

DÉONTOLOGIE ET DEVOIR DE RÉSERVE ET DE CONFIDENTIALITÉ DU FONCTIONNAIRE : UNE APPLICATION CONJOINTE

Le Code de déontologie s'applique à tous

Le Code de déontologie des ingénieurs forestiers s'applique à tout ingénieur forestier peu importe son lieu de travail, et cela, sans exception aucune.

Le gouvernement du Québec l'admet d'ailleurs d'emblée dans une publication adressée à tous les employés de l'État intitulée « *L'éthique dans la fonction publique québécoise* »¹ dans laquelle il y est écrit dans une note liminaire :

« *Il importe de préciser que le fonctionnaire, qui est également administrateur public ou membre d'un ordre professionnel visé par le Code des professions, est tenu en outre de respecter les codes de déontologie qui lui sont applicables à ces divers titres.* » (Nos soulignés)

Que dire de plus, si ce n'est que la convention collective de travail des professionnelles et professionnels (1998-2002) prévoit également ce qui suit :

« 3-3.06 Dans l'élaboration et la réalisation des travaux relevant de la compétence des employées et employés, les parties s'engagent à ne laisser intervenir aucune influence contraire aux règles de l'art ainsi qu'aux principes de déontologie et d'éthique généralement reconnus dans la discipline concernée. » (Nos soulignés)

« 3-3.07 Tout document d'ordre professionnel ou technique préparé par l'employée ou l'employé ou par une personne sous sa direction est signé par elle ou lui et elle ou il peut y inscrire les réserves appropriées. Cependant, l'utilisation de la teneur de ce document relève de l'employeur. Le droit de signature de l'employée ou de l'employé ne s'applique pas à un document par lequel l'employeur rend publique une orientation ou une politique. (Nos soulignés)

Le nom de l'auteur ou de l'auteure, ses titres professionnel et universitaire, l'ordre professionnel ainsi que l'unité administrative auxquels elle ou il appartient sont indiqués sur ce document d'ordre professionnel ou technique signé par l'employée ou l'employé si l'employeur le publie sous quelque forme que ce soit, en tout ou en partie. Les mêmes informations apparaissent sur tout document présentant l'employée ou l'employé. » (Nos soulignés)

« 3-3.08 Malgré l'article 3-3.07, aucune employée ou aucun employé n'est tenu ni de signer un document d'ordre professionnel ou technique qu'en toute conscience professionnelle elle ou il ne peut approuver, ni de modifier un document d'ordre professionnel ou technique qu'elle ou qu'il a signé et qu'elle ou qu'il croit exact, au point de vue professionnel. Elle ou il peut retirer sa signature si le document est modifié. » (Nos soulignés)

« 3-3.10 Aucune mesure disciplinaire ne peut être imposée à une employée ou à un employé qui a refusé de signer un document d'ordre professionnel ou technique qu'en toute conscience professionnelle elle ou il ne peut approuver. » (Nos soulignés)

Devoir de discrétion et de réserve de l'ingénieur forestier fonctionnaire au Québec

Il est tout d'abord important de préciser qu'en outre de ses obligations déontologiques, l'ingénieur forestier œuvrant à titre de fonctionnaire au sein de l'administration gouvernementale québécoise est tenu aux mêmes devoirs de discrétion et de réserve que ceux applicables à tous les fonctionnaires québécois, en fonction de son niveau hiérarchique.

Au Québec, c'est la *Loi sur la fonction publique*² qui encadre le travail des personnes œuvrant au sein du gouvernement. Cette loi établit les devoirs et obligations des fonctionnaires, dont notamment le devoir de discrétion et celui de réserve comme suit :

« Art.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. »

« Art.11 Le fonctionnaire doit faire preuve de réserve dans la manifestation publique de ses opinions politiques. »

De plus, le *Règlement sur l'éthique et la discipline dans la fonction publique* édicté en vertu de la *Loi sur la fonction publique*, précise les obligations éthiques du fonctionnaire en matière de manifestations publiques :

« Art.8 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 ou du dirigeant de l'organisme. »

En ce qui a trait au devoir de réserve, l'auteur Patrice Garant³ précise que celui-ci est consacré par la jurisprudence.

Discrétion et réserve

Les définitions de ces deux termes sont de même nature et s'apparentent. Le gouvernement lui-même a précisé ces termes dans sa publication intitulée « *L'éthique dans la fonction publique québécoise* »⁴ :

« L'obligation de discrétion signifie que le fonctionnaire doit garder secrets les faits ou renseignements dont il prend connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions 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 renseignements 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.

(...)

Pour sa part, l'obligation de réserve qui lie le fonctionnaire quant à la possibilité pour lui de faire connaître publiquement 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, doit garder le silence complet ou renoncer à sa liberté d'expression ou à l'exercice de ses droits politiques. » (Nos soulignés)

À la lumière de ce qui précède, il est possible de distinguer l'obligation de discrétion qui implique de préserver des informations confidentielles obtenues dans le cadre de l'emploi, et l'obligation de réserve qui s'applique spécifiquement aux manifestations publiques d'un fonctionnaire de l'administration publique.

Obligation de discrétion

L'obligation de discrétion a été étudiée sous l'angle de la confidentialité par l'auteur Patrice Garant dans son article « *La liberté politique des fonctionnaires à l'heure de la Charte canadienne* »⁵. Dans ce texte, il soutient que le devoir de confidentialité commande au fonctionnaire de ne pas divulguer une information confidentielle obtenue dans le cadre de ses fonctions. En effet, pour lui, il existe trois critères pour déterminer qu'une atteinte au devoir de confidentialité a été commise :

- a) l'information dévoilée devait être confidentielle, c'est-à-dire que l'information doit être inaccessible pour le public;
- b) les informations divulguées l'ont été contrairement au devoir de confidentialité;
- c) l'usage fait de l'information a été contraire aux raisons qui ont d'abord motivé sa transmission à l'origine.

Il est à noter que les mécanismes prévus à la *Loi sur l'accès à l'information* peuvent s'appliquer pour obtenir l'accès à des documents détenus par le gouvernement.

Ainsi, le devoir de discrétion du fonctionnaire implique de ne pas divulguer des informations confidentielles auxquelles il a accès par le biais de ses fonctions. La jurisprudence en cette matière semble étendre la portée de ce devoir.

En effet, dans une récente décision de l'arbitre Bernard Bastien⁶, une employée du ministère du Revenu a été congédiée, car elle a consulté les dossiers fiscaux de gens

qu'elle connaît. L'employée a agi par curiosité et, bien qu'elle n'ait dévoilé à personne les informations auxquelles elle avait eu accès, le tribunal a tout de même jugé qu'elle avait manqué à son devoir de discrétion.

Cette décision n'est pas isolée⁷ et elle précise que l'obligation de discrétion consiste bien sûr à ne pas dévoiler les informations confidentielles obtenues dans le cadre de l'emploi, mais également qu'il est contraire à la discrétion d'utiliser à des fins personnelles des renseignements auxquels le fonctionnaire a accès de par ses fonctions.

De plus, il n'est pas nécessaire que le fonctionnaire ait retiré un intérêt personnel de son geste. Cependant, si c'est le cas, sa faute sera d'autant plus importante comme le mentionne l'arbitre Gilles Desnoyers dans « *Ministère du Revenu du Québec et Syndicat de la fonction publique du Québec* »⁸ :

« (...) consulter des renseignements confidentiels alors que ce n'est pas requis pour l'exercice des fonctions, est faire un usage illégal de ces renseignements et cela est en contravention de l'article 69 de la *Loi sur le ministère du Revenu*. Bien sûr, si monsieur Lelièvre avait communiqué les renseignements qu'il a consultés ou s'il les avait utilisés pour en tirer un profit personnel ou pour son entreprise, ce que la preuve n'a pas démontré, ces fautes seraient alors plus graves, plus sérieuses. »

Ainsi, les fonctionnaires doivent faire preuve de discrétion pour tous les faits, informations ou documents dont ils ont connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions. En dehors des cas expressément prévus dans une loi, les fonctionnaires ne peuvent être déliés de cette obligation que par décision expresse de l'autorité dont ils dépendent, l'obligation de discrétion ayant pour objet de sauvegarder les intérêts de l'administration.

Obligation de réserve

C'est le principe de la neutralité politique qui exige que le fonctionnaire évite de critiquer publiquement les politiques de l'administration gouvernementale. Il importe de préciser qu'il s'agit d'une obligation qui s'applique aux manifestations publiques et qu'elle vise à préserver la confiance des administrés.

Cette obligation, définie par l'auteur Garant comme un devoir de loyauté, amène forcément des restrictions à sa liberté d'expression et de critique. Il souligne :

« Le Gouvernement ne peut admettre que ceux qui sont à son service nuisent par leurs critiques à la réalisation des politiques et à l'efficacité de l'administration en travaillant à détruire la confiance des administrés. »⁹

Cette obligation de réserve ne signifie toutefois pas que le fonctionnaire doit garder un silence complet ou renoncer à l'exercice de ses droits politiques. En effet, une décision de la Cour Suprême en 1985 délimite bien l'obligation :

« Premièrement, notre système démocratique est profondément ancré sur une discussion libre et franche des questions d'intérêt public et profite de cette discussion. En règle générale, tous les membres de la société devraient être autorisés à participer à cette discussion et même encouragés à le faire.

Deuxièmement, il faut tenir compte de la croissance qu'a connue le secteur public - fédéral, provincial, municipal - à titre d'employeur au cours des dernières décennies. Une interdiction générale de toute discussion publique sur toute question d'intérêt public par tous les fonctionnaires aurait tout simplement pour effet de priver beaucoup trop de gens de leurs droits démocratiques fondamentaux. (Nos soulignés)

Troisièmement, à ce stade, le bon sens entre en jeu. Une règle absolue interdisant toute participation et discussion publique par tous les fonctionnaires aurait pour effet d'interdire des activités qu'aucune personne sensée dans une société démocratique ne voudrait interdire. »¹⁰

Par ailleurs, la réserve dont le fonctionnaire doit faire preuve sera évidemment plus importante à l'égard des cadres supérieurs qu'en ce qui concerne les employés subalternes. La visibilité du fonctionnaire pourra également être un élément à considérer étant donné la crédibilité et le prestige dont il est l'objet.

Mentionnons à nouveau que cette obligation concerne les manifestations publiques et, à ce sujet, il convient de signaler la cause *Lalonde c. Gouvernement du Québec*¹¹. Dans cette affaire, M. Lalonde s'insurgeait contre sa suspension survenue après qu'il ait distribué aux membres du syndicat dont il faisait partie un communiqué dénonçant l'administration et la gestion de l'employeur, le gouvernement du Québec.

M. Lalonde a eu gain de cause devant le commissaire du travail qui a conclu que le communiqué n'avait pas été transmis au « public » et donc que l'employé n'avait pas manqué à son obligation de discrétion et de loyauté :

« Or, il relève à l'évidence de la preuve soumise que le comité ad hoc, et plus particulièrement les enseignants Juhannet et Lalonde, ne se sont jamais adressés au public de quelque façon que ce soit en émettant et diffusant des communiqués et des « Points de mire », la diffusion de ceux-ci étant restreinte aux membres du syndicat et à l'autorité dûment constituée. »

Par contre, dans *Moisan c. Ministère de l'Environnement et de la Faune*¹², l'appelant a effectivement manqué à son obligation puisqu'il a accordé une entrevue à un journaliste en contravention avec l'autorité de son supérieur. Dans cette affaire, Moisan

est un cadre intermédiaire au ministère de l'Environnement et de la Faune où il occupe les fonctions de contremaître dans une réserve faunique. Il a été suspendu sans solde pendant trois jours après qu'il ait transmis des informations sur les activités du Ministère à des journalistes, et ce, malgré l'opposition de son supérieur. La Commission de la fonction publique a jugé dans ce cas que Moisan avait failli à ses devoirs d'obéissance hiérarchique, de discrétion et de réserve, tels que l'exigent la *Loi sur la fonction publique* et son règlement cité précédemment.

Enfin, selon Garant¹³, le devoir de réserve s'impose au fonctionnaire tant dans l'exercice de ses fonctions que dans sa vie privée. Par contre, dans l'affaire *Tétreault c. Gouvernement du Québec*¹⁴, le commissaire du travail a jugé que l'employé n'avait pas manqué à ses devoirs de réserve, de discrétion et de loyauté parce que sa démarche ne s'inscrivait pas dans l'exercice de l'aspect professionnel de ses fonctions. En l'occurrence, l'employé, un préposé aux renseignements, avait publié un texte reprochant à son employeur, le ministère de la Justice, la compression d'effectifs réalisée. Puisque son texte avait été publié en sa qualité de président du syndicat, il n'avait pas agi dans l'exercice de ses fonctions d'employé.

Nous croyons que cette décision mérite une interprétation restrictive, car il ne faudrait pas croire qu'il n'y a que dans l'exercice de ses fonctions que le fonctionnaire peut être reproché. D'ailleurs, le gouvernement prévoit spécifiquement dans son guide « *L'éthique dans la fonction publique québécoise* »¹⁵ que l'obligation de réserve « *s'applique tant dans l'exécution de ses fonctions qu'en dehors de celles-ci* ». Enfin, la décision Tétreault doit plutôt être interprétée comme un bémol au devoir de réserve en ce qu'il est possible de critiquer les choix d'une administration, mais cette dénonciation ne doit pas être abusive ou déraisonnable. D'ailleurs, dans cette décision, le commissaire précise :

« Il [le texte] traitait plutôt de la détérioration réelle ou appréhendée des conditions de travail des membres en les informant et en dénonçant les mesures annoncées ainsi que leurs conséquences éventuelles à cause de l'ampleur de la situation. Il se portait ainsi à la défense de leurs intérêts en conformité avec ses responsabilités syndicales et, au surplus, rien ne démontre que ses démarches ou ses communiqués visaient nommément ou autrement des personnes en particulier. Dans les circonstances, ces agissements n'apparaissent pas abusifs ni déraisonnables. » (Nos soulignés)

Ainsi, le principe de neutralité de la fonction publique interdit au fonctionnaire de faire de sa fonction l'instrument d'une propagande quelconque. L'obligation de réserve varie d'intensité en fonction de critères divers dont notamment :

- la place du fonctionnaire dans la hiérarchie;
- les circonstances dans lesquelles il s'est exprimé;
- les modalités et formes de cette expression.

Par conséquent, les fonctionnaires investis d'un mandat politique ou de responsabilités syndicales disposent d'une plus grande liberté d'expression.

Enfin, la réserve n'a pas trait uniquement à l'expression des opinions. Elle impose au fonctionnaire d'éviter en toutes circonstances les comportements portant atteinte à la considération de l'administration publique à l'égard des usagers.

Conclusion

Il est clair que les devoirs et obligations du *Code de déontologie des ingénieurs forestiers* doivent être appliqués conjointement avec ceux de la fonction publique québécoise, sans diminuer la portée d'aucune disposition.

Le *Code de déontologie des ingénieurs forestiers* est d'ordre public et, tout comme le fait le gouvernement du Québec, tout employeur doit en tenir compte, ainsi que de toute législation reliée à la profession du professionnel qu'il engage. Comme un précédent article (*L'Aubelle*, avril-mai-juin 1999) l'indiquait, « un employeur ne peut imposer des conditions qui soustraient un professionnel à ses obligations déontologiques » (Tribunal des professions, 1999).

De plus, il est important de souligner que la fonction première de l'Ordre étant la protection du public, elle rejoint une des missions premières du gouvernement du Québec.

Le fait pour un professionnel du gouvernement du Québec de participer aux débats professionnels de son ordre ne saurait être considérée comme une manifestation publique puisque les débats portent sur des problèmes généraux et sur des conditions reliées aux problèmes de pratique professionnelle des ingénieurs forestiers ou en lien avec l'application de la législation professionnelle, à moins de conditions particulières. Il s'agit de débats d'experts, permettant des échanges d'idées professionnelles nécessaires au maintien de la compétence professionnelle par la confrontation des connaissances et des analyses concernant différents défis que doivent relever les ingénieurs forestiers dans l'exercice de leur profession. Le *Code de déontologie des ingénieurs forestiers* stipule d'ailleurs, à l'article 57, que :

« L'ingénieur forestier doit, dans la mesure du possible, aider au développement de sa profession, soit en partageant ses connaissances et son expérience avec ses confrères, soit en participant, à titre de personne-ressource, aux activités de formation continue, soit en agissant comme maître de stage auprès des candidats à l'obtention du permis, soit en apportant sa contribution aux publications scientifiques et

professionnelles, soit de toute autre façon qui relève de sa compétence. »

Ce processus d'émulation scientifique fait partie du maintien de hauts standards professionnels dont aucun employeur ne voudrait se priver, en plus de favoriser le maintien de la confiance du public envers la profession.

Ce texte a paru dans L'Aubelle no 145, Automne 2003 – Hiver 2004.

Il a été rédigé avec la collaboration de Me Érik Morissette, de Langlois Krönstrom Desjardins, s.e.n.c., avocats.

Suzanne Bareil, ing.f.
Secrétaire et directrice
des affaires professionnelles

¹ Gouvernement du Québec, 2003

² L.R.Q., c. F-3.1.1

³ Patrice GARANT, «La liberté politique des fonctionnaires à l'heure de la Charte canadienne», (1983) 31 *C.de.D.* 409, 430

⁴ Gouvernement du Québec, 2003, p. 10 et 11

⁵ Patrice GARANT, précité note 3

⁶ *Ministère du Revenu du Québec et Syndicat de la fonction publique du Québec*, D.T.E. 2001T-1061

⁷ *Gouvernement du Québec et Syndicat des professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec*, D.T.E. 2001T-989; *Ministère du Revenu du Québec et Syndicat de la fonction publique du Québec*, D.T.E. 99T-1070; *Syndicat de la fonction publique du Québec et Gouvernement du Québec (Ministère du Revenu)*, SA 94-03064 (T.A.)

⁸ D.T.E. 99T-1070

⁹ précité note 3, p. 424

¹⁰ *Fraser c. Commission des relations de travail dans la Fonction publique*, [1985] 2 R.C.S. 455

¹¹ [1990] C.T. 1

¹² D.T.E. 97T-163

¹³ précité note 3

¹⁴ [1997] C.T. 435

¹⁵ précité note 1