

## ***Réformer nos institutions d'encadrement de l'éthique et de la déontologie***

### **Commentaires portant sur le « Rapport sur la mise en œuvre du Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale 2011-2014 »**

La création de l'institution du *Commissaire à l'éthique et à la déontologie* (CED) suite à l'adoption en décembre 2010 du *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale* s'inscrit dans une série d'initiatives montrant la volonté du législateur québécois de mieux baliser et gérer les facteurs de risque pouvant mener à des conduites jugées inadéquates dans l'exercice de charges publiques et, de façon générale, dans les activités gouvernementales<sup>1</sup>. S'il m'apparaît très clair que cette initiative mérite d'être saluée, il n'en demeure pas moins qu'une sérieuse réflexion s'impose qui devrait conduire, à mon avis, à une révision importante de l'infrastructure de régulation des titulaires de charge publique (élus et autres acteurs qui seront précisés plus loin) à laquelle participe l'institution du CED. Cette révision passe par l'abolition du *Commissaire à l'éthique et à la déontologie* et par la création d'une nouvelle institution d'encadrement en matière d'éthique et de déontologie. Je présenterai brièvement dans ce qui suit les principales raisons qui m'incitent à suggérer qu'ait lieu une telle révision. J'en profiterai pour me prononcer au passage sur quelques recommandations proposées par le *Commissaire à l'éthique et à la déontologie* qui ont un intérêt particulier dans le cadre de la proposition générale que je soumets à votre attention. Je serai heureux de pouvoir discuter avec vous de chacune de ces questions lors de mon audition en Commission parlementaire.

#### **1. Une proposition de réforme**

La proposition générale que je soumets à votre attention reprend des propositions déjà formulées dans deux sources distinctes. Tout d'abord, un travail de réflexion conduit avec des collègues de l'ÉNAP et de l'Université de Sherbrooke et qui a donné lieu dans un premier temps à une lettre ouverte publiée dans l'édition du 9 novembre 2012 du journal *Le Devoir* puis, dans un second temps, à un texte davantage académique paru l'an dernier dans un ouvrage collectif portant sur des questions

---

<sup>1</sup> Au nombre de ces initiatives, pensons notamment à la création des institutions suivantes : le *Directeur général des élections*, le *Vérificateur général du Québec* et le *Commissaire au lobbyisme*.

d'éthique et de corruption<sup>2</sup>. Elle reprend également une des recommandations formulées dans le rapport de la *Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction* (CEIC) en novembre dernier (recommandation #54 : *Revoir l'encadrement relatif à l'éthique et à la déontologie*)<sup>3</sup>.

**La proposition que je soumets est la suivante :** *appliquer la recommandation #54 du rapport de la CEIC comme première étape d'un processus de réévaluation de nos institutions d'encadrement de l'éthique et de la déontologie.*

L'étendue de la proposition de notre équipe et celle de la CEIC diffèrent sensiblement : dans le cas de la CEIC, la proposition consiste à créer un *Commissaire à l'éthique et au lobbying* qui ferait suite à l'abolition du CED et du *Commissaire au lobbying du Québec* (CLQ). Ce nouvel organisme aurait un pouvoir de surveillance touchant l'ensemble des élus provinciaux et municipaux ainsi que leur personnel politique, des sous-ministres, des dirigeants d'organismes publics et des présidents de conseil d'administration des organismes et des entreprises d'État. Quant à la proposition de notre équipe, elle passe tout d'abord par la création d'une commission parlementaire spéciale sur l'éthique et la réforme des institutions démocratiques dont la mission serait de débattre d'un ensemble de mesures – dont celles que nous proposons – relatives « à la mise en place d'une infrastructure éthique renouvelée et adéquatement coordonnée. » (p. 237)<sup>4</sup>. Cette infrastructure éthique renouvelée passerait notamment par un examen de la mission et des processus de surveillance des institutions déjà existantes qui ont un rôle structurant au plan éthique, afin de les rendre plus efficaces et d'en mieux coordonner les actions. Cela touche évidemment le CED mais aussi le CLQ et un certain nombre d'autres institutions. Cette proposition ne recommande pas directement l'abolition du CED et son intégration dans une nouvelle institution d'encadrement de l'éthique et de la déontologie mais elle laisse la porte ouverte à une telle possibilité. On comprendra, à la lecture de la proposition que je soumets à votre attention, que ma réflexion m'a conduit à considérer la recommandation #54 de la CEIC comme une première étape valable d'un chantier plus large. J'y reviendrai.

Ce sur quoi j'aimerais attirer l'attention, dans un premier temps, c'est sur la communauté des raisons avancées tant dans les travaux de la CEIC que dans les réflexions de notre équipe afin de revoir nos institutions d'encadrement de l'éthique et

---

<sup>2</sup> Boisvert Y., Bernier P., Bégin L., Lacroix A. (2015), « Quand l'éthique a besoin d'institutions. Pour une infrastructure de régulation des agents publics plus efficace », dans A. Lacroix et Y. Boisvert (2015), *Marchés publics à vendre. Éthique et corruption*, Montréal, Éditions Liber, p. 231-247.

<sup>3</sup> La recommandation est reproduite en Annexe du présent document.

<sup>4</sup> Les propositions générales de notre équipe sont reproduites en Annexe du présent document.

de la déontologie. Si l'on est convaincu par ces raisons, on devra en tirer au moins la conclusion qu'une importante réforme de nos institutions d'encadrement de l'éthique et de la déontologie est requise. Restera ensuite à déterminer les meilleures mesures à mettre en œuvre.

## 2. Les raisons de réformer

Les analyses proposées de part et d'autre reposent sur un constat analogue : nos organismes d'encadrement de l'éthique et de la déontologie, tant au sein de l'État québécois que des municipalités, travaillent pour l'essentiel en vase clos. Il s'en suit un évident problème de coordination. Il est vrai que l'art.94 du *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale* prévoit la possibilité d'une forme de coordination avec d'autres institutions de surveillance et contrôle. Ainsi il est écrit à cet article que « Le commissaire peut conclure des ententes avec d'autres personnes, notamment avec le vérificateur général ou le commissaire au lobbying, afin de tenir des enquêtes conjointes, chacun en application des dispositions législatives qu'il applique. » L'expérience de ces dernières années – et encore plus, certains événements récents de ce printemps et de l'été qui concernaient un Ministre du gouvernement – nous ont montré malheureusement qu'on ne pouvait pas compter sur un recours à cet article afin de mieux coordonner les actions de nos institutions. L'occasion était pourtant idéale de tester ce que pourrait produire une coordination conduite sur une base volontaire.

Une meilleure coordination apparaît pourtant souhaitable si l'on compte pallier aux insuffisances induites par le fonctionnement actuel de ces institutions. On peut identifier au moins deux insuffisances particulièrement importantes. La première concerne l'équité dans le traitement des situations et des acteurs impliqués. La CEIC rappelle par exemple que certains manquements à l'éthique et à la déontologie concernent souvent des acteurs relevant de plus d'un organisme et étant, de ce fait, assujettis à une variété de normes et sous la responsabilité de « gardiens » différents. Or rien ne permet de garantir que les traitements réservés aux uns et aux autres à partir de ces sources et institutions variées pourront prétendre à une équité suffisante. Ce problème peut relever de la variété des domaines contrôlés et des normes qu'on y trouve : par exemple, le contrôle des activités de lobbying touche un domaine d'action qui diffère du contrôle des conflits d'intérêt, même s'il peut se produire des situations où l'un et l'autre de ces contrôles sont requis pour des acteurs qui transigent ensemble, voire parfois pour un même acteur. Mais le problème d'inéquité peut aussi provenir de la façon dont sont exercés les pouvoirs qu'ont les hauts fonctionnaires qui dirigent ces institutions. Nous avons été nombreux à être consternés d'apprendre lors des travaux de la Commission Charbonneau que certains de nos « gardiens » de l'éthique et de la

déontologie ne faisaient pas une priorité de leur fonction de surveillance, d'enquête et de sanction<sup>5</sup>. Qu'arrive-t-il encore une fois au plan de l'équité lorsque, dans une même situation de possible transgression, un acteur fait face à un « gardien » peu préoccupé par son mandat de surveillance, contrôle et sanction alors qu'un autre acteur participant à la même situation voit ses actions enquêtées par un « gardien » beaucoup plus soucieux de respecter son mandat ? Ou bien – autre variante – lorsque le premier de ces gardiens exerce bien son mandat de surveillance et de contrôle mais qu'à la différence du second, il trouve constamment de bonnes raisons de ne pas imposer de sanction ? On attend des gardiens qu'ils exercent les pouvoirs qu'ils ont.

La seconde insuffisance manifestement induite par le fonctionnement en vase clos de nos institutions consiste en ceci que les problèmes font l'objet d'une approche fragmentée. Le rapport de la CEIC soulève cette question en affirmant que la spécialisation de nos institutions d'encadrement de l'éthique et de la déontologie ne permet pas d'avoir une « [...] véritable vue d'ensemble de l'éthique au sein des institutions québécoises. Résultat : certains comportements ne reçoivent donc pas l'attention qu'ils méritent parce qu'ils ne sont pas visés spécifiquement par le mandat de l'un de ces organismes. » (CEIC, Tome 3 ; 178). Et s'il arrive, comme nous l'avons vu récemment, que certains comportements font l'objet de vérifications de plusieurs de ces institutions en même temps, l'absence de vue d'ensemble s'avère tout autant problématique : aucune de ces institutions n'est en mesure d'aborder la situation sous ses multiples facettes. Les liens entre les divers aspects impliqués dans la situation ne peuvent donc pas faire l'objet d'une attention soutenue. Les enquêtes n'arrivent alors à produire que des résultats parcellaires. Il y a fort à parier que l'addition des résultats obtenus sera décevant.

Ces insuffisances induites par le fonctionnement en vase clos de nos « gardiens » de l'éthique et de la déontologie font voir l'importance d'assurer la meilleure coordination possible de nos institutions. Ce n'est qu'à cette condition que nous pourrions parler d'institutions à la fois efficaces et crédibles. Je ne nie pas que le travail de ces institutions d'encadrement puisse être généralement bien accompli. Leur efficacité peut toutefois être questionnée lorsqu'elles ont à aborder certaines situations particulièrement sensibles ; et cela est encore plus manifeste lorsque ces situations sensibles sont soumises à l'attention de plusieurs de ces institutions. Le défaut de coordination et ses conséquences en deviennent alors manifestes. Par-dessus tout, la crédibilité de ces « gardiens » risque d'être mise à rude épreuve. Il importe pourtant de

---

<sup>5</sup> On pensera particulièrement au témoignage de la directrice générale des élections par intérim ainsi qu'à celui du président de l'Office des professions qui ont révélé à quel point ces préoccupations ont été secondaires pour l'une et l'autre de ces institutions.

rassurer la population quant au sérieux avec lequel ces questions d'éthique et de déontologie sont considérées par nos titulaires de charge publique et par les institutions d'encadrement.

### **3. Les orientations de la réforme**

Bien que brossés à grands traits, le constat de travail en vase clos et l'identification des insuffisances qui découlent du manque de coordination nous invitent à envisager des mesures sérieuses de réorganisation de notre infrastructure d'encadrement de l'éthique et de la déontologie. Je reviens donc brièvement aux propositions énoncées dans la section 1 de ce mémoire.

La proposition formulée par notre équipe de chercheurs universitaires engage la mise sur pied d'un important chantier de réévaluation de l'ensemble de nos institutions dont la mission implique une dimension structurante de l'éthique et de la déontologie. Comme je l'ai déjà mentionné, elle demande la création d'une commission parlementaire spéciale sur l'éthique et la réforme des institutions démocratiques. Cette commission serait chargée de débattre d'un ensemble de mesures de réforme touchant nos institutions d'encadrement, dans le but de « [...] s'assurer que nous sommes dotés d'une infrastructure de régulation éthique qui permette de protéger efficacement l'intérêt public contre les dérives politiques et les déviations administratives. » (Boisvert et al. ; 238). Au terme de cet exercice, il conviendrait de pérenniser le travail accompli par cette commission spéciale en intégrant la question de « l'éthique et la réforme des institutions démocratiques » dans le mandat de la Commission permanente des institutions.

Évidemment, on ne peut présumer des résultats des travaux d'une telle commission spéciale mais elle devrait inévitablement, me semble-t-il, conduire à des révisions de certains mandats, pouvoirs et pratiques des institutions d'encadrement dès lors que l'on prend au sérieux le déficit de coordination et ses conséquences. Ouvrir un tel chantier suppose une volonté politique ferme et on ne peut espérer des résultats concrets qu'après une période plus ou moins longue de consultations, débats et travaux parlementaires. On peut toutefois considérer la recommandation #54 de la CEIC comme étant un premier pas important qui pourrait être franchi dans la direction d'une telle réévaluation de l'ensemble de nos institutions d'encadrement de l'éthique et de la déontologie. Surtout, il vaut d'être souligné que cette première réforme lancerait un message clair à la population à l'effet que ses dirigeants politiques accordent une importance réelle à la pérennisation et à l'efficacité de nos institutions d'encadrement de l'éthique et de la déontologie.

Sans devoir reprendre l'argumentaire développé par la CEIC autour de la recommandation #54, je me permets d'insister sur un aspect qui me paraît être au cœur de cette recommandation. En proposant de « regrouper au sein d'un seul organisme plusieurs des acteurs actuellement chargés d'appliquer des mesures en matière d'éthique, de déontologie et de lobbyisme » (CEIC, T.3; 178) – ce qui implique que soient abolis les actuels CED et CLQ – on cherche notamment à s'assurer que tous les élus ( tant provinciaux et municipaux ) ainsi que tous les autres titulaires de charge publique de haut niveau (les sous-ministres, les dirigeants d'organisme et les présidents des C.A. des organismes et entreprises d'État) seront assujettis à des normes et règles adéquatement coordonnées, tant au plan de leurs libellés et implications pratiques qu'au plan de leur interprétation et mise en œuvre dans les diverses situations problèmes pouvant être rencontrées. On vient par-là contrer les effets néfastes de l'approche fragmentée que l'on connaît actuellement tout en assurant une plus grande équité dans le traitement des situations et des acteurs impliqués. Une seule institution d'encadrement verrait ainsi à l'application des lois, règlements et textes normatifs touchant aux questions d'éthique et de déontologie pour tous les acteurs assumant les plus hautes charges et responsabilités publiques, y compris les acteurs dont le mandat légitime est d'essayer d'exercer une influence auprès des titulaires de charge publique (les lobbyistes). J'ajouterais par ailleurs que la recommandation #22 proposée par le CED dans son Rapport, et visant à ce que les membres du personnel d'un député ou d'un cabinet de l'Assemblée nationale puissent aussi faire l'objet d'enquêtes et de sanctions par le Commissaire, devrait être accueillie positivement lors de la configuration de la nouvelle institution d'encadrement.

Autre considération non négligeable découlant de la décision d'aller de l'avant avec la création de cette nouvelle institution : cette dernière aurait le mandat, par ses actions de formation, de surveillance et de contrôle, de diffuser une culture de l'éthique et de l'intégrité auprès de l'ensemble des titulaires de charges et responsabilités publiques de haut niveau, y compris leurs collaborateurs immédiats (membres du personnel d'un député ou d'un cabinet de l'Assemblée nationale) et lobbyistes. Là aussi – et peut-être même, là surtout – une cohérence des décisions et actions est requise si l'on veut en arriver à des résultats probants.

#### **4. Considérations additionnelles et conclusives autour des *valeurs de l'Assemblée nationale***

En terminant, je voudrais faire part aux membres de la Commission de quelques éléments soulevés dans le Rapport du CED qui m'ont laissé perplexe et qui concernent la question des valeurs énoncées dans le *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale*.

À la page 90 de son Rapport, le CED fait état des demandes qui lui ont été adressées par des membres de l'Assemblée nationale par sujets, pour la période allant du 6 janvier 2011 au 31 décembre 2014. Les questions de *déclaration d'intérêts*, de *dons, avantages et marques d'hospitalité* ainsi que de *conflits d'intérêts* sont celles qui ont entraîné le plus grand nombre de consultations auprès du CED. Ce n'est pas en soi particulièrement surprenant. Ce sont des histoires se rapportant à des questions de cette nature qui sont pour une bonne part à l'origine de la création de l'institution du CED. Ce qui me laisse perplexe, toutefois, c'est l'absence complète de questions portant sur les *valeurs de l'Assemblée nationale*. Je rappelle que l'article 8 du *Code* énonce que « les députés reconnaissent que ces valeurs doivent les guider dans l'exercice de leur charge ainsi que dans l'appréciation des règles déontologiques qui leur sont applicables et qu'il doit être tenu compte de ces valeurs dans l'interprétation de ces règles [...] ». Ces valeurs sont-elles à ce point claires et consensuelles pour tous et toutes, tant dans leur interprétation que dans leurs implications pratiques pour que personne pendant ces 4 années n'ait senti le besoin d'adresser une seule question au *Commissaire* à leur sujet ? En tant que repères devant guider l'appréciation des règles déontologiques, ces valeurs constituent un arrière-plan obligé du cadre déontologique et on ne saurait les ramener à une simple question d'appréciation personnelle en fonction du « gros bon sens » de chacun et chacune. Si tel était le cas, s'il n'y avait pas d'emblée une signification à partager collectivement et des attentes tout aussi collectives rattachées à ces valeurs en fonction du rôle qu'est appelé à jouer le député et le ministre, on verrait mal comment le CED pourrait en référer à ces valeurs dans certaines enquêtes qu'il a menées. Il y a place, me semble-t-il, pour une prise en compte plus soutenue de la question des valeurs dans le cadre de formations qui devraient être offertes aux élus et aux membres de leur personnel (sur la question des formations, on comprendra que j'appuie la recommandation #18 du Rapport du CED, bien qu'elle me paraisse minimale)<sup>6</sup>.

Ma seconde perplexité autour de la question des valeurs est davantage délicate : elle concerne l'usage en étant fait par le Commissaire lui-même. Comme il le reconnaît dans son Rapport, l'article 92 du *Code* lui permet de faire une enquête pour déterminer si un député a commis un manquement aux règles déontologiques ou aux valeurs de l'Assemblée nationale. Un manquement aux valeurs devrait ainsi pouvoir entraîner des sanctions en vertu de l'article 99 du *Code*, si l'on suit la même logique que celle

---

<sup>6</sup> La recommandation est à l'effet de « prévoir l'obligation 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. » Cela me paraît peu. D'autant plus que rien n'est indiqué quant à la durée de ladite formation qui risque fort de ressembler davantage à une séance d'information plutôt qu'à une véritable formation.

appliquée à l'article 92. Or, et cela est clair dans son Rapport du 7 juin 2012 (DE-02-2012) et encore plus manifeste dans son Rapport d'enquête du 8 juin dernier (De-01-2016), le CED a choisi de ne pas utiliser les recours dont il dispose afin de sanctionner des manquements aux valeurs et principes éthiques de l'Assemblée nationale dont il reconnaît pourtant qu'ils ont bien eu lieu. Cela pose un certain nombre de problèmes, à commencer par le message lancé aux membres de l'Assemblée nationale ainsi qu'à la population à propos des valeurs et principes : ils seraient moins importants à respecter que les règles déontologiques inscrites au *Code*. Pourtant, ces valeurs et principes sont en arrière-plan de l'ensemble normatif constitué des règles déontologiques. Mais surtout, à partir du moment où le législateur a choisi d'inscrire ces valeurs et principes dans le *Code*, un manquement à leur endroit ne peut être considéré comme anodin. Sans vouloir m'attarder indûment à une enquête en particulier, il m'apparaît important de souligner qu'il ne suffit pas qu'un député soit « [...] convaincu qu'en agissant avec autant d'enthousiasme [...] il ne pouvait pas commettre un manquement au Code » (DE-01-2016 ; [237]) pour qu'il puisse en être excusé. L'article 99 du *Code* offre une gradation des sanctions qui permet à la fois de rappeler le sérieux avec lequel le Code doit être considéré sans pour autant qu'il ne soit nécessaire d'accabler les députés de sanctions sévères lorsque le Commissaire juge le manquement moins grave ou bénéficiant de certaines circonstances atténuantes. En tout respect pour le Commissaire, je me permets d'affirmer que la manière dont il a choisi d'aborder la question des manquements aux valeurs et principes de l'Assemblée nationale ne sert pas adéquatement la fonction qu'il occupe.

Luc Bégin  
Faculté de philosophie et  
Institut d'éthique appliquée (IDÉA)  
Université Laval, Québec  
Luc.begin@fp.ulaval.ca

## ANNEXE

### **Recommandation #54 de la CEIC :**

D'adopter une loi regroupant au sein d'un même organisme les instances de contrôle et d'application des règles d'éthique et de lobbyisme de l'État québécois et de ses municipalités incluant les dispositions suivantes :

- L'abolition du Commissaire à l'éthique et à la déontologie de l'Assemblée nationale (CED) et du Commissaire au lobbyisme du Québec (CLQ);
- La nomination d'un Commissaire à l'éthique et au lobbyisme par les deux tiers des voix de l'Assemblée nationale pour un mandat fixe de 7 ans ;
- Un pouvoir de surveillance touchant l'ensemble des élus provinciaux et municipaux et de leur personnel politique, des sous-ministres, des dirigeants d'organismes publics et des présidents de conseil d'administration des organismes et des entreprises d'État.

### **Propositions de l'équipe ÉNAP/U.Laval/U.Sherbrooke :**

De façon à mettre en place une infrastructure de régulation des agents publics plus efficace :

- Créer une *commission sur l'éthique et la réforme des institutions démocratiques* dont le mandat serait de
  - débattre de mesures de réformes relatives à la mise en place d'une infrastructure éthique renouvelée et adéquatement coordonnée;
  - revoir en conséquence les lois qui régissent les six institutions suivantes : le vérificateur général, le directeur général des élections, le commissaire au lobbyisme, le président de la Commission de la

fonction publique, le président de la Commission d'accès à l'information, le commissaire à l'éthique et à la déontologie;

- Créer trois instruments institutionnels liés au Parlement :
  - Un *commissaire à l'intégrité des marchés publics* dont la mission consisterait à surveiller le respect de l'intégrité de tous les marchés publics qui relèvent des ministères, réseaux parapublics, organismes publics, entreprises publiques et municipalités;
  - Un *commissaire à la gestion des dénonciations éthiques* qui serait chargé de recevoir et analyser les alertes éthiques, enquêter ou coordonner et superviser les investigations qu'elle demande à des organes régulateurs ou de sécurité publique attirés de mener, et rendre compte du suivi;
  - Un *comité permanent d'éthique et de gouvernance publiques* sous l'égide de l'Assemblée nationale : formé des autorités gardiennes de l'éthique publique, il devrait 1/ s'assurer de la cohérence, de la complémentarité et de la collaboration des institutions concernées et 2/ évaluer la qualité de la gouvernance de toutes les institutions membres;
- Intégrer l'éthique dans la mission de la *Commission permanente des institutions*