

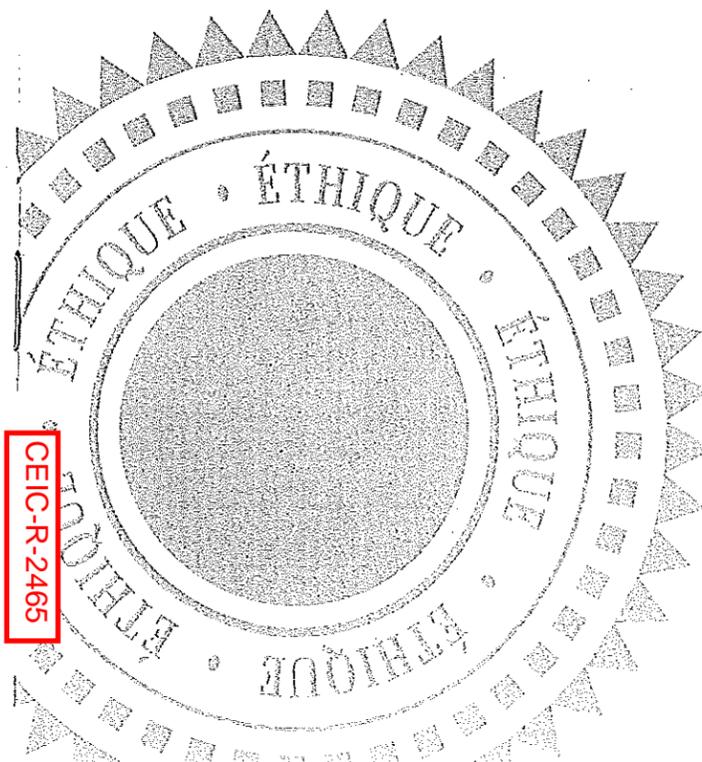
L'ÉTHIQUE DANS LA FONCTION PUBLIQUE QUÉBÉCOISE

 Gouvernement du Québec
Ministère de la Culture
du Conseil exécutif

ISBN 2-551-17969-8

9 782551 179688
Imprimé au Québec, Canada
1,95 \$

CEIC-R-2465



Québec 

L'ÉTHIQUE DANS LA FONCTION PUBLIQUE QUÉBÉCOISE

LES PUBLICATIONS DU QUÉBEC
1500D, rue Jean-Talon Nord, Sainte-Foy (Québec) G1N 2E5

VENTE ET DISTRIBUTION
Case postale 1005, Québec (Québec) G1K 7B5
Téléphone: (418) 643-5150, sans frais, 1 800 463-2100
Télécopieur: (418) 643-6177, sans frais, 1 800 561-3479
Internet: <http://doc.gouv.qc.ca>

Dépôt légal—1998
Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada

ISBN 2-550-17969-8

Reproduction autorisée avec mention de la source.

Un État démocratique doit, pour assumer adéquatement ses responsabilités, compter sur le soutien d'une fonction publique moderne et compétente dont les membres respectent les règles d'éthique propres au secteur public.

C'est ainsi que chaque employée et employé de l'État doit se comporter d'une manière telle que l'intégrité de l'administration publique soit assurée en toute circonstance.

Je vous engage donc à prendre connaissance des règles d'éthique qui régissent la fonction publique québécoise et à placer le respect de ces règles au cœur de vos préoccupations quotidiennes dans l'accomplissement de vos tâches comme fonctionnaire de manière que, notamment, le public reçoive en tout temps les services de qualité auxquels il a droit.

Je tiens à souligner, parmi ces règles d'éthique, celle qui vise à préserver la confidentialité des renseignements relatifs à la vie privée des citoyennes et citoyens du Québec dont les fonctionnaires ont connaissance dans l'exercice de leurs fonctions.

Comme employés de l'État, nous devons mériter la confiance des Québécoises et des Québécois par un comportement exemplaire et le respect de leur vie privée.

*Le secrétaire général
du Conseil exécutif,*

Michel Noël de Tilly

Notes

La forme masculine utilisée dans cette brochure désigne aussi bien les femmes que les hommes. Elle n'est utilisée que dans le but d'alléger la présentation du texte et d'en faciliter la compréhension.

Aux fins d'interprétation et d'application, on doit notamment se référer aux dispositions suivantes qui apparaissent en annexe :

- *Loi sur la fonction publique* (L.R.Q., c. F-3.1.1), articles 4 à 12;
- *Règlement sur les normes d'éthique, de discipline et le relevé provisoire des fonctions dans la fonction publique* (G.O.Q. II, 17 avril 1985, p.2095), articles 1 à 4.

Il importe de préciser que le fonctionnaire membre d'une corporation professionnelle visée par le Code des professions est tenu en outre de respecter le code de déontologie de sa profession.

INTRODUCTION

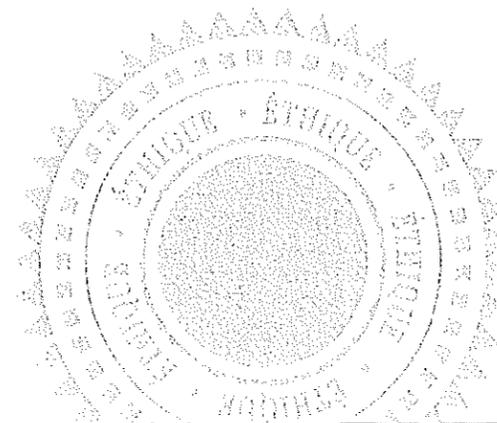
Le fonctionnaire joue un rôle très important dans la société. Responsable de l'application des lois, serviteur de la population, gardien des décisions démocratiques, fiduciaire des ressources publiques, ces hautes responsabilités commandent une conduite empreinte d'une éthique élevée.

C'est de ces règles de conduite que traite le présent document. Il importe cependant de préciser qu'un tel ensemble de règles ne peut pas dénoncer toutes les actions à éviter, ni énumérer toutes les actions à privilégier. Le présent document constitue un guide de référence sur les règles générales que chacun doit intelligemment appliquer, selon les circonstances, dans sa conduite professionnelle.

Ces règles sont ici regroupées sous quatre volets :

- 1° LA PRESTATION DE TRAVAIL
 - l'assiduité et la compétence;
- 2° LE LIEN AVEC L'ORGANISATION
 - l'obéissance hiérarchique;
 - la loyauté et l'allégeance à l'autorité constituée;
- 3° LE SERVICE AU PUBLIC
 - la courtoisie, la non-discrimination et la diligence;
- 4° LE COMPORTEMENT
 - la discrétion;
 - la neutralité politique et la réserve;
 - l'honnêteté et l'impartialité;
 - l'absence de conflit d'intérêts;
 - l'exclusivité du service.

En se conformant à ces règles de conduite, les employés de l'État maintiendront la réputation d'excellence et d'honnêteté de la fonction publique québécoise.



1 LA PRESTATION DE TRAVAIL

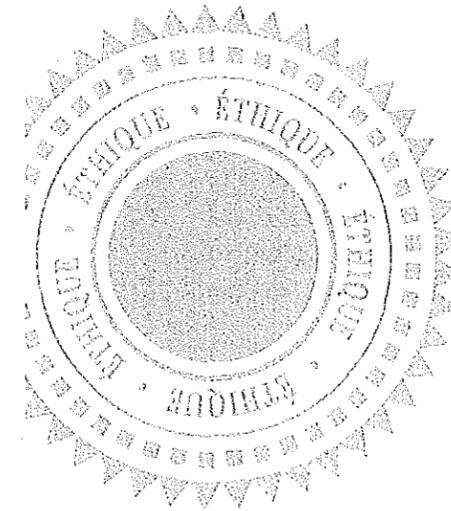
La prestation de travail comporte deux types d'obligations: l'obligation d'**assiduité** et celle de **compétence**.

L'**obligation d'être assidu** implique que le fonctionnaire est présent au travail, qu'il y accomplit sa tâche, qu'il respecte ses heures de travail et ne s'absente pas sans justification, ni sans autorisation préalable.

L'**obligation de compétence** implique que le fonctionnaire accomplit les attributions de son emploi de façon compétente, c'est-à-dire en dispensant le service demandé d'une manière appropriée, suffisante et satisfaisante pour ses clientèles.

Il doit, de plus, veiller à respecter les normes de sécurité en vigueur, éviter les négligences et ne pas accumuler de retards indus dans l'exécution de ses tâches.

Enfin il doit, par une mise à jour de ses connaissances, s'assurer de conserver la compétence requise pour accomplir efficacement ses fonctions.



2 LE LIEN AVEC L'ORGANISATION

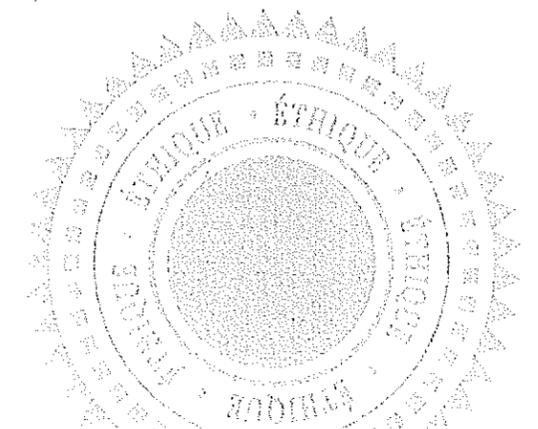
Le fonctionnaire ne travaille pas seul et ne peut agir uniquement comme il l'entend. Il est intégré à l'ensemble des autres employés de son unité, de son ministère ou organisme et de la fonction publique avec qui il est lié pour fournir au public un service de qualité.

Afin de coordonner l'ensemble des efforts et de permettre l'accomplissement des missions gouvernementales, il importe alors que le fonctionnaire respecte l'obligation d'**obéissance hiérarchique** ainsi que l'obligation de **loyauté et d'allégeance à l'autorité constituée**.

L'**obligation d'obéissance hiérarchique** implique que le fonctionnaire se conforme à ce qui est demandé. En ce sens, il doit non seulement exercer les attributions de son emploi, mais aussi celles que peuvent lui confier ses supérieurs.

Cette obligation implique également que le fonctionnaire doit se conformer à la demande de ses supérieurs. S'il estime que la demande est injuste ou déraisonnable, il peut alors en discuter avec son supérieur, et par la suite s'il y a lieu, en référer aux autorités compétentes.

La deuxième **obligation**, soit celle de **loyauté et d'allégeance à l'autorité constituée**, signifie avant tout une adhésion aux principes démocratiques régissant notre société. Cette obligation requiert également que le fonctionnaire défende les intérêts de son employeur et évite de lui causer du tort, par exemple, en utilisant un langage ou un comportement inapproprié ou en divulguant des renseignements de nature confidentielle.



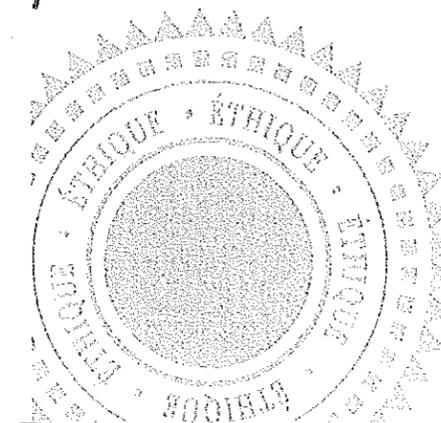
3 LE SERVICE AU PUBLIC

Le service au public implique l'obligation de traiter celui-ci avec **égards et diligence**.

Si l'on considère que la fonction publique a pour mission de fournir au public les services de qualité auxquels il a droit, on comprend toute l'importance que prend la qualité de la relation entre le fonctionnaire et le citoyen.

En pratique, l'**obligation de traiter le public avec égards** implique que le fonctionnaire adopte un comportement poli et courtois dans ses relations avec le public et évite toute forme de discrimination interdite par la loi.

Quant à l'**obligation de diligence** envers le public, elle requiert notamment que le fonctionnaire s'empresse de traiter les dossiers qui lui sont confiés et qui touchent directement le public. Le fonctionnaire est enfin tenu de donner au citoyen l'information qu'il demande et a le droit d'obtenir.



4 LE COMPORTEMENT

Les obligations traitées jusqu'ici créent des attentes ou appellent des actions à poser de la part du fonctionnaire. Celles qui suivent peuvent, par contre, être vues sous l'angle des actions à éviter. Ce sont les obligations reliées à la **discrétion**, la **neutralité politique** et la **réserve**, l'**honnêteté**, l'**impartialité**, l'absence de **conflit d'intérêts** et l'**exclusivité du service**.

- **L'obligation de discrétion**

L'obligation de discrétion signifie que le fonctionnaire doit garder secrets les faits ou les renseignements dont il prend connaissance et qui revêtent un caractère confidentiel. Cette obligation signifie également que le fonctionnaire adopte une attitude de retenue à l'égard de tous les faits ou informations qui, s'il les dévoilait, pourraient nuire à l'intérêt public, à l'autorité constituée, au bon fonctionnement de l'administration publique ou porter atteinte à la vie privée de citoyens.

Rappelons, enfin, que le fonctionnaire qui se propose de publier un texte ou de se prêter à une interview sur des sujets liés aux fonctions qu'il exerce ou aux activités de son ministère ou organisme doit, préalablement, obtenir l'autorisation de ses supérieurs.

- **L'obligation de faire preuve de neutralité politique et de réserve**

L'obligation de neutralité politique lie le fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions. L'obligation de réserve s'applique tant dans la vie privée du fonctionnaire que dans sa vie professionnelle.

Au départ, l'**obligation de neutralité politique** implique que le fonctionnaire doit, lorsqu'il est dans l'exercice de ses fonctions, s'abstenir de tout travail partisan. Elle signifie également que le fonctionnaire doit, à l'intérieur même de sa tâche, faire abstraction de ses opinions personnelles afin d'accomplir celle-ci avec toute l'objectivité nécessaire.

Pour sa part, l'**obligation de réserve** qui lie le fonctionnaire à l'égard de la manifestation publique de ses opinions politiques est plus générale, en ce sens qu'elle s'applique tant dans l'exécution de ses fonctions qu'en dehors de celles-ci. Elle ne signifie pas pour autant que le fonctionnaire, puisqu'il demeure un citoyen à part entière, doive garder un silence complet ou renoncer à sa liberté d'expression ou à l'exercice de ses droits politiques.

Ainsi, rien n'interdit à un fonctionnaire d'être membre d'un parti politique, d'assister à une réunion politique ou de verser, conformément à la loi, une contribution à un parti politique, à une instance d'un parti politique ou à un candidat à une élection.

Précisons, au sujet de cette obligation de réserve, que la situation particulière de chaque fonctionnaire constitue un facteur important. Ainsi, on exige une réserve plus grande des hauts fonctionnaires, car toute déclaration ou action à caractère politique de leur part risque d'avoir un impact plus important que celle d'un fonctionnaire subalterne. Également, certains fonctionnaires peuvent acquérir, dans le milieu régional ou professionnel où ils exercent leurs fonctions, un prestige et une crédibilité qui leur commandent une très grande réserve. Les circonstances entourant une déclaration ou une action à caractère politique doivent aussi être prises en considération.

- **L'obligation d'agir avec honnêteté**

Au départ, l'obligation d'agir avec honnêteté requiert évidemment de ne pas être impliqué dans un vol, une fraude ou une situation d'abus de confiance.

L'obligation d'agir honnêtement exige également que le fonctionnaire évite toute forme de corruption ou de tentative de corruption.

A cet égard, le fonctionnaire ne peut accepter une somme d'argent ou toute autre considération pour l'exercice de ses fonctions en plus de ce qui lui est alloué pour son emploi.

De même, il ne doit pas accorder, solliciter ou accepter une faveur ou un avantage indu, ni pour lui-même, ni pour une autre personne, ni utiliser à son avantage un bien du gouvernement ou une information qu'il détient.

L'obligation d'agir avec honnêteté requiert également que le fonctionnaire fasse preuve d'honnêteté intellectuelle à l'égard même du contenu du mandat qui lui est confié.

- **L'obligation d'agir avec impartialité**

Le fonctionnaire doit aussi exercer ses fonctions avec impartialité, c'est-à-dire éviter toute préférence ou parti pris indu incompatible avec la justice ou l'équité. Il doit ainsi éviter de prendre des décisions fondées sur des préjugés reliés au sexe, à la race, à la couleur, à la religion ou aux convictions politiques d'une personne.

Il doit enfin se garder d'agir sur la base de ses intérêts personnels.

- **L'obligation d'éviter tout conflit d'intérêts**

Le conflit d'intérêts est lié aux situations où le fonctionnaire a un intérêt personnel suffisant pour que celui-ci l'emporte, ou risque de l'emporter, sur l'intérêt public en vue duquel il exerce ses fonctions.

La notion de conflit d'intérêts constitue une notion très large. De fait, il suffit, pour qu'il y ait conflit d'intérêts, qu'il existe une situation de conflit potentiel, une possibilité réelle que l'intérêt personnel, qu'il soit pécuniaire ou moral, soit préféré à l'intérêt public. Il n'est donc pas nécessaire que le fonctionnaire ait réellement profité de sa charge pour servir ses intérêts ou qu'il ait 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.

Un fonctionnaire ne peut donc pas « avoir un intérêt direct ou indirect dans une entreprise qui met en conflit son intérêt personnel et les devoirs de ses fonctions ».

Placé dans une situation où il se croit susceptible d'être en conflit d'intérêts, le fonctionnaire doit en informer ses supérieurs afin que soient déterminées les mesures qui devront être prises à cet égard.

- **L'obligation de l'exclusivité du service**

Selon la réglementation en vigueur, l'obligation de service exclusif s'adresse plus particulièrement à l'enseignant, au fonctionnaire de la catégorie professionnelle et à celui qui occupe un emploi requérant un diplôme universitaire de 16 années d'études. De plus, cette obligation ne vise que le champ de compétence de l'emploi occupé.

En clair, cela signifie que l'une de ces personnes ne peut exercer pour un autre employeur la profession qu'elle exerce pour le gouvernement. Par contre, elle pourrait travailler et être rémunérée pour des services qui ne sont pas reliés au type d'emploi exercé pour le compte du gouvernement.

Si l'obligation d'exercer sa profession exclusivement pour le compte du gouvernement ne s'applique qu'à certains fonctionnaires, tout fonctionnaire doit, avant de s'engager dans l'exercice d'une deuxième fonction, s'assurer que celle-ci n'aura pas d'effet sur son assiduité ou sur son rendement et ne donnera pas lieu à un conflit d'intérêts.

CONCLUSION

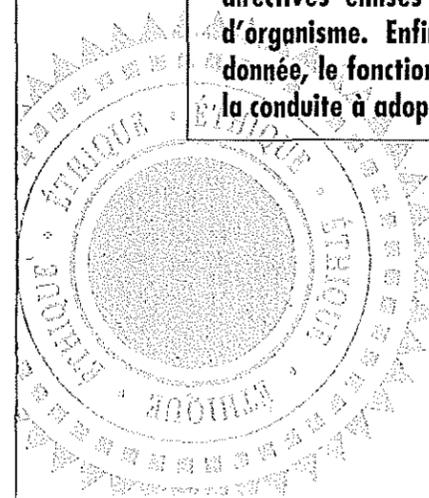
Énoncées en termes généraux, les normes d'éthique régissant la conduite des fonctionnaires doivent être adaptées aux circonstances et aux nombreuses situations où des questions d'éthique peuvent être soulevées.

Plutôt que de tenter de régir de façon précise les moindres gestes des fonctionnaires, ces normes visent donc à définir un cadre général à l'intérieur duquel chacun des membres de la fonction publique doit se situer. En définitive, cette approche fait appel au jugement du fonctionnaire et à son sens des responsabilités dans l'application concrète et quotidienne des normes d'éthique.

Le respect des règles d'éthique : une préoccupation constante

C'est, en premier lieu, à chaque fonctionnaire qu'il revient de respecter les règles d'éthique dans l'exercice quotidien de ses fonctions.

À cette fin, le fonctionnaire devrait s'assurer qu'il possède une bonne connaissance des règles d'éthique présentées dans le présent document ainsi que des autres textes qui peuvent préciser la portée de ces règles d'éthique, notamment les directives émises par son sous-ministre ou son dirigeant d'organisme. Enfin, en cas de doute dans une situation donnée, le fonctionnaire devrait consulter ses supérieurs sur la conduite à adopter.



ANNEXE I

**Les articles 4 à 12 de la Loi sur la fonction publique
(L.R.Q., chapitre F-3.1.1)**

4. 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 habilitée suivant la loi à définir ses devoirs et à diriger son travail. Il exerce ces attributions conformément aux normes d'éthique et de discipline prévues à la présente loi ou dans un règlement adopté conformément à celle-ci.
5. 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.
6. 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.
7. Le fonctionnaire ne peut avoir un intérêt direct ou indirect dans une entreprise qui met en conflit son intérêt personnel et les devoirs de ses fonctions. Si un tel intérêt lui échoit par succession ou par donation, il doit y renoncer ou en disposer avec toute la diligence possible.
8. 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.
9. Le fonctionnaire ne peut, directement ou indirectement :
 - 1^o accorder, solliciter ou accepter, en sa qualité de fonctionnaire, une faveur ou un avantage indu pour lui-même ou pour une autre personne ;
 - 2^o utiliser à son profit un bien de l'État ou une information qu'il obtient en sa qualité de fonctionnaire.
10. Le fonctionnaire doit faire preuve de neutralité politique dans l'exercice de ses fonctions.
11. Le fonctionnaire doit faire preuve de réserve dans la manifestation publique de ses opinions politiques.
12. Rien dans la présente loi n'interdit à un fonctionnaire d'être membre d'un parti politique, d'assister à une réunion politique ou de verser, conformément à la loi, une contribution à un parti politique, à une instance d'un parti politique ou à un candidat à une élection.

ANNEXE II

**Les articles 1 à 4 du règlement sur les normes d'éthique,
de discipline et le relevé provisoire des fonctions dans
la fonction publique (G.O.Q. II, 17 avril 1985, p. 2095)**

1. Le fonctionnaire qui fait partie d'un groupement professionnel, celui qui est enseignant ou celui qui occupe un emploi requérant un diplôme universitaire terminal exigeant un minimum de 16 années d'études ou l'équivalent, doit exercer sa profession pour le compte exclusif du gouvernement.
L'expression « groupement professionnel » signifie aux fins du présent article tout groupe de personnes à qui une loi confère le droit exclusif d'exercer une profession.
2. Cependant, un fonctionnaire visé à l'article 1 peut, sous réserve des dispositions concernant le conflit d'intérêts, se voir autorisé à exercer sa profession de façon non exclusive pour le compte du gouvernement, dans les cas suivants :
 - 1^o s'il est en congé avec traitement différé ;
 - 2^o s'il est en congé sans traitement pour une période d'au moins six mois ;
 - 3^o s'il enseigne dans le réseau des Instituts de technologie agricole, dans le réseau des Centres de formation et d'orientation des immigrants ou dans le réseau de l'enseignement touristique et hôtelier ;
 - 4^o s'il est nommé à temps partiel.
3. Le fonctionnaire qui croit avoir un intérêt direct ou indirect dans une entreprise susceptible de mettre en conflit son intérêt personnel et les devoirs de ses fonctions, doit en informer le sous-ministre de son ministère ou le dirigeant de l'organisme dont il relève, lequel peut requérir l'avis du ministre de la Justice et doit informer le fonctionnaire de l'attitude à prendre.
Lorsqu'il s'agit d'un sous-ministre, la divulgation doit être faite au secrétaire général du Conseil exécutif qui peut requérir l'avis du ministre de la Justice et doit informer le sous-ministre de l'attitude à prendre.
4. Le fonctionnaire qui se propose de publier un texte ou de se prêter à une interview sur des questions portant sur des sujets reliés à l'exercice de ses fonctions ou sur les activités du ministère ou de l'organisme où il exerce ses fonctions doit préalablement obtenir l'autorisation du sous-ministre, du dirigeant de l'organisme ou de son représentant.

Achévé d'imprimer en septembre 1998
sur les presses de l'imprimerie
La Renaissance
à Sainte-Foy (Québec)