

**Commentaires à propos du « Rapport du Commissaire à l'éthique et à la déontologie, sur la mise en œuvre du Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale 2011-2014 » (2015)**

Prenez note que c'est avec le regard de l'éthicien que je fais les présents commentaires, suite au Rapport du Commissaire à l'éthique et à la déontologie. Chaque commentateur agit à partir de son propre lieu. Le mien, c'est l'éthique des organisations.

Selon l'article 114 du Code, le commissaire doit faire un rapport, à tous les cinq ans, sur la mise en œuvre du code et sur l'opportunité de le modifier. Pour ce qui est de la mise en œuvre du code, la durée de cinq ans ne fait pas de problème. Mais en ce qui concerne les recommandations du Commissaire qui pourraient éventuellement donner lieu à des modifications du Code, pourquoi ne pas prévoir que ces recommandations puissent être, au besoin, acheminées à tout moment ? On pourrait toujours objecter que le Commissaire puisse émettre des notes d'information ou lignes directrices. Mais ce mécanisme a ses limites. Il peut arriver qu'une recommandation ne doive pas attendre cinq ans avant d'être acheminée à l'Assemblée nationale, à cause de l'importance du sujet qui est en jeu et des limites inhérentes au processus d'émission de notes d'information ou de lignes directrices par le Commissaire.

## **1. Valeurs et principes éthiques (art. 1, 6-9 du Code)**

Le Titre I du Code annonce les « Valeurs et principes éthiques ». Les remarques qui suivent n'ont pour but que d'attirer l'attention sur la distinction entre les valeurs et les principes, si tant est que le qualificatif « éthique » s'applique aux unes et aux autres.

D'une part, il n'existe aucune liste universelle de valeurs : les sociologues, anthropologues, ethnologues, psychologues, philosophes et théologiens font référence à différentes valeurs ou listes de valeurs. Aucune liste de valeurs ne s'impose, par son universalité. Pis encore, aucune valeur n'a un sens qui soit unique. Pour une même valeur (ex : honnêteté), nous faisons face à une multiplicité d'étendues d'application, dépendamment du contexte et de l'époque dans lesquels le sens de cette valeur a été circonscrit. D'autre part, la distinction entre valeur et attitude n'est pas évidente en soi. Les mots, gestes et conduites peuvent être analysés parce qu'ils ont une extériorité qui facilite grandement leur analyse. Il n'en est pas de même des valeurs et attitudes. Pour ce qui est du terme « principe éthique », son sens est tout aussi vague que celui du terme « valeur éthique ». Si le qualificatif « éthique » ne s'applique qu'aux principes, il vaudrait mieux, dans le Code, inverser le titre de cette manière : « Principes éthiques et valeurs ». Si, au contraire, il s'applique autant aux principes qu'aux valeurs, alors il restera tel quel il est. Mais, la question suivante demeure irrésolue : en vertu de quels critères objectifs une valeur (ou un principe) peut-elle être qualifiée d'« éthique » ? Deux voies s'offrent à nous, toutes deux insatisfaisantes : (A) nous pouvons croire qu'il y a une catégorie de valeurs typiquement « éthiques ». Mais alors, il nous faudra expliquer les critères que doit satisfaire toute valeur afin d'être considérée comme une « valeur éthique »,

par rapport à d'autres catégories de valeurs. Il nous faudra expliquer pourquoi les autres catégories de valeurs n'ont pas cette capacité de satisfaire ces critères d'inclusion. Si ces autres valeurs ne deviennent éthiques que par accident, selon l'action entreprise dans telle ou telle situation, cela réduit d'autant leur pouvoir d'être actualisée dans un jugement moral; (B) nous pourrions affirmer que des valeurs ou des principes « éthiques » sont des valeurs ou des principes dont la définition et l'application sont « conformes à l'éthique ». Mais dans ce cas, à quoi cette conformité à l'éthique renvoie-t-elle ? En l'absence de critères objectifs pour circonscrire les limites entre un comportement éthique et une conduite non-éthique, la « conformité à l'éthique » risque de n'être qu'une coquille vide. Nous pourrions éviter ce vide de sens, de deux manières. Premièrement, en définissant, de manière opérationnelle, en quoi consiste cette conformité : des normes précises pourraient ainsi donner sens à cette conformité à l'éthique. Deuxièmement, une définition de l'éthique pourrait également aider à donner sens à ladite conformité. Ainsi, la manière dont nous définissons l'éthique aura des répercussions importantes sur l'évaluation que nous ferons d'un comportement « conforme à l'éthique ». Définir l'éthique comme une réflexion sur les valeurs et vertus et sur toute autre motivation qui pousse un individu (ou un groupe) à agir/ne pas agir, à parler/se taire, dans une situation donnée - et cela inclut certainement le respect des droits humains fondamentaux -, une telle définition a des impacts importants sur la compréhension d'un comportement conforme à l'éthique. Si l'éthique est plutôt définie comme étant foncièrement orientée vers la préoccupation pour le bien-être d'autres êtres que soi-même, qu'il s'agisse d'autres personnes, de groupes sociaux, de diverses communautés, voire d'êtres non-humains avec lesquels les personnes interagissent, ce n'est pas exactement de la

même notion de « conformité à l'éthique » dont il est question. Si, enfin, nous considérons que l'éthique exige un meilleur comportement que ce qui est déjà imposé par des normes existantes (en particulier, les lois et règlements), parce qu'elle constitue une réflexion critique sur les normes elles-mêmes, que celles-ci soient juridiques, administratives, techniques, ou scientifiques, ce n'est pas encore là de la même notion de « conformité à l'éthique » dont il est question. Selon la posture philosophique adoptée, les motivations d'agir (incluant les valeurs et vertus), le positionnement critique face aux normes en vigueur de même que l'importance accordée à la préoccupation pour le bien d'autrui varieront grandement. Enfin, si nous croyons que ces trois éléments sont constitutifs de toute éthique, alors la notion de « conformité à l'éthique » devient plus précise, mais plus exigeante, car un comportement éthique impliquerait de réfléchir sur nos motivations d'agir (incluant nos valeurs et vertus), de se positionner de manière critique face aux normes en vigueur, et de se préoccuper du bien-être d'autrui. Dernière question à cet égard : si le terme « éthique » a un sens, doit-il toujours se distinguer de la sphère juridique<sup>1</sup>, et ce, même s'il est employé dans une loi ou dans un règlement ? Deux voies s'offrent à

---

<sup>1</sup> La référence à une « éthique légale » est polysémique. On peut ainsi penser à l'éthique professionnelle typique aux juges ou aux avocats (Stephen Parker et Charles Sampford (eds.), *Legal Ethics and Legal Practice. Contemporary Issues*, Oxford, Clarendon Press, 1995). Il pourrait tout aussi bien s'agir de l'orientation éthique prise par le législateur dans une période et un lieu donnés (une orientation qui peut s'être exprimée de différentes manières, entre autres la publication de documents relatifs à la réforme d'une loi, d'un règlement, ou d'une charte, s'ils émanent effectivement d'un comité parlementaire qui s'occupe de cette réforme), compte tenu des influences et enjeux politiques qui prévalent (Noel Preston, Charles Sampford et C-A Bois (eds.), *Ethics and Political Practice. Perspectives on Legislative Ethics*, London, The Federation Press/Routledge, 1998). On pourrait également vouloir signifier les choix moraux qui sous-tendent la formulation de tel ou tel article de loi, ou tel ou tel projet de loi ou de règlement, et ainsi identifier les préoccupations morales qui ont précédé l'élaboration de telle ou telle norme juridique, manifestant ainsi qu'il y a une moralité interne au droit lui-même. Mais une éthique qualifiée de « légaliste » en serait une qui confond l'éthique et le juridique au profit du juridique : l'éthique légaliste enlève toute utilité à l'éthique si celle-ci n'émane pas du texte juridique lui-même. L'éthique peut être étouffée par le droit, tout comme le droit peut, dans d'autres situations, s'avérer n'être qu'au service d'une moralité spécifique, extérieure au droit lui-même, de sorte que les règles de droit ne peuvent apparaître que dans le cadre de référence imposé par cette moralité extérieure, hétéronome. Bien que l'éthique et le droit aient des rapports évidents entre eux, il convient de favoriser l'autonomie de l'une et de l'autre.

nous. Première possibilité : l'éthique est définie à l'intérieur d'un cadre normatif de nature juridique (par exemple, éthique professionnelle versus déontologie professionnelle) ; dans ce cas, l'éthique est inséparable de son insertion dans des normes juridiques. Deuxième possibilité : le terme « éthique » peut référer à des normes qui ne sont pas juridiques et qui proviennent des sources traditionnelles de la réflexion éthique (en particulier la philosophie ou la théologie). Dans ce cas, le comportement éthique devra satisfaire à des normes non-juridiques, peu importe s'il est discuté à l'intérieur d'une loi ou d'un règlement.

Si l'on s'en tient uniquement aux principes éthiques, nous pouvons constater que dans les documents d'éthique organisationnelle, les « principes éthiques » apparaissent sous trois formes générales :

- (1) les principes éthiques peuvent être l'expression d'obligations ou d'interdictions qui font partie de ce qui est perçu comme une « moralité générale transculturelle » : par exemple, l'interdiction de mentir, de tuer ou de voler ferait partie de toutes les cultures sociétales. Cependant, les motifs et les exceptions liées à de telles interdictions peuvent varier considérablement d'une culture sociétale à une autre, et d'une époque à l'autre dans une même culture sociétale;
- (2) les principes éthiques peuvent être un fourre-tout dans lequel se retrouvent autant des valeurs que des obligations, des interdictions et des clauses de dénonciation. De tels « principes éthiques » se retrouvent particulièrement dans certaines grandes entreprises, soit pour résumer leur code d'éthique (ce qui n'est guère utile), soit pour présenter l'essentiel du discours moral corporatif (qui pourrait

éventuellement donner naissance à un code d'éthique organisationnel, encore inexistant dans l'entreprise en question);

- (3) les principes éthiques peuvent être des principes de décision, et ainsi être au cœur même d'une prise de décision éthique. Dans ce cas, ils peuvent provenir des principales sources de la réflexion éthique : a) les théories éthiques d'origine philosophique (comme le kantisme et l'utilitarisme), b) la moralité religieuse (issue surtout des religions monothéistes (judaïsme, christianisme, islam) ainsi que de l'hindouisme), c) la moralité spirituelle (issue particulièrement des spiritualités sans dieu que sont le bouddhisme, le taoïsme et le confucianisme), d) la moralité présentée dans telle ou telle école littéraire (la littérature comme source de réflexion éthique<sup>2</sup>).

Bien que le législateur n'a pas prévu faire cette distinction, nous pourrions considérer que l'article 6 du Code réunit d'une part des valeurs (respect, bienveillance, droiture, sagesse, honnêteté, sincérité, justice, loyauté, vérité) et d'autre part, des principes dits « éthiques » (engagement envers l'amélioration des conditions sociales et économiques des Québécois ; respect et protection de l'Assemblée nationale et de ses institutions démocratiques ; convenance ; être au service des citoyens ; rigueur et assiduité ; respecter la parole donnée ; avoir un devoir de mémoire envers le fonctionnement de l'Assemblée nationale et de ses institutions démocratiques). Peu importe que l'on s'entende si une valeur donnée est

---

<sup>2</sup> Voir à cet égard : Aline Giroux, *Du personnage romanesque au sujet moral. La littérature comme autre de la philosophie*, Montréal, Éditions Liber, 2012, p. 17-44 ; Iris Murdoch, *Existentialists and Mystics. Writings on Philosophy and Literature*, New York, Penguin Books, 1997, p. 3-30 ; Martha C. Nussbaum, *Love's Knowledge. Essays on Philosophy and Literature*, New York, Oxford University Press, 1990, p. 3-53.

véritablement une valeur ou bien un principe éthique, l'essentiel est que dans les articles 6 à 9 du Code, soient distingués les valeurs et les principes, ce qui n'est pas le cas présentement, puisque dans ces articles, il n'est jamais question explicitement de « principes éthiques ». D'ailleurs, le rapport du Commissaire fait constamment référence aux règles déontologiques et principes éthiques (p. 13, 16, 28, 42), parfois en ajoutant les valeurs (p. 18), parfois en ne référant qu'aux valeurs et règles déontologiques (p. 20, 26, 33, 41). Dans son rapport, quelques expressions entretiennent la confusion : « règles éthiques et déontologiques » (p. 17), « mesures éthiques et déontologiques » (p. 20), « dispositions éthiques et déontologiques » (p. 26), « comportement déontologique » (p. 26), « manquement déontologique » (p. 26), « obligation déontologique » (p. 40), « cadre déontologique » (p. 48-49, 53), « règles éthiques et déontologiques » (p. 73). Enfin, il est intéressant de noter que selon le Commissaire, « les principes éthiques sont soutenus par les valeurs de l'Assemblée nationale » (p. 25), le Commissaire référant à l'article 8 du Code qui concerne non pas le lien entre les valeurs et les principes éthiques, mais plutôt celui entre les valeurs et les « règles déontologiques ». Cette interprétation à l'effet que les principes éthiques sont soutenus par les valeurs de l'Assemblée nationale est loin d'être la seule que nous puissions donner quant à l'interaction entre ces valeurs et ces principes éthiques, si tant est que nous puissions démêler, à l'article 6, ce qui est une valeur, ou ce qui est plutôt un principe éthique. De plus, que devons-nous comprendre par le fait que les principes éthiques soient « soutenus » par les valeurs de l'Assemblée nationale ? Il aurait été, pour le moins, intéressant de voir comment le Commissaire perçoit ce support apporté aux principes éthiques par les valeurs. Prenons pour hypothèse de travail que voici les sept principes éthiques dont il est question au Titre I du Code :

- (1) engagement envers l'amélioration des conditions sociales et économiques des Québécois ;
- (2) respect et protection de l'Assemblée nationale et de ses institutions démocratiques ;
- (3) convenance ;
- (4) être au service des citoyens ;
- (5) rigueur et assiduité ;
- (6) respecter la parole donnée ;
- (7) avoir un devoir de mémoire envers le fonctionnement de l'Assemblée nationale et de ses institutions démocratiques

Partant de cette hypothèse, pouvons-nous dire que les valeurs de l'Assemblée nationale viennent renforcer chacun de ces principes, lesdites valeurs étant le respect, la bienveillance, la droiture, la sagesse, l'honnêteté, la sincérité, la justice, la loyauté, et la vérité ? Chacun des sept (7) principes évoqués est-il renforcé par ces neuf (9) valeurs ? Ou bien certaines de ces valeurs viennent-elles appuyer un ou plusieurs principes spécifiques, mais pas nécessairement l'ensemble des principes éthiques déclarés ? Nous n'avons aucune idée de la position adoptée par le Commissaire en cette matière. Son affirmation à l'effet que « les principes sont soutenus par les valeurs de l'Assemblée nationale » nous laisse donc perplexe. Une affirmation qui, pourtant, est loin d'être banale.

## **2. Manquement aux valeurs de l'Assemblée nationale**

Dans son Rapport, le Commissaire précise que son intervention quant à l'application des valeurs de l'Assemblée nationale constitue « une mesure partielle qui ne correspond pas aux mécanismes mis en place, en matière de droit du travail, pour des situations semblables » (p. 24). Si rien n'est prévu dans le Code pour une situation donnée, le Commissaire pourrait ainsi décider s'il s'agit d'un manquement aux valeurs de l'Assemblée nationale (p. 44). Le cas du harcèlement est éloquent. Je mentionne, en passant, que les motifs de harcèlement sont les mêmes que ceux de la discrimination. Le comportement est différent. Mais s'il y a quelque liste de motifs de harcèlement à élaborer, elle devrait être identique à celle des motifs de discrimination. Le Commissaire recommande – et nous ne pouvons qu'appuyer cette recommandation no 2 – que « les membres de l'Assemblée nationale procèdent à un examen sur la pertinence de prévoir des mesures législatives en matière de harcèlement dont pourraient être victimes les députés, les membres du Conseil exécutif et les membres de leur personnel ». Si une enquête devait être faite à cet égard, sans qu'il y ait un article prévoyant le cas de harcèlement, le Commissaire n'aurait en mains qu'un seul outil : le manquement aux valeurs de l'Assemblée nationale. Cela démontre que dans certains cas, des recommandations de modification du Code en provenance du Commissaire ne devraient pas avoir à attendre l'expiration du délai de cinq ans. Il faudrait que les membres de l'Assemblée nationale se donnent la chance de modifier le Code, suite à des recommandations du Commissaire, et ce, bien avant l'expiration de ce délai. Autrement, le Commissaire risque d'avoir à déterminer le sens des valeurs de l'Assemblée nationale, de sorte à pouvoir identifier s'il y a eu ou non

manquement à telle ou telle valeur. Puisque les valeurs ont un contenu éminemment flou, que seules des règles précises permettent de circonscrire, n'y a-t-il pas là un danger de tomber, en toute bonne foi, dans une interprétation soit trop large, soit trop restrictive du contenu de telle ou telle valeur présentée à l'article 6 du Code ? Ce danger est d'autant plus grand que « le commissaire peut, de sa propre initiative et après avoir donné par écrit au député un préavis raisonnable, faire une enquête pour déterminer si celui-ci a commis un manquement au présent code » (art. 92 du Code). Et cela inclut, selon le Commissaire, tout manquement aux valeurs de l'Assemblée nationale (p. 24, 26). Il est intéressant de noter que dans la période du 6 janvier 2011 au 31 décembre 2014, aucune demande en provenance d'un membre de l'Assemblée nationale ne référait aux valeurs de l'Assemblée nationale (p. 86). Pourquoi alors le Commissaire devrait-il avoir le pouvoir de faire enquête sur un manquement aux valeurs de l'Assemblée nationale ? Ou bien les valeurs sont parfaitement limpides dans leur application – ce qui est très rare -, ou bien ces valeurs propres à l'Assemblée nationale doivent être mieux expliquées par le Commissaire (avant même que celui-ci puisse justifier pouvoir faire enquête sur un manquement aux valeurs).

### **3. Exercice d'une autre fonction (articles 10-14 du Code)**

Dans son Rapport, le Commissaire fait une recommandation à l'effet que « les membres de l'Assemblée nationale procèdent à un examen, au regard des principes éthiques et des règles déontologiques établis par le Code, de la pertinence de maintenir la possibilité, pour les députés, d'exercer

simultanément plus d'une fonction » (p. 28). Le raisonnement du Commissaire s'effectue à trois niveaux : (1) l'argument pragmatique : « (...) les députés sont de plus en plus sollicités pour porter assistance aux personnes et aux groupes qui demandent leur aide, dans leurs rapports avec l'État. Le temps disponible pour exercer une autre activité diminue d'autant » ; (2) l'argument éthique : « le risque d'être placé dans une situation de conflits d'intérêts est inévitablement plus important, lorsqu'il y a cumul de fonctions » ; (3) l'argument des contraintes professionnelles : « Par contre, il faut tenir compte des contraintes résultant de l'application de certaines lois professionnelles au sujet du maintien du droit de pratique, pour la période pendant laquelle ils siègent à l'Assemblée nationale ». En faisant sa recommandation no 3, le Commissaire démontre qu'il ne prend position ni pour l'argument pragmatique, ni pour l'argument éthique, ni pour l'argument de contraintes professionnelles. Quel message le Commissaire lance-t-il implicitement par sa recommandation no 3, compte tenu qu'il n'affirme pas qu'un des trois arguments lui apparaît avoir plus de poids que les deux autres – quitte à laisser, évidemment, les membres de l'Assemblée nationale débattre de la question ? Le Commissaire à l'éthique et à la déontologie considère-t-il que ces trois arguments ont le même poids ? Ou bien croit-il que ce n'est pas dans sa tâche de suggérer aux membres de l'Assemblée nationale l'argument qu'il considère, en tant que Commissaire à l'éthique et à la déontologie, comme étant plus important que les autres ? Son silence nous laisse perplexe. Les membres de l'Assemblée nationale auront à débattre de la question entre eux. Il est cependant, pour le moins, étonnant de constater qu'ils ne bénéficieront pas de la perception du Commissaire quant au poids respectif des trois arguments qu'il a avancés.

#### 4. La « personne raisonnablement bien informée »

Dans son Rapport, le Commissaire énonce la norme de la « personne raisonnablement bien informée » (p. 28, 38-40, 53). Le caractère raisonnable n'a donc trait qu'à la quantité et à la qualité de l'information détenue. Il n'est aucunement question d'objectivité ou d'impartialité. Il n'est pas question du spectateur impartial. En référant à « la personne raisonnablement informée », le Commissaire néglige de considérer que cette personne idéale en tant que norme est un être rationnel et impartial<sup>3</sup>. Cependant, en ajoutant ces deux qualificatifs, d'autres problèmes surgissent inévitablement. Si, par exemple, la personne est dite « raisonnablement bien informée », il faut également conclure que la rationalité elle-même est limitée : toute tentative de comprendre la réalité globalement et de saisir toutes les interactions possibles entre chacune des composantes de la réalité est vouée à l'échec. Notre capacité de saisir le réel pris globalement est limitée. La rationalité limitée est-elle suffisante pour rendre compte de cette personne idéale

---

<sup>3</sup> Dans son fameux *Traité des sentiments moraux*, le philosophe écossais Adam Smith (1723-1790) traitait du « spectateur indifférent et impartial » auquel nous pouvons référer comme principe de conduite (Adam Smith, *Traité des sentiments moraux*, Paris, Quadrige/PUF, 1999, p. 46, 219, 266, 332, 336, 341, 356-359). Selon Adam Smith, le principe du spectateur « impartial et juste » pouvait même être invoqué en appui à des actions empreintes de générosité, avec l'effet étonnant que le décideur en vienne à s'applaudir lui-même pour sa propre grandeur d'âme : « L'homme qui a accompli une action généreuse pour des motifs convenables, et non par pure fantaisie, quand il songe à ceux qui en ont bénéficié, sent qu'il doit être l'objet naturel de leur amour et de leur gratitude et, par sympathie avec eux, de l'estime et de l'approbation de tout le genre humain. Et quand il considère les motifs qui l'ont poussé à agir, qu'il les examine du point de vue où le spectateur indifférent les observe, il continue toujours d'entrer dans ses motifs, et s'applaudit lui-même par sympathie avec l'approbation de ce juge impartial supposé. De ces deux points de vue, sa conduite lui paraît toujours agréable. Son esprit, à cette pensée, est plein d'allégresse, de sérénité et de calme. Il est ami et il est en harmonie avec tous les hommes ; il regarde ses semblables avec confiance et avec une satisfaction bienveillante, certain de s'être rendu digne de leurs égards les plus favorables. Dans la combinaison de tous ces sentiments consiste la conscience du mérite, ou de la récompense méritée » (p. 138-139) ; « Quel que soit le jugement que nous pouvons former, il doit toujours faire secrètement référence au jugement des autres, à ce qu'il serait sous certaines conditions, ou à ce que nous imaginons qu'il devrait être. Nous nous efforçons d'examiner notre conduite comme nous imaginons que tout spectateur impartial et juste le ferait » (p. 172). Pour Adam Smith, « l'homme au-dedans du cœur » est le représentant du spectateur impartial (p. 298).

normative ? Pourquoi ne pas y ajouter qu'elle est « dotée de sympathie à l'égard d'autrui »<sup>4</sup>? Mais cette sympathie envers les autres est-elle garante de décisions qui favorisent la meilleure justice sociale? Certains en doutent<sup>5</sup>. Et même si c'était le cas, quelle conception de la justice sociale serait ainsi mise de l'avant comme une cible à atteindre? Les conceptions de la justice sociale peuvent grandement varier selon les cultures sociétales et les époques considérées tout autant que des groupes sociaux qui s'en réclament comme d'un idéal à poursuivre, jour après jour. Au final, l'utilisation d'une notion de personne idéale et normative est loin d'être simple et pose plus de questions qu'elle ne fournit de réponses définitives.

## **5. La notion de « famille immédiate » (article 5 du Code)**

Il est tout à fait fascinant de découvrir qu'aux fins du Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale - en référence à la Loi d'interprétation -, un membre de la famille immédiate inclut le conjoint ainsi qu'un enfant à charge du député ou de son conjoint (art. 5). Aux fins d'application du Code, la famille immédiate du député n'inclut ni le père et la mère, ni les frères et sœurs du député. Fort heureusement, l'article 16 réfère au fait de favoriser les intérêts « de toute autre personne », de manière abusive. Il est intéressant de noter que le Commissaire, en février 2014, dans sa *Note sur la fiducie et le mandat sans droit de regard*, précisait ce qui suit :

---

<sup>4</sup> C'était la position du philosophe David Hume (1711-1776), dans son *Traité de la nature humaine* : (David Hume, *A Treatise of Human Nature*, New York, Penguin Books, 1985, 625-642).

<sup>5</sup> C'est le cas du philosophe américain John Rawls (1921-2002) : « L'impartialité évite les distorsions dues aux préjugés et à l'intérêt personnel ; l'information et la capacité d'identification garantissent que les aspirations d'autrui seront correctement évaluées (...) Dans la position originelle, au contraire, les partenaires sont désintéressés les uns à l'égard des autres plutôt que doués de sympathie ; mais, ignorant leurs atouts naturels et leur situation sociale, ils sont contraints d'envisager leur accord d'une manière générale » (John Rawls, *Théorie de la justice*, Paris, Seuil, 1987 (1971), p. 217).

« Les conjoints, les enfants à charge ainsi que les autres membres de la famille et les amis du député ne peuvent pas accepter la responsabilité de fiduciaire ou de mandataire ». Les « autres membres de la famille » risquent fort d'inclure d'autres personnes que les enfants du conjoint du député.

## **6. Création d'un comité indépendant permanent pour déterminer les conditions de travail des députés**

Dans son Rapport, le Commissaire fait sienne une recommandation du comité consultatif indépendant mandaté par le Bureau de l'Assemblée nationale, en juin 2013, pour étudier « les conditions de travail, incluant le régime de retraite des députés et des membres du Conseil exécutif » : « Le Comité recommande que l'Assemblée nationale envisage la création d'un comité indépendant permanent doté de pouvoirs décisionnels en matière de conditions de travail des députés. Elle devrait définir le mandat de ce comité, le processus de nomination des membres et les règles de fonctionnement, de manière à assurer son indépendance et son autorité » (p. 38). Pourrait également être ajoutée l'exigence de définir le nombre de membres du comité ainsi que les principes de représentativité (ex : F-H, représentants de différentes provenances).

## **7. Fiducie/mandat sans droit de regard (article 45 du Code)**

Dans son Rapport, le Commissaire affirme qu'une note d'information sur les fiducies et mandats sans droit de regard établit la condition suivante, parmi celles qui y sont énoncées : « que le fiduciaire ou le mandataire ne peut

recevoir, directement ou indirectement, des directives ou des conseils des membres de l'Assemblée nationale concerné, sauf des indications générales » (p. 49). De quelles « indications générales » s'agit-il ? En lisant ladite note d'information, on se rend compte que ce à quoi faisait référence le Commissaire, c'est d'un « relevé périodique concernant la valeur globale des biens administrés ainsi que toute diminution ou augmentation de cette valeur globale ». D'autres renseignements peuvent également être communiqués au député : « Des renseignements ventilés par catégorie de risques peuvent être fournis. Il en est de même, pour les renseignements requis à des fins fiscales, notamment la somme des revenus de placement, des gains ou des pertes en capital ou d'autres renseignements exigés par les autorités compétentes ».

Nous soumettons respectueusement à cette Commission qu'une fiducie sans droit de regard ne pourrait permettre qu'un député donne l'instruction formelle de ne pas aliéner ses biens. Cette directive (qui n'a rien de la nature du conseil) est d'une importance si cruciale qu'on peut difficilement croire qu'une fiducie sans droit de regard puisse la permettre, ou la tolérer. Une fiducie sans droit de regard, assortie d'une interdiction de vendre les actifs, reviendrait à projeter dans le futur une condition qui invalide l'expression « sans droit de regard ». Si l'expression « sans droit de regard » signifie quelque chose, me semble-t-il, ça ne peut être que d'empêcher que l'émission de conditions (comme celle de ne pas vendre les biens confiés au fiduciaire ou au mandataire) ne soit, dans les faits, un droit de regard. Lorsque le Commissaire, à sa recommandation no 12, souhaite que « le Code soit modifié afin de préciser les règles relatives à la fiducie ou au mandat sans droit de regard, plus spécialement les instructions du membre

de l'Assemblée nationale à l'intention du fiduciaire ou du mandataire », on ne pourrait qu'applaudir à cette demande. Mais le Commissaire aurait dû assortir cette recommandation, de la phrase qui l'a précédée : « en respectant la finalité recherchée par le législateur ». Et ce, afin que les instructions qui deviendraient éventuellement possibles demeurent cohérentes avec l'objectif d'une fiducie ou d'un mandat « sans droit de regard ». Mais est-ce véritablement possible d'atteindre une telle cohérence ? Si l'expression « sans droit de regard » a un sens, elle ne doit pas, selon moi - en tout respect pour une opinion contraire - inclure d'instructions précédant l'entrée en vigueur de la fiducie sans droit de regard. Si le législateur accepte quelque instruction donnée avant l'effectivité de l'interdiction (pour un « futur » qui ne commence qu'à l'entrée en vigueur de la fiducie sans droit de regard), c'est donc qu'il tolère un droit de regard limité. Le législateur se trouve donc devant le choix suivant : (a) le législateur modifie l'expression afin de refléter un « droit de regard limité », auquel cas des instructions peuvent être données avant que l'interdiction de tout regard ne s'applique pour le futur, ou (b) le législateur interdit toute forme d'instruction précédant l'effectivité de cette interdiction. La seconde voie me semble respecter davantage le sens d'un mandat ou d'une fiducie « sans droit de regard ».

## **8. Avis du Commissaire (art. 87 du Code)**

Dans son Rapport, le Commissaire énonce la recommandation (no 17) suivante : « Que l'article 87 du Code soit modifié pour prévoir que le Commissaire peut rendre public un avis qu'il a rendu à l'égard d'un membre de l'Assemblée nationale, lorsque ce dernier déclare publiquement avoir

obtenu un avis du commissaire » (p. 64). Selon cette formulation, il suffirait qu'un député déclare publiquement avoir obtenu un avis du Commissaire pour que le Commissaire puisse rendre public un tel avis. Je soumets que la modification qui pourrait être faite devrait référer à la conclusion tirée par le Commissaire dans cet avis. C'est cette conclusion que le député pourrait rendre public, de son propre chef, et qui permettrait ainsi au Commissaire de rendre l'avis public afin que les gens puissent comprendre tout le raisonnement du Commissaire et avoir accès aux faits pertinents dans cette affaire. Le seul fait qu'un député déclare publiquement avoir obtenu un avis du Commissaire ne devrait pas donner la possibilité au Commissaire de rendre public cet avis. Si c'est là l'interprétation qu'avait en tête le Commissaire, force est de constater que cela ne s'est pas exprimé clairement à la recommandation no 17.

## **9. Formation sur l'éthique et la déontologie**

La recommandation no 18 traite de la nécessité pour les députés, les membres du Conseil exécutif et les membres de leur personnel « de participer à une formation dans les six mois du début de leur mandat et, par la suite, à au moins une reprise pour chaque mandat subséquent » (p. 65). J'appuie cette recommandation, mais à deux conditions :

- (1) la formation offerte devrait « effectivement » porter sur l'éthique et la déontologie, avec un équilibre du temps passé sur le volet éthique par rapport au volet déontologique ;
- (2) la formation offerte devrait avoir une durée suffisante pour être traitée de « formation » : cette durée peut varier, selon les besoins des gens,

mais ne devrait jamais être en bas de neuf heures. Idéalement, une formation de quinze heures permettrait de ne pas trop esquiver d'éléments importants du volet éthique ou du volet déontologique. Évidemment, il n'y a jamais de limite à la formation... Mais pour être réaliste, je dirais qu'une formation durant entre 9 et 15 heures serait à favoriser.

## **Conclusion**

Dans son Rapport, le Commissaire conclut ceci : « une culture éthique et déontologique s'est rapidement introduite dans l'exercice de la charge des députés, des membres du Conseil exécutif et de leur personnel. Cette culture ne cesse de prendre de l'importance à l'Assemblée nationale et dans les différents cabinets. Elle contribue à l'amélioration concrète du lien de confiance avec la population » (p. 73). L'expression « culture éthique et déontologique » laisse songeur. On se serait attendu à ce que le Commissaire puisse évoquer les changements qui se sont produits à l'Assemblée nationale, l'intériorisation des valeurs chez les membres de l'Assemblée nationale et leur personnel, la qualité des échanges entre ces personnes et le Commissaire, tous des indices pouvant nous faire croire qu'il y a eu un véritable changement de culture à l'Assemblée nationale. Le Commissaire n'est certainement pas l'intervenant privilégié pour faire état de quelque changement de culture à l'Assemblée nationale. Il peut cependant faire état de ses observations quant à l'évolution de cette culture organisationnelle dans laquelle il est un acteur-clé. Un changement opéré dans la culture d'une organisation comme l'Assemblée nationale n'est pas banal, surtout quand le Commissaire affirme que c'est une « culture éthique et déontologique » qui s'est introduite. Le Commissaire n'a pas cru utile de définir ce qui rend

« éthique et déontologique » la culture de l'Assemblée nationale, qui influence le comportement des parlementaires autant que celui de leur personnel. On se serait attendu du Commissaire à l'éthique et à la déontologie qu'il fasse état de ces changements de culture organisationnelle, tel qu'il les a observés, au fil des années. Sans prétendre avoir une visée juste de la nature et de l'ampleur de ces changements, le Commissaire à l'éthique et à la déontologie aurait dû nous faire état de ce qu'il retient de ces changements qu'il identifiait lui-même comme affectant le caractère « éthique et déontologique » de la culture organisationnelle de l'Assemblée nationale.

Prof. Michel Dion

Faculté d'administration, Université de Sherbrooke

Tel : 1-819-821-8000, poste 62913

Courriel : [Michel.Dion@USherbrooke.ca](mailto:Michel.Dion@USherbrooke.ca)

25 avril 2016.