, des programmes de formation et des campagnes de sensibilisation aux exigences de la déontologie, en coordination avec le Bureau de la gestion des ressources humaines et, le cas échéant, avec d'autres bureaux, et offrir tous les ans aux fonctionnaires une formation en la matière;
- S'acquitter de toutes autres tâches confiées par le Secrétaire général.

En ce qui concerne sa reddition de comptes, le Bureau de la déontologie dépose un rapport une fois par an au Secrétaire général et, par son intermédiaire, à l'Assemblée générale. C'est alors qu'il rend compte de ses activités et de toute analyse ou appréciation dont celles-ci ont fait l'objet. Dans une logique un peu plus préventive, il peut également donner son avis sur les textes réglementaires ou les procédures dont il a eu connaissance et, s'il y a lieu, formuler des recommandations.

▪ Éthique et UNESCO

L'UNESCO est une institution spécialisée du système des Nations Unies, créée le 16 novembre 1945. Elle a pour objectif de « contribuer au maintien de la paix et de la sécurité en resserrant, par l'éducation, la science et la culture, la collaboration entre nations, afin d'assurer le respect universel de la justice, de la loi, des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion, que la Charte des Nations Unies reconnaît à tous les peuples²⁰⁷ ». Parmi ses objectifs primordiaux, on trouve la volonté d'affronter de nouveaux défis sociaux et éthiques.

C'est pour atteindre cet objectif que l'UNESCO tente de développer et de renforcer les liens entre les éthiciens, les scientifiques, les législateurs et la société civile pour aider ses États membres à établir des politiques saines et raisonnées sur les questions éthiques, plus précisément concernant les sciences et les technologies. Même si l'UNESCO poursuit son mandat sur l'éthique essentiellement autour de la bioéthique et l'éthique des sciences et des technologies, elle a tout de même créé des outils qui peuvent être intéressants pour le répondant en éthique, particulièrement si ce dernier doit travailler dans des comités d'éthique de la recherche ou contribuer à des réflexions sur la bioéthique, l'éthique dans le domaine de la santé ou l'éthique et le développement des nouvelles technologies.

Ainsi, l'UNESCO a créé un laboratoire d'idées qui doit étudier les défis éthiques émergents. Celui-ci fournit un forum intellectuel de réflexion multidisciplinaire, pluraliste et multiculturel sur l'éthique des sciences et des technologies.

207. UNESCO. Site officiel, [en ligne], le 14 avril 2012,
http://www.unesco.org/archives/new2010/fr/histoire_unesco.html

Notons ici quatre organismes pouvant intéresser davantage le répondant qui doit traiter de ces questions :

- Comité international de bioéthique²⁰⁸;
- Comité intergouvernemental de bioéthique²⁰⁹;
- Commission mondiale d'éthique des connaissances scientifiques et des technologies²¹⁰;
- Conférences itinérantes sur l'éthique²¹¹.

Enfin, toujours dans l'optique d'outiller les intervenants qui travaillent de près ou de loin en éthique, l'UNESCO s'est dotée d'un centre d'échange d'informations. Dans ce centre est groupée de l'information sur les institutions, les experts, les législations et les programmes d'éducation à l'éthique. On peut également y trouver des banques de données sur des codes de conduite et d'autres ressources en éthique²¹².

- Convention des Nations Unies contre la corruption

Si les ressources mentionnées précédemment sont importantes pour l'ONU en ce qui concerne le développement d'une culture de l'éthique, la pierre angulaire de la lutte à la corruption pour l'ONU demeure la Convention des Nations Unies contre la corruption²¹³. Pour l'ONU, il s'agit du premier instrument mondial contraignant sur le plan juridique qui concerne la lutte contre la corruption. Adoptée par l'Assemblée générale dans sa résolution le 31 octobre 2003, cette convention est entrée en vigueur le 14 décembre 2005. À ce jour, 140 États l'ont signée, dont le Canada.

Les répondants qui ont à travailler avec des partenaires étrangers devraient plus particulièrement connaître les concepts de cette convention. Pensons par exemple à ceux travaillant avec des fonctionnaires qui sont affectés à l'étranger, qui y accomplissent des missions ou qui sont en interaction avec des homologues ou des entreprises qui proviennent

208. UNESCO. Site officiel, [en ligne], le 14 avril 2012, <http://www.unesco.org/new/fr/social-and-human-sciences/themes/bioethics/international-bioethics-committee/>

209. UNESCO. Site officiel, [en ligne], le 14 avril 2012, <http://www.unesco.org/new/fr/social-and-human-sciences/themes/bioethics/international-bioethics-committee/>

210. UNESCO. Site officiel, [en ligne], le 14 avril 2012, <http://www.unesco.org/new/fr/social-and-human-sciences/themes/global-environmental-change/comest/>

211. UNESCO. Site officiel, [en ligne], le 14 avril 2012, <http://www.unesco.org/new/fr/social-and-human-sciences/themes/ethics-around-the-world/>

212. UNESCO. Site officiel, [en ligne], le 14 avril 2012, <http://www.unesco.org/new/fr/social-and-human-sciences/themes/global-ethics-observatory/access-geobs/>

213. UNESCO. Site officiel, [en ligne], le 14 avril 2012, http://www.unodc.org/pdf/crime/convention_corruption/signing/Convention_f.pdf

d'États plus sujets à la corruption. Cela dit, puisque le Canada est signataire, il demeure important de présenter, ici, les quelques éléments clés de la Convention.

De plus, pour les répondants qui doivent, dans le cadre de leur mandat, réviser ou créer de toutes pièces leur propre code d'éthique ou de conduite, il peut être intéressant de se référer à la Convention puisque celle-ci élabore les éléments essentiels qui devraient se trouver dans ce type de code.

La Convention a pour objet de promouvoir et de renforcer les mesures visant à prévenir et à combattre la corruption de manière plus efficace. Elle projette de mettre en valeur, de faciliter et d'appuyer la coopération internationale et l'assistance technique pour prévenir la corruption et lutter contre celle-ci, y compris le recouvrement d'avoirs. Ainsi, la Convention promeut l'intégrité, la responsabilité et la bonne gestion des affaires publiques et des biens publics.

Si les stratégies nationales en matière de lutte contre la corruption relèvent surtout du gouvernement fédéral, il demeure intéressant de regarder les différents éléments qui sont mis en évidence par l'ONU et qui ont, d'une manière ou d'une autre, influencé les États dans le développement de leur système d'éthique. Trois de ces éléments sont examinés ici :

- L'embauche dans la fonction publique;
- La formation en éthique;
- L'importance des codes.

D'abord, l'ONU rappelle qu'il est sage d'adopter, de maintenir et de renforcer les systèmes de recrutement, d'embauche, de fidélisation, de promotion et de retraite des fonctionnaires. La Convention recommande que ces systèmes reposent sur les principes d'efficacité et de transparence et sur des critères objectifs, tels que le mérite, l'équité et l'aptitude. Il s'agit ici des fondements mêmes de la démocratie.

La Convention insiste ensuite sur l'importance de favoriser l'offre de programmes d'éducation et de formation, et de faire profiter les fonctionnaires d'une formation spécialisée et appropriée qui les sensibilise aux risques de corruption inhérents à l'exercice de leurs fonctions. Ainsi, l'ONU recommande que tous les agents publics suivent les cours adéquats de déontologie et d'éthique, non seulement lors de leur recrutement, mais aussi en cours d'emploi, surtout dans le cas des postes les plus à risques. La Convention recommande que cette formation comporte une discussion sur les mesures à adopter dans le contexte de dilemmes éthiques ainsi que sur les procédures à suivre pour signaler des risques ou des allégations de corruption. Enfin, pour mettre en relief l'importance des normes relatives au comportement éthique attendu de la part de tous les agents publics et pour promouvoir la culture d'intégrité, la Convention mentionne

qu'il faut informer convenablement les agents publics de leurs devoirs, de leurs obligations et des risques de corruption ou de fautes associés à leurs fonctions.

La Convention insiste également sur les éléments les plus importants que l'on devrait trouver dans les codes. Ainsi, elle mentionne que ceux-ci doivent d'abord énoncer les normes de comportement que doivent respecter les agents publics. Ces normes doivent être claires et tracer sans ambiguïté la limite entre les comportements qui sont acceptables et ceux qui ne le sont pas. Les codes doivent traiter des questions liées au service public, par exemple aux procédures visant à garantir l'équité et la transparence des services publics ou la confidentialité de l'information. De plus, ils devraient définir clairement les règles à suivre en matière de conflits d'intérêts et comprendre des dispositions claires et dépourvues d'ambiguïté concernant les circonstances dans lesquelles des invitations, des dons et d'autres avantages peuvent être acceptés ou refusés. Enfin, le code devrait rappeler que les ressources de l'administration ne doivent être utilisées que pour les besoins de l'État et que le caractère confidentiel de l'information non rendue publique doit être protégé.

Pour aider les États à mettre en place un véritable système de lutte contre la corruption et, par ricochet, un bon système d'éthique, l'ONU a publié un guide intéressant qui peut aider les répondants à approfondir certains des éléments mentionnés précédemment, particulièrement en ce qui concerne le code d'éthique. En résumé, rappelons simplement que pour qu'un code soit efficace, l'ONU mentionne qu'il est essentiel que :

- les hauts fonctionnaires appuient le code et prêchent par l'exemple;
- le personnel soit associé à toutes les étapes de l'élaboration et de l'application du code;
- des mécanismes d'appui aient été mis en place pour encourager l'application du code;
- le respect du code soit pris en considération dans le contexte de l'avancement;
- le respect du code soit suivi périodiquement par des moyens de vérification appropriés;
- l'on organise une formation périodique et approfondie concernant le code de conduite (et, d'une manière générale, la sensibilisation à la corruption);
- l'organisation s'emploie continuellement à promouvoir une culture de l'éthique (un code de conduite est à cet égard une condition importante, mais non suffisante);
- le respect du code soit assuré, au besoin, par des mesures disciplinaires;
- le code soit revu périodiquement pour s'assurer qu'il demeure valable, pertinent et accessible;

- les termes utilisés dans le code et la façon dont il est rédigé répondent aux besoins spécifiques de l'organisation;
- le code devienne un instrument qui influe directement sur les décisions, les comportements et les attitudes au travail (voir l'article 10)²¹⁴.

De cette brève présentation de l'ONU, on retient que le Québec n'est pas isolé dans sa volonté d'accroître l'importance de ses systèmes d'éthique. Nous remarquons aussi que les démarches qui sont en cours au Québec s'inscrivent en continuité avec ce qui est réalisé sur le plan international, et que sur de nombreux aspects, le système d'éthique québécois s'inspire des meilleures pratiques mises en place dans d'autres États. Cela dit, le répondant doit demeurer à l'affût de ce qui se réalise dans d'autres États, et les informations mentionnées précédemment doivent être mises à jour régulièrement. À ce sujet, le site de l'UNESCO est une bonne ressource à consulter pour connaître les nouveautés en matière d'éthique.

Transparency International

Quant aux travaux de Transparency International (TI) en matière d'éthique, nous porterons notre attention sur trois publications de cet organisme : l'Indice de perception de la corruption (IPC), le *Rapport mondial sur la corruption* (RMC) et *Transparency International Stratégie 2015*.

« 2011 a été l'année d'un élan irrésistible pour plus de transparence, les citoyens du monde entier exigeant que leurs gouvernements leur rendent des comptes. Les pays les mieux notés dans l'IPC démontrent que les efforts menés à long terme pour améliorer la transparence peuvent, s'ils sont maintenus, être fructueux et profiter aux citoyens²¹⁵. » (Cobus de Swardt, directeur général de *Transparency International*)

Transparency International est une organisation qui se consacre à la transparence et à l'intégrité de la vie publique et économique. Elle a le mandat de sensibiliser le public aux effets négatifs de la corruption et travaille de concert avec les gouvernements, le secteur privé et la société civile afin de développer et de mettre en œuvre des mesures visant à la combattre. La mission de TI consiste à mettre fin à la corruption et à promouvoir la transparence, la reddition de comptes et l'intégrité sur tous les plans et dans tous les secteurs de la société. Sa vision est un monde dans lequel les gouvernements, la classe politique, les entreprises, la société civile et la vie

214. ORGANISATION DES NATIONS UNIES, DIVISION DES TRAITÉS DE L'OFFICE DES NATIONS UNIES CONTRE LA DROGUE ET LE CRIME (2010). Guide technique de la Convention des Nations Unies contre la corruption, p. 25-26, [en ligne], le 14 avril 2012, http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/TechnicalGuide/10-53540_Ebook_f.pdf

215. TRANSPARENCY INTERNATIONAL. Site officiel, [en ligne], le 14 avril 2012, http://www.transparence-france.org/ewb_pages/div/CP_IPC_2011.php

quotidienne des citoyens seraient exempts de toute corruption. Enfin, les valeurs prônées par TI sont la transparence, la reddition de comptes, l'intégrité, la solidarité, le courage, la justice et la démocratie.

TI possède plus d'une centaine de sections et de points de contact nationaux affiliés qui sont présents sur tous les continents, dont un en France²¹⁶ et un autre au Canada²¹⁷. Son secrétariat international est basé à Berlin en Allemagne. Créée en 1993 par un ancien directeur de la Banque mondiale, Peter Eigen, TI est présidée depuis 2005 par la canadienne Huguette Labelle, chancelière de l'Université d'Ottawa et ancienne présidente de l'Agence canadienne de développement. Notons que chaque section de TI détermine elle-même son plan d'action, ses objectifs et l'allocation de ses moyens, et s'autofinance à l'intérieur d'une stratégie d'ensemble discutée chaque année en assemblée générale.

TI tente donc de faire progresser la lutte contre la corruption par des propositions concrètes qui s'appuient sur des études et de la recherche. La lutte contre la corruption passe notamment par des actions de prévention des différentes formes de corruption, par exemple le blanchiment d'argent ou les divers types de fraudes, et par la sensibilisation aux comportements éthiques, citoyens et responsables, et ce faisant, aux conditions de la confiance entre les différents acteurs de la société.

L'outil de TI le plus connu et sans doute le plus médiatisé est l'IPC²¹⁸. Publié annuellement depuis une dizaine d'années, cet indice classe les pays en fonction du degré de corruption perçu dans le secteur public. Il s'agit d'un indice composite, soit une combinaison de sondages et d'extraits de données sur la corruption provenant d'enquêtes menées par différents établissements. L'IPC reflète des points de vue recueillis dans le monde entier, notamment ceux d'experts vivant et travaillant dans les pays évalués.

L'indice note 183 pays et territoires de 0 (extrêmement corrompu) à 10 (extrêmement intègre) selon les degrés de corruption perçus dans le secteur public. L'IPC de 2011 a utilisé les données de 17 enquêtes sur des facteurs tels que l'application des lois anticorruption, l'accès à l'information et les conflits d'intérêts. Selon le rapport de 2011, deux tiers des pays classés ont un score inférieur à 5. La Nouvelle-Zélande arrive en tête des pays les moins corrompus, suivie de la Finlande et du Danemark. La Somalie et la Corée du Nord (incluse dans l'indice pour la première fois en 2011) sont dernières. Le Canada arrive au 10^e rang, ce qui en fait le pays le mieux coté en Amérique.

216. TRANSPARENCY INTERNATIONAL. Site officiel, [en ligne], le 14 avril 2012, <http://www.transparency-france.org/>

217. TRANSPARENCY INTERNATIONAL. Site officiel, [en ligne], le 14 avril 2012, <http://www.transparency.ca/>

218. TRANSPARENCY INTERNATIONAL. Site officiel, [en ligne], le 12 avril 2012, http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi

En résumé, dans son rapport de 2011, TI a signalé que les manifestations organisées à travers le monde, souvent alimentées par la corruption et l'instabilité économique, démontraient clairement que les citoyens avaient le sentiment que leurs institutions publiques et dirigeants n'étaient ni assez transparents, ni assez responsables. Ces constats, comme nous l'avons vu dans les capsules précédentes, recourent ceux d'autres organisations internationales et démontrent l'ampleur du problème à l'échelle mondiale.

Une deuxième publication intéressante de Transparency International pour les répondants peut être le RMC²¹⁹. Il s'agit d'un rapport thématique qui étudie la corruption liée à un secteur ou à une question de gouvernance en particulier. Ce rapport contient des résultats de recherches et d'analyses d'experts ainsi que des études de cas. Parmi les sujets traités au cours des dernières années, nous trouvons l'accès à l'information (2003), la corruption politique (2004), la corruption dans le secteur de la construction et de la reconstruction après un conflit (2005), la corruption et la santé (2006), la corruption dans le secteur privé (2009) ainsi que la corruption et les changements climatiques (2011).

Une troisième publication incontournable que le répondant en éthique doit consulter s'intitule *Transparency International Stratégie 2015*²²⁰. Dans ce document, TI réitère son engagement à encourager les grandes organisations publiques et privées à adopter une position forte contre la corruption et invite celles-ci à s'engager pleinement envers les principes de base que sont l'intégrité et la transparence. Elle fait également le bilan des facteurs qui favorisent ou nuisent à la lutte contre la corruption.

Parmi les éléments nuisibles, TI mentionne la pression croissante des administrations publiques pour l'atteinte des résultats. Elle indique également, comme risque éthique, l'érosion du financement des organisations qui luttent contre les manquements éthiques, le désengagement des citoyens envers les problèmes de corruption et la loi du silence, qui s'impose trop souvent dans des cas de corruption.

Par ailleurs, selon TI, plusieurs éléments favorisent un meilleur climat contre la corruption :

- Un rôle croissant de la société civile;
- L'expertise grandissante en matière de loi, d'outils et de normes anticorruption;
- La transparence accrue dans les dépenses et affaires publiques;
- Les incitatifs pour que les entreprises privées luttent contre la corruption;

219. TRANSPARENCY INTERNATIONAL. Site officiel, [en ligne], le 12 avril 2012, http://www.transparence-france.org/ewb_pages/div/Rapport_mondial_sur_la_corruption.php

220. TRANSPARENCY INTERNATIONAL, [en ligne], le 16 avril 2012, http://www.transparency.org/publications/publications/other/strategy_2015

- L'offre de service aux témoins ou aux dénonciateurs de corruption.

Enfin, le volet le plus original de ce document touche l'importance qu'accorde TI au rôle des jeunes en matière de lutte contre la corruption. On y propose même de développer une plus grande résistance à la corruption chez les jeunes en les considérant comme des moteurs de changements.

Ainsi, TI rappelle l'importance, pour les institutions publiques et privées qui sont immédiatement en contact avec les jeunes (par exemple, les universités, les médias et d'autres organisations de la société civile), de motiver leur engagement dans le développement et la mise en place de programmes d'intégrité pour les jeunes dirigeants de demain.

En somme, pour TI, la corruption, c'est l'abus d'un pouvoir conféré à des fins privées. Parmi les comportements déviants que tente d'évaluer TI, on trouve donc plusieurs questions sur l'abus de pouvoir, le versement de pots-de-vin aux agents publics, les risques de dérapage dans des offres de marché public et le détournement de fonds publics, ainsi que des questions relatives à la force et à l'efficacité de la lutte contre la corruption dans le secteur public; en outre, TI démontre qu'il est essentiel de s'intéresser à la fois aux aspects administratifs et politiques de la corruption. Cette brève présentation des publications de TI permet également de constater que les préoccupations en matière d'éthique, de transparence et de responsabilité sont d'ordre mondial et qu'à ce titre, le cas du Québec est loin d'être unique.

Mentionnons que pour certains répondants dont l'organisation a comme clients ou partenaires des États évalués par TI, il peut être intéressant de s'informer sur les zones à risques éthiques qui touchent ces États. Mais de façon plus large, il est important pour le répondant en éthique de comprendre comment il s'inscrit en continuité avec toutes les réalisations mondiales en matière d'éthique, de développement de l'intégrité ou de lutte contre la corruption.

Ce tour d'horizon des organismes internationaux qui traitent des questions d'éthique, d'intégrité, de transparence, de corruption et de gouvernance nous permet de constater qu'en mettant à jour ses connaissances en matière d'éthique, le répondant pourra renforcer et propager la culture de l'éthique dans son organisation. En résumé, c'est ce que toutes les organisations internationales disent d'une façon ou d'une autre sur l'importance de compter sur des leaders éthiques forts dans les organisations publiques.

Nous l'avons vu, l'éthique dans l'administration publique québécoise s'installe de façon préventive pour s'adapter aux nouvelles réalités liées au monde du travail en mutation de même qu'aux impératifs de la gestion axée sur les résultats et l'intérêt public. C'est dans cette optique de prévention que le Secrétariat du Conseil du trésor a délibérément choisi d'actualiser le rôle des répondants et de leur fournir les outils nécessaires pour l'exercer.

Il est donc important de reconnaître l'influence que peut avoir un répondant en éthique dans la fonction publique. D'ailleurs, une récente Attente gouvernementale signifiée à l'intention des titulaires d'un emploi supérieur en situation de gestion²²¹ confirme l'importance de ce rôle.

Cette attente demande de « valoriser une culture de bonne gouvernance et d'éthique au sein de votre organisation ». Comme critère d'évaluation, on demande de mettre en œuvre, en collaboration avec le répondant en éthique, des pratiques de bonne gouvernance et des mesures concrètes visant le développement d'une véritable culture de l'éthique. On exige également l'adoption d'un code d'éthique et de déontologie pour le personnel des organismes qui ne sont pas régis par la LFP²²².

Le répondant en éthique doit connaître et favoriser les alliances avec les acteurs qui sont responsables des éléments complémentaires du cadre de gestion de l'intégrité. Ces actions porteront toutefois principalement sur les éléments fondamentaux du cadre, c'est-à-dire les éléments dont la visée est explicitement l'éthique et l'intégrité.

En résumé, comme le mentionne la Déclaration de valeurs de l'administration publique québécoise, l'administration publique est d'abord appelée à accomplir une mission d'intérêt public. Les ministères, agences et organismes administrent les deniers publics financés par l'ensemble des citoyens. Cela implique une obligation de résultats, soit de rendre à la population des services de qualité et, pour reprendre la Loi sur le Vérificateur général, de façon économique (au meilleur coût), efficiente (au meilleur rendement) et efficace (atteinte des objectifs²²³). À ces trois *E*, on peut dorénavant en ajouter un quatrième, celui de l'éthique, qui devient ainsi une nouvelle composante des éléments clés qui structurent l'administration publique moderne. Ainsi, dans le cadre d'une gestion axée sur les résultats, l'éthique est un outil essentiel pour assurer l'équilibre entre la recherche de la performance et l'intérêt public. Le mandat du répondant en éthique n'est donc pas simple, et ces capsules ont comme objectif de bien l'outiller pour lui permettre d'accomplir les nouveaux défis qui se présentent à lui.

221. MINISTÈRE DU CONSEIL EXÉCUTIF (2011). Attente gouvernementale signifiée à l'intention des titulaires d'un emploi supérieur en situation de gestion, mai 2011.

222. Loi sur la fonction publique, L.R.Q., c. F-3.1.1.

223. Loi sur le vérificateur général, L.R.Q., c. V-5.01.

ANNEXE 2 – GRILLE D'AIDE À LA DÉCISION ÉTHIQUE

COMPRENDRE LA SITUATION

- Quel est le contexte qui amène mon questionnement éthique?
- Quelles sont les personnes concernées?

DÉFINIR LES ÉLÉMENTS NORMATIFS

- Quels sont les aspects de la brochure *L'éthique dans la fonction publique québécoise* qui touchent ma situation?
- Quels sont les aspects du code d'éthique de mon organisation qui traitent de cette situation?
- Quels sont les comportements attendus?

DÉTERMINER LES VALEURS

- Quelles sont les valeurs de la Déclaration de valeurs de l'administration publique québécoise qui sont en cause dans ma situation?
- Quelles sont les valeurs de mon organisation que je dois prendre en considération dans ma décision?

ANALYSER LES OPTIONS

- Quels sont les choix qui s'offrent à moi pour résoudre ma situation?
- Quelles sont leurs conséquences probables, négatives ou positives?
- Quelle est la meilleure option dans les circonstances?

DÉCIDER DE L'ACTION

- Devrais-je décider seul ou recourir à une autre personne? Si oui, à qui?
- Quels sont les arguments qui expliquent ma décision?
- Comment vais-je communiquer ma décision?
- Suis-je capable de défendre ma décision devant des collègues, des citoyens, des partenaires ou des médias?

ANNEXE 3 – EXEMPLES DE CAS GÉNÉRIQUES AVEC CHOIX DE RÉPONSES

INVITATION À UN DÎNER

Andréanne est chargée de projet dans le cadre d'un programme de financement du ministère pour les organismes communautaires de la région. Elle siège à un comité qui analyse les projets soumis et recommande ou non leur financement. Lors d'un colloque regroupant tous les organismes qui traitent avec le ministère, des employés d'un des organismes qui ont reçu une subvention invitent Andréanne à dîner dans un chic restaurant et offrent de payer le tout.

Quel est le meilleur comportement à adopter pour Andréanne?

- Andréanne décide d'aller dîner avec les employés de l'organisme et laisse ceux-ci payer l'addition.
- Pour garder une certaine indépendance, Andréanne va au dîner, mais décide de payer sa facture.
- Andréanne décline poliment l'invitation.

RÉSEAUX SOCIAUX

À la suite d'une réorganisation du travail dans son organisation, Michel s'est vu accorder des dossiers moins intéressants. Pour le moment, il ignore s'il s'agit d'une situation permanente ou temporaire. En arrivant du bureau le soir, Michel passe sa frustration en tenant des propos négatifs envers son employeur sur sa page Facebook.

Qu'en pensez-vous?

- Même si sa page Facebook est publique, il est correct que Michel critique publiquement son organisation.
- Michel peut publier ses commentaires, mais doit s'assurer que sa page n'est vue que par ses amis et les membres de sa famille.
- Michel devrait faire preuve de retenue et discuter calmement de la situation avec son supérieur immédiat.

USAGE DE BIENS PUBLICS

Jean est à la fois fonctionnaire et propriétaire d'un immeuble résidentiel. À l'occasion, il doit gérer certains problèmes liés à ses immeubles durant ses heures de bureau. Il lui arrive également d'utiliser l'imprimante du ministère pour imprimer des lettres qu'il doit envoyer à ses locataires.

Quel comportement de Jean est le plus approprié?

- Jean ne fait jamais de distinction entre le travail qu'il réalise comme fonctionnaire et son travail de propriétaire d'immeuble. Il n'hésite pas à passer d'un travail à l'autre, sans prioriser ses dossiers du ministère, puisqu'il estime que ce qui importe, c'est que le travail soit fait, peu importe quand et comment.
- Jean s'assure de faire passer en premier ses dossiers de fonctionnaire, mais persiste à utiliser l'imprimante du ministère pour faire ses copies, jugeant qu'il n'abuse pas, si c'est sporadique.
- Jean n'utilise plus le matériel du ministère pour imprimer des lettres et gère ses immeubles durant ses pauses ou son heure de dîner.

**ANNEXE 4 – GRILLE D'AIDE À LA DÉCISION ÉTHIQUE À L'INTENTION DU RÉPONDANT
EN ÉTHIQUE**

COMPRENDRE LA SITUATION	
Quel est le contexte qui amène le questionnement éthique du demandeur?	
Est-ce un problème éthique? Sinon, vers quelles ressources puis-je diriger le demandeur?	
Quelle est la décision spontanée du demandeur?	
Quelles sont les personnes concernées par ce dilemme?	
Est-ce que le demandeur peut consulter une personne-ressource ou un comité pour l'aider dans son dilemme?	
Est-ce que je peux consulter une personne-ressource, un autre répondant ou un comité pour l'aider dans son dilemme?	
Comment puis-je formuler le dilemme éthique du demandeur?	
Est-ce que je suis en conflit d'intérêts si j'exerce mon rôle de conseil dans ce dilemme? Est-ce que je suis en conflit de rôle? Si oui, vers quelles ressources est-ce que je peux rediriger le demandeur?	

DÉFINIR LES ÉLÉMENTS NORMATIFS	
Est-ce que un ou plusieurs des articles 4 à 12 de la LFP s'appliquent?	
Est-ce que un ou plusieurs des articles 1 à 14 du REDFP s'appliquent?	
Quels sont les aspects de la brochure <i>L'éthique dans la fonction publique québécoise</i> qui touchent le dilemme du demandeur?	
Quels sont les autres éléments normatifs qui touchent le dilemme du demandeur?	
Est-ce que mon organisation a un code d'éthique qui traite du dilemme?	
Si le demandeur est membre d'un ordre professionnel visé par le Code des professions, est-il tenu de respecter un code d'éthique ou de déontologie professionnelle?	
DÉTERMINER LES VALEURS	
Quelles sont les valeurs de la Déclaration de valeurs de l'administration publique québécoise qui sont en cause dans le dilemme du demandeur?	
Quelles sont les valeurs organisationnelles que le demandeur doit prendre en considération dans sa décision?	
Est-ce que ces valeurs sont en conflit? De quelle façon?	
ANALYSER LES OPTIONS	
Quels sont les choix qui s'offrent au demandeur pour résoudre son dilemme?	
Quelles sont les conséquences probables, négatives ou positives, de ces choix?	
Quelle est la meilleure option?	

DÉCIDER DE L'ACTION	
Quelles sont l'argumentation et la stratégie de communication de la décision?	
Le demandeur est-il capable de défendre sa décision devant des collègues, des citoyens, des partenaires ou des médias?	
Comment s'est déroulée la consultation?	
Quels sont les problèmes que le demandeur a vécus au cours de la consultation?	
Quels sont les problèmes auxquels le répondant a fait face?	

ANNEXE 5 – EXEMPLES DE CAS À L’INTENTION DU RÉPONDANT EN ÉTHIQUE

UN EMPLOYÉ ET SES OPINIONS

Robert travaille dans un nouveau ministère depuis deux mois. Il est un habitué d’un restaurant bien fréquenté et chaque samedi matin, il s’y rend pour prendre son déjeuner. Il discute fréquemment d’actualité avec d’autres clients habituels comme lui.

Une nouvelle loi vient d’être adoptée et Robert est fortement en désaccord avec ses modalités. Les autres clients savent qu’il travaillait jusqu’à tout récemment pour le ministère qui est chargé d’appliquer cette nouvelle loi. On lui demande alors, en tant que citoyen et non comme ancien fonctionnaire, de dire ce qu’il pense de cette loi et de ceux qui l’ont votée.

Robert vous consulte sur le comportement à adopter dans une telle situation. Utilisez le guide d’aide à la décision éthique pour conseiller Robert.

Éléments importants du cadre normatif

- Article 6 de la LFP : sous réserve des dispositions relatives à l’accès à l’information et à la protection des renseignements personnels, le fonctionnaire est tenu à la discrétion sur ce dont il a connaissance dans l’exercice de ses fonctions.
- Article 10 de la LFP : le fonctionnaire doit faire preuve de neutralité politique dans l’exercice de ses fonctions.
- Article 11 de la LFP : le fonctionnaire doit faire preuve de réserve dans la manifestation publique de ses opinions politiques.
- Article 3 du REDFP : l’obligation de discrétion du fonctionnaire, qui est prévue à l’article 6 de la LFP et qui implique notamment de ne pas communiquer une information confidentielle, concerne également ce dont le fonctionnaire prend connaissance dans l’exercice de ses fonctions.
- Article 11 du REDFP : le fonctionnaire qui a cessé d’exercer ses fonctions dans la fonction publique ne doit pas communiquer une information confidentielle. Il ne peut pas non plus donner à quiconque des conseils fondés sur de l’information non disponible au public concernant l’État ou un tiers avec lequel il avait des rapports directs importants au cours de l’année qui a précédé la cessation de ses fonctions.

Valeurs gouvernementales en cause

- **COMPÉTENCE** : chaque membre de l'administration publique s'acquitte de ses tâches avec professionnalisme. Il met à contribution ses connaissances, ses habiletés et son expérience dans l'atteinte des résultats visés. Il est responsable de ses décisions et de ses actes ainsi que de l'utilisation judicieuse des ressources et de l'information mises à sa disposition.
- **IMPARTIALITÉ** : chaque membre de l'administration publique fait preuve de neutralité et d'objectivité. Il prend ses décisions en respectant les règles applicables et en accordant à tous un traitement équitable. Il remplit ses fonctions sans considérations partisans.
- **LOYAUTÉ** : chaque membre de l'administration publique est conscient qu'il est un représentant de celle-ci auprès de la population. Il exerce ses fonctions dans le respect de la volonté démocratique exprimée librement par l'ensemble des citoyens.
- **RESPECT** : chaque membre de l'administration publique manifeste de la considération à l'égard de toutes les personnes avec qui il interagit dans l'exercice de ses fonctions. Il fait preuve de courtoisie, d'écoute et de discrétion envers les personnes avec lesquelles il entre en relation dans l'exercice de ses fonctions. Il fait également preuve de diligence et évite toute forme de discrimination.

DEMANDE D'UN SUPÉRIEUR IMMÉDIAT

Le supérieur immédiat de Gilbert, un professionnel qui travaille dans votre ministère, lui a demandé de modifier certaines parties d'une étude préparée par un collègue avant qu'elle soit rendue publique par le ministère. Il invoque, comme motif de sa demande, qu'il faut protéger l'image de l'organisation et, surtout, ne pas donner prise à la critique des médias.

Gilbert vous mentionne qu'il est mal à l'aise avec cette situation. D'un côté, il craint de subir des conséquences fâcheuses pour sa carrière s'il refuse la demande de son supérieur et, d'un autre côté, en toute conscience professionnelle, il ne veut pas perdre l'estime de ses collègues en exécutant cette demande.

Utilisez le guide d'aide à la décision éthique pour conseiller Gilbert.

Éléments importants du cadre normatif

- Article 4 de la LFP : un fonctionnaire exerce, de façon principale et habituelle, les attributions de son emploi. Il exerce également les attributions qui peuvent lui être confiées par la personne qui est habilitée suivant la loi à définir ses devoirs et à diriger son travail.

- Article 5 de la LFP : le fonctionnaire est tenu d'office d'être loyal et de porter allégeance à l'autorité constituée. Il doit exercer ses fonctions dans l'intérêt public, au mieux de sa compétence, avec honnêteté et impartialité, et il est tenu de traiter le public avec égards et diligence.

Valeurs gouvernementales en cause

- **COMPÉTENCE** : chaque membre de l'administration publique s'acquitte de ses tâches avec professionnalisme. Il met à contribution ses connaissances, ses habiletés et son expérience dans l'atteinte des résultats visés. Il est responsable de ses décisions et de ses actes ainsi que de l'utilisation judicieuse des ressources et de l'information mises à sa disposition.
- **IMPARTIALITÉ** : chaque membre de l'administration publique fait preuve de neutralité et d'objectivité. Il prend ses décisions en respectant les règles applicables et en accordant à tous un traitement équitable. Il remplit ses fonctions sans considérations partisans.
- **INTÉGRITÉ** : chaque membre de l'administration publique se conduit d'une manière juste et honnête. Il évite de se placer dans une situation où il se rendrait redevable à quiconque pourrait l'influencer indûment dans l'exercice de ses fonctions.

INVITATION À UNE CROISIÈRE

Une entreprise privée organise une croisière gratuite pour remercier les représentants de toutes les organisations qui transigent avec elle, dont la vôtre. Il s'agit d'une croisière aux baleines qui comprend la sortie en mer avec un souper pour deux personnes. Martine et quelques collègues ont reçu une invitation personnelle pour y participer. Pour le moment, l'entreprise en question n'a pas de contrat avec votre organisation.

Cependant, cette entreprise traite avec votre organisation depuis plusieurs années et de solides relations d'affaires sont établies avec elle. Selon certains collègues de Martine, il s'agit d'un geste de courtoisie qui est courant dans le milieu des affaires et, de toute façon, de nombreux partenaires du gouvernement seront sans doute sur place. D'ailleurs, ces collègues seront aussi de la partie, puisqu'ils ont déjà eu l'autorisation de leur gestionnaire.

Martine hésite à accepter l'invitation et vous demande conseil. Utilisez le guide d'aide à la décision éthique pour la conseiller.

- Est-ce que votre conseil serait le même s'il s'agissait d'un cocktail-bénéfice pour un organisme sans but lucratif?
- Est-ce que votre conseil serait le même s'il s'agissait d'une entreprise privée qui

souhaiterait traiter avec le ministère?

- Est-ce que votre conseil serait le même si la sortie n'incluait qu'un souper pour vous?

Éléments importants du cadre normatif

- Article 8 de la LFP : le fonctionnaire ne peut accepter une somme d'argent ou une autre considération pour l'exercice de ses fonctions en plus de ce qui lui est alloué à cette fin suivant la présente loi.
- Article 9 de la LFP : le fonctionnaire ne peut, directement ou indirectement, accorder, solliciter ou accepter, en sa qualité de fonctionnaire, une faveur ou un avantage indu pour lui-même ou pour une autre personne.
- Article 6 du REDFP : le fonctionnaire ne peut accepter aucun cadeau, aucune marque d'hospitalité ni aucun autre avantage que ceux d'usage et de valeur modestes. Tout autre cadeau, toute marque d'hospitalité ou tout avantage reçu doit être retourné au donateur ou à l'État.

Valeurs gouvernementales en cause

- IMPARTIALITÉ : chaque membre de l'administration publique fait preuve de neutralité et d'objectivité. Il prend ses décisions en respectant les règles applicables et en accordant à tous un traitement équitable. Il remplit ses fonctions sans considérations partisans.
- INTÉGRITÉ : chaque membre de l'administration publique se conduit d'une manière juste et honnête. Il évite de se placer dans une situation où il se rendrait redevable à quiconque pourrait l'influencer indûment dans l'exercice de ses fonctions.
- LOYAUTÉ : chaque membre de l'administration publique est conscient qu'il est un représentant de celle-ci auprès de la population. Il exerce ses fonctions dans le respect de la volonté démocratique exprimée librement par l'ensemble des citoyens.

USAGE D'INTERNET

Paul, un de vos collègues, profite de son heure de dîner pour envoyer des images humoristiques qu'il récupère sur Internet. À l'occasion, il ajoute un commentaire personnel pour faire rire davantage. Ses commentaires touchent souvent ses collègues de travail et sont reçus par tous les usagers du bureau. Quelques employés sont offusqués par la situation et se plaignent à leur gestionnaire, alors que d'autres encouragent Paul à continuer et apprécient son type d'humour. Michel, le gestionnaire de Paul, vous rencontre pour vous demander conseil.

Que conseillez-vous à Michel? Utilisez le guide d'aide à la décision éthique pour l'aider.

Éléments importants du cadre normatif

- Article 9 de la LFP : le fonctionnaire ne peut, directement ou indirectement, utiliser à son profit un bien de l'État ou une information qu'il obtient en sa qualité de fonctionnaire.
- Article 7 du REDFP : le fonctionnaire ne peut confondre les biens de l'État avec les siens.

Valeurs gouvernementales en cause

- **COMPÉTENCE** : chaque membre de l'administration publique s'acquitte de ses tâches avec professionnalisme. Il met à contribution ses connaissances, ses habiletés et son expérience dans l'atteinte des résultats visés. Il est responsable de ses décisions et de ses actes ainsi que de l'utilisation judicieuse des ressources et de l'information mises à sa disposition.
- **RESPECT** : chaque membre de l'administration publique manifeste de la considération à l'égard de toutes les personnes avec qui il interagit dans l'exercice de ses fonctions. Il fait preuve de courtoisie, d'écoute et de discrétion envers les personnes avec lesquelles il entre en relation dans l'exercice de ses fonctions. Il fait également preuve de diligence et évite toute forme de discrimination.

EMPLOYÉ CRITIQUE

Gilles critique ouvertement et très régulièrement le ministère pour lequel il travaille. Bien que la plupart de ses critiques soient formulées entre les murs du ministère (à la cafétéria, dans les corridors, etc.), ses collègues sont mal à l'aise. De plus, Gilles ne se gêne pas pour continuer ses critiques sur sa page Facebook. Bien que cette page soit personnelle, d'autres employés du ministère sont amis avec Gilles et rapportent ses propos désobligeants à Nicole, sa gestionnaire. Celle-ci vient vous voir et vous demande conseil.

Que conseillez-vous à Nicole? Utilisez le guide d'aide à la décision éthique pour l'aider.

Éléments importants du cadre normatif

- Article 5 de la LFP : le fonctionnaire est tenu d'office d'être loyal et de porter allégeance à l'autorité constituée. Il doit exercer ses fonctions dans l'intérêt public, au mieux de sa compétence, avec honnêteté et impartialité et il est tenu de traiter le public avec égards et diligence.
- Article 11 de la LFP : le fonctionnaire doit faire preuve de réserve dans la manifestation publique de ses opinions politiques.

Valeurs gouvernementales en cause

- **COMPÉTENCE** : chaque membre de l'administration publique s'acquitte de ses tâches avec professionnalisme. Il met à contribution ses connaissances, ses habiletés et son expérience dans l'atteinte des résultats visés. Il est responsable de ses décisions et de ses actes ainsi que de l'utilisation judicieuse des ressources et de l'information mises à sa disposition.
- **IMPARTIALITÉ** : chaque membre de l'administration publique fait preuve de neutralité et d'objectivité. Il prend ses décisions en respectant les règles applicables et en accordant à tous un traitement équitable. Il remplit ses fonctions sans considérations partisans.
- **LOYAUTÉ** : chaque membre de l'administration publique est conscient qu'il est un représentant de celle-ci auprès de la population. Il exerce ses fonctions dans le respect de la volonté démocratique exprimée librement par l'ensemble des citoyens.
- **RESPECT** : chaque membre de l'administration publique manifeste de la considération à l'égard de toutes les personnes avec qui il interagit dans l'exercice de ses fonctions. Il fait preuve de courtoisie, d'écoute et de discrétion à l'égard des personnes avec lesquelles il entre en relation dans l'exercice de ses fonctions. Il fait également preuve de diligence et évite toute forme de discrimination.

ANCIENNE EMPLOYÉE

Isabelle, une ancienne employée de votre organisation qui est maintenant à la retraite, revient parfois au bureau pour discuter avec d'anciens collègues durant l'heure du dîner. Durant un de ces repas impromptus, elle pose des questions très précises sur un dossier dont Annie est responsable.

Ne sachant pas ce qu'elle peut dire, Annie vient vous voir pour demander conseil à ce sujet.
Utilisez le guide d'aide à la décision éthique pour la conseiller.

Éléments importants du cadre normatif

- Article 6 de la LFP : sous réserve des dispositions relatives à l'accès à l'information et à la protection des renseignements personnels, le fonctionnaire est tenu à la discrétion sur ce dont il a connaissance dans l'exercice de ses fonctions.
- Article 3 du REDFP : l'obligation de discrétion du fonctionnaire, qui est prévue à l'article 6 de la LFP et qui implique notamment de ne pas communiquer une information confidentielle, concerne également ce dont ce fonctionnaire prend connaissance dans l'exercice de ses fonctions.

- Article 4 du REDFP : le fonctionnaire ne peut prendre connaissance d'une information confidentielle qui n'est pas requise dans l'exercice de ses fonctions ni tenter de prendre connaissance d'une telle information.
- Article 7 du REDFP : le fonctionnaire ne peut confondre les biens de l'État avec les siens. Il ne peut non plus utiliser au profit d'un tiers les biens de l'État ou une information dont il a pris connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions.
- Article 10 du REDFP : le fonctionnaire qui a cessé d'exercer ses fonctions dans la fonction publique doit se comporter de façon à ne pas tirer d'avantages indus de ses fonctions antérieures.

Valeurs gouvernementales en cause

- **COMPÉTENCE** : chaque membre de l'administration publique s'acquitte de ses tâches avec professionnalisme. Il met à contribution ses connaissances, ses habiletés et son expérience dans l'atteinte des résultats visés. Il est responsable de ses décisions et de ses actes ainsi que de l'utilisation judicieuse des ressources et de l'information mises à sa disposition.
- **RESPECT** : chaque membre de l'administration publique manifeste de la considération à l'égard de toutes les personnes avec qui il interagit dans l'exercice de ses fonctions. Il fait preuve de courtoisie, d'écoute et de discrétion envers les personnes avec lesquelles il entre en relation dans l'exercice de ses fonctions. Il fait également preuve de diligence et évite toute forme de discrimination.

BIBLIOGRAPHIE

APEC-QUÉBEC (2010). *L'éthique organisationnelle au Québec – Étude sur les pratiques et les praticiens des secteurs privé, public et de la santé*, Association des praticiens en éthique du Canada, région du Québec.

BÉGIN, Luc (dir.) (2009). *L'éthique au travail*, Montréal, Éditions Liber.

BOISVERT, Yves (dir.) (2011). *Éthique et gouvernance publique : principes, enjeux et défis*, Montréal, Éditions Liber.

BOISVERT, Yves, en collaboration avec Magalie JUTRAS, François LALUMIÈRE et Hugo ROY (2011). *L'institutionnalisation de l'éthique gouvernementale – Quelle place pour l'éthique?* Presses de l'Université du Québec.

BOISVERT, Yves (dir.) (2007). *L'intervention en éthique appliquée organisationnelle : théorie et pratique*, Montréal, Éditions Liber.

BOISVERT, Yves, Georges A. LEGAULT, Louis C. CÔTÉ, Allison MARCHILDON et Magalie JUTRAS (2003). *Raisonnement éthique dans un contexte de marge de manœuvre accrue : clarification conceptuelle et aide à la décision – Rapport de recherche*, Centre d'expertise en gestion des ressources humaines, Secrétariat du Conseil du trésor.

BOISVERT, Yves, Magalie JUTRAS, Georges A. LEGAULT et Allison MARCHILDON avec la collaboration de Louis CÔTÉ (2003). *Petit manuel d'éthique appliquée à la gestion publique*, Montréal, Éditions Liber.

BOISVERT, Yves (2002). « Crise de confiance et crise de légitimité; de l'éthique gouvernementale à l'éthique publique », *Éthique publique*, n° 4 (printemps), p. 19-31.

CAMPEAU, Louise et Magalie JUTRAS (2007). « Deux conceptions régulatrices de l'éthique », *Ethica*, vol. 16, n° 2.

CANTO-SPERBER, Monique (2001). *L'inquiétude morale et la vie humaine*, Paris, Presses universitaires de France, p. 87.

CLAUDE, Jean-François (2001). *Le management par les valeurs – L'appartenance à l'entreprise a-t-elle encore un sens?*, Paris, Éditions Liaisons.

DUHAMEL, André et N. MOUELHI (2001). *Éthique : histoire, politique, application*, Boucherville, Éditions Gaétan Morin.

DUSSAULT, René et Louis BERGEAT (1984). *Traité de droit administratif*, deuxième édition, tome II.

GARANT, Patrice (1973). *La fonction publique canadienne et québécoise*, Sainte-Foy, Presses de l'Université Laval.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (2009). « *Pour de meilleurs services aux citoyens – Un nouveau cadre de gestion pour la fonction publique* ».

GROUPE DE TRAVAIL SUR L'ÉTHIQUE DANS LE MILIEU MUNICIPAL (2009). *Éthique et démocratie municipale*.

GUAY, Marie-Michèle (1995). *Gérer le changement : un art difficile*, conférence prononcée à l'École nationale d'administration de Tunis, Tunisie.

JUTRAS, Magalie sous la direction d'Yves BOISVERT (2006). *L'évaluation en matière d'éthique organisationnelle*, note de recherche du Laboratoire d'éthique publique, École nationale d'administration publique.

JUTRAS, Magalie et Allison MARCHILDON, sous la direction d'Yves BOISVERT (2004). *Guide d'éthique organisationnelle*, Centre d'expertise en gestion des ressources humaines, Secrétariat du Conseil du trésor.

LANGLOIS, Lyse (2011). « Entretien auprès de Louis Sormany, secrétaire adjoint à l'éthique et à la législation », *Le professionnalisme et l'éthique au travail*, Presses de l'Université Laval.

LEGAULT, Georges A. (dir.) (2003). *Crise d'identité professionnelle et professionnalisme*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec.

LEGAULT, Georges A. (1999). *Professionnalisme et délibération éthique*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec.

LUHMANN, N. (2006). *La confiance*, Paris, Éditions Economica.

MACCIO, Charles (2001). *Exercer une responsabilité*, Paris, Chronique sociale.

MÉNARD, Claude (1997). « Les valeurs : éléments clés de la performance du secteur public » dans Marie-Michèle GUAY (dir.), *Performance et secteur public : réalités, enjeux et paradoxes*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec.

MICHAUD, Nelson et collab. (2011). *Secrets d'États? Les principes qui guident l'administration publique et ses enjeux contemporains*, Sainte-Foy, Presses de l'Université Laval.

MINTZBERG, Henry (1984). *Le manager au quotidien : dix rôles du cadre*, Éditions d'organisation.

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, DES RÉGIONS ET DE L'OCCUPATION DU TERRITOIRE DU QUÉBEC (2010). *Rapport du Groupe-conseil sur l'octroi des contrats municipaux – Marchés publics dans le milieu municipal*.

MINISTÈRE DU CONSEIL EXÉCUTIF DU QUÉBEC (2003 et 1985). *L'Éthique dans la fonction publique québécoise*.

MINISTÈRE DU CONSEIL EXÉCUTIF DU QUÉBEC (2011-2012). *Attentes gouvernementales à l'intention des titulaires d'un emploi supérieur en situation de gestion*.

MINISTÈRE DU CONSEIL EXÉCUTIF (2003). *L'éthique dans la fonction publique québécoise, annexe III : Déclaration de valeurs de l'administration publique québécoise*, adoptée le 21 novembre 2002, Assemblée nationale, document sessionnel, n° 1598-20021121.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (2009). *Vers un cadre pour l'intégrité solide : instruments, processus, structures et conditions de mise en œuvre*, Direction de la gouvernance publique et du développement territorial, Comité de la gouvernance publique, Forum mondial sur la gouvernance publique, 4-5 mai.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (2008). *Liste de vérification pour renforcer l'intégrité dans les marchés publics*.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (2005). *Les lignes directrices de l'OCDE pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public*.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (2003). *Recommandation du conseil sur les lignes directrices de l'OCDE pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public*.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (2001). *La lutte contre les pots-de-vin et la corruption, synthèses*, Observatoire de l'OCDE.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (2000). *Renforcer l'éthique dans le service public : les mesures des pays de l'OCDE, PUMA, note de synthèse n° 7*.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (1999). *La corruption dans le secteur public : panorama international des mesures de prévention*.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (1998).
Recommandation sur l'amélioration du comportement éthique dans le service public.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (1997).
L'éthique et le service public, PUMA, note de synthèse n° 1, Service de la gestion publique.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (1996).
L'éthique dans le service public, Service de la gestion publique, études hors série n° 14.

ORGANISATION DES NATIONS UNIES, Division des traités de l'Office des Nations Unies
contre la drogue et le crime (2010). *Guide technique de la Convention des Nations Unies contre la
corruption*.

ORGANISATION INTERNATIONALE DE NORMALISATION, article 2.20, ISO 26000.

PAQUET, Gilles (2008). *Gouvernance : mode d'emploi*, Montréal, Éditions Liber.

RACINE, Louis, George A. LEGAULT et Luc BÉGIN (1991). *Éthique et ingénierie*, Montréal,
Éditions McGraw-Hill.

RICHARD, Stéphane (2008). « La délibération éthique chez les travailleuses et travailleurs
sociaux en contexte d'intervention difficile : quand le recours au "gros bon sens" et au
raisonnement normatif est insuffisant pour interpréter la règle ou remettre en question la
décision envisagée et l'action qui en découle », *Reflets : revue d'intervention sociale et
communautaire*, vol. 14, n° 1.

ROUX-DUFORT, Christophe (2010). « La vulnérabilité organisationnelle à la loupe : entre
fragilité et ignorance », *Télescope*, vol. 16, n° 2.

SORMANY, Louis (2004). *Les conflits d'intérêts : aspects juridiques*, exposé donné dans le cadre des
activités du réseau des répondants en éthique, Québec, 9 février.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2011). *Stratégie 2015*.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2011). *Rapport mondial sur la corruption : la corruption et le
changement climatique*.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2011). *Indice de perception de la corruption 2011*.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2009). *Rapport mondial sur la corruption : la corruption dans
le secteur privé*.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2006). *Rapport mondial sur la corruption : corruption et santé.*

TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2005). *Rapport mondial sur la corruption : la corruption dans le secteur de la construction et de la reconstruction post-conflit.*

TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2004). *Rapport mondial sur la corruption : la corruption politique.*

TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2003). *Rapport mondial sur la corruption : l'accès à l'information.*

TREVINO, Lynda et Katherine A. NELSON (2007). *Managing Ethics in Business: Straight talk about how to do it right: Fourth Edition*, Hoboken, John Wiley & Sons.

TREVINO, Lynda et Gary R. WEAVER (2003). *Managing Ethics in Business Organizations: social scientific perspectives*, Stanford, Stanford University Press.

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC (2000-2001). *Éthique au sein de l'administration gouvernementale québécoise*, rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2000-2001, tome 1, chapitre 3.

VICTOR, Bart et John B. COLLEN (1988). « The organizational bases of ethical work climates », *Administrative Science Quarterly*, vol. 33.

WYSER, Carole (2008). « Impact de nouveaux outils de gestion sur la perception de l'éthique, des dilemmes et des choix comportementaux des agents publics : étude comparative du personnel soignant de deux centres de traitement et de réhabilitation », *Pyramides – Revue du Centre d'Études et de Recherches en Administration publique*, Université libre de Bruxelles, n° 16/2 .

