

**Commentaires sur le projet de loi no 48 intitulé « Code d'éthique et de
déontologie des membres de l'Assemblée nationale »**

De manière générale, le code est assez bien conçu. Il regroupe différentes règles qui étaient déjà incluses, par exemple, dans la Loi sur l'Assemblée nationale, ou dans les directives du Premier ministre. Mais en plus d'en améliorer le contenu lorsque nécessaire, le Code établit les principales valeurs de l'Assemblée nationale. Ces valeurs n'ont évidemment pas de force exécutoire. Mais, elles peuvent aider les membres de l'Assemblée nationale, surtout ceux qui en sont à leur premier mandat, à intérioriser les valeurs propres à cette institution qu'est l'Assemblée nationale. Comme dans n'importe quel code d'éthique, les valeurs servent de points de repère. Comme il est mentionné à l'art. 6, elles servent de guides dans le respect des règles déontologiques prévues au Code. Dans le cas où les règles n'ont pas tout prévu, les membres de l'Assemblée nationale bénéficient de ces repères généraux que sont les valeurs en question, en plus, bien entendu, de l'éclairage que pourra leur apporter le Commissaire à l'éthique et à la déontologie. Bien que ces valeurs fassent l'effet d'un simple préambule, elles manifestent tout de même quelque chose d'essentiel : comme il s'agit d'un projet de loi discuté et voté en cette enceinte, on peut croire que ce sont des valeurs consensuelles auxquelles adhèrent la très grande majorité, et probablement l'unanimité, des membres de l'Assemblée nationale. Ce n'est donc pas un élément négligeable du Code. Par ailleurs, on doit se rendre compte que dans ce Code, les valeurs ne tiennent lieu que d'un préambule. Elles ne sont nullement présentes dans le cœur même du Code. On se retrouve donc avec un Code qui parle d'éthique en traitant des valeurs, mais qui ne fait plus référence à ces valeurs quand vient le temps de traiter de différentes normes de comportement. Il s'agit davantage d'un code de déontologie que d'un code d'éthique. Un véritable code d'éthique aurait intégré, à différents endroits dans le Code, là où c'est pertinent, l'une des cinq valeurs

de l'Assemblée nationale reconnues à l'art. 6. Présentement, le projet de loi aligne des valeurs sans faire le lien entre ces valeurs et les normes de comportement prescrites par le Code. Nous pourrions avoir un véritable code d'éthique si ce lien était fait. Ça ne changerait rien au fait que la non-conformité à l'une des cinq valeurs n'est pas prévue dans le Code comme une action pouvant amener quelque sanction que ce soit. Le seul effet d'une telle opération serait de ne pas tenir un discours parallèle : l'un sur les valeurs, l'autre sur les normes de comportement qui n'ont pas de lien explicite avec l'une ou l'autre de ces valeurs. Mais même si un tel lien était fait dans une nouvelle version du Code, nous aurions tout de même sous les yeux un code de déontologie, plutôt qu'un code d'éthique. Une lecture attentive du code nous montre en effet l'omniprésence des interdictions (20 clauses) et des obligations (14 clauses) quant au comportement attendu des députés et membres du Conseil exécutif. C'est la marque d'un code de déontologie, par opposition à un code d'éthique qui met davantage l'accent sur les valeurs.

Les commentaires qui suivent ont pour but d'attirer l'attention sur quelques points qui m'apparaissent importants. Certains concernent des modifications d'ordre mineur, mais qui mériteraient tout de même d'être considérées. D'autres ont trait à l'usage de termes assez flous qui pourraient porter à confusion. D'autres commentaires sont purement des questions relatives à l'interprétation qu'on doit donner au texte lui-même tel qu'il est écrit. Enfin, je souligne une question qui me semble fondamentale et qui mérite réflexion.

1- Modifications mineures

- Art. 11, 18 et 19 : De manière générale, les codes d'éthique s'intéressent à trois genres de manifestation d'un conflit d'intérêts :

le conflit d'intérêt réel, le conflit d'intérêt potentiel et le conflit d'intérêt apparent. Dans le cas d'un conflit d'intérêt apparent, il n'y a aucun problème d'éthique. Ce n'est que l'apparence qui est en jeu. On comprend donc la résistance des organisations à se donner des règles strictes concernant les conflits d'intérêts apparents. Il en est tout autrement du conflit d'intérêt potentiel. L'art. 11 du Code paraît couvrir autant le conflit d'intérêt réel que le conflit d'intérêt potentiel. Aux art. 18 et 19, on s'en tient aux conflits d'intérêts réels. Il aurait peut-être été opportun d'être un peu plus explicite, à l'art. 11, sur la conduite à adopter face à un conflit d'intérêts potentiel.

- Article 50 (1) : Je suggère d'enlever le critère de la durée durant laquelle une personne a été membre du Conseil exécutif. Ce critère est-il véritablement pertinent quant à la levée de l'interdiction ou à la réduction du délai de deux ans? La question se pose. Il n'en est pas de même des circonstances du départ et des perspectives d'emploi, qui sont des critères qui m'apparaissent tout à fait usuels.
- Le Commissaire doit exercer ses fonctions « dans un souci d'information, de prévention, de confidentialité, d'objectivité et d'impartialité », nous dit l'art. 54. Cette précision est importante. À l'art. 78, il est mentionné que le Commissaire organise des activités pour renseigner les députés et le public autant sur son rôle que sur l'application du Code. Le souci d'information et de prévention y est évidemment soulevé. Mais ne pourrait-il pas arriver qu'un groupe de députés, qu'un parti ou que le Conseil exécutif demande au Commissaire une activité de formation en éthique qui aille bien au-delà de l'interprétation à donner à tel ou tel article du Code? On déborderait alors l'organisation des activités prévues à l'art. 78. Je soulève la question, au cas où vous trouveriez utile d'ajouter une mention quant à des demandes de formation éthique qui pourraient être faites au Commissaire.

2- Des termes qui posent question

- a) « **famille immédiate** » : à l'article 5, la famille immédiate est définie comme incluant le conjoint et un enfant à charge du député ou du conjoint. Le frère ou la sœur, le père ou la mère ne sont donc pas couverts par les articles où on parle de la famille immédiate. Dans les codes d'éthique qui ont traité de la notion de famille de la manière la plus explicite, on s'arrête généralement aux cousins et cousines (leurs enfants étant donc exclus). Par contre, on peut légitimement faire l'hypothèse que plus l'extension du terme « famille » sera grande, plus il risque d'arriver des situations où le spectateur impartial pourrait se questionner sur l'à-propos d'une clause aussi large. Plus une société est réduite quant à son nombre d'habitants, plus il risque d'y avoir des situations où le cousin, la cousine, le frère, la sœur d'un député pourrait être impliqué dans des situations visées par le Code. Être trop restreint peut ouvrir la porte à des abus. Mais être trop exigeant en termes d'extension du mot « famille » n'est peut-être pas non plus très réaliste.
- b) « **don** » (Chapitre III): ce terme est très rarement présent dans les codes d'éthique. On parle toujours de cadeaux, et non pas de dons. Mais, j'imagine qu'on parle ici exactement du même phénomène. Il n'y a, dans le projet de loi, aucune indication à l'effet contraire.
- c) « **rapports officiels, directs et importants** » (art. 49): ce terme m'apparaît trop restrictif. Un ex-Ministre, qui a quitté la politique, pourrait ainsi devenir président du conseil d'administration d'une entreprise dont le secteur correspond exactement au domaine qui était sous sa juridiction en tant que Ministre, s'il n'a pas eu de « rapports officiels, directs et importants » avec l'entreprise en

question dans l'année qui a précédé la cessation de ses fonctions comme membre du Conseil exécutif. Le délai de deux ans est habituellement une interdiction stricte dans les codes d'éthique.

- d) « **d'une manière abusive** » (art. 12) : En lisant cette expression, la question suivante m'est venue à l'esprit : dans quelle situation un député pourrait-il être amené à agir ou à tenter d'agir de façon à favoriser les intérêts d'une personne autre que les membres de sa famille immédiate, mais sans que cette faveur accordée puisse être considérée comme étant abusive?
- e) « **société publique** » (art. 36.2) : la définition de la société publique inclut une « société dont les actions sont détenues par plus de 25 actionnaires et dont la gestion est tout à fait étrangère au membre du Conseil exécutif ». On peut se demander quel genre de situations est visé ici. La définition d'une société publique comme une société dont les actions sont transigées à une bourse m'apparaissait couvrir ce que l'on entend généralement par ce terme.

3- Des questions d'interprétation

- a) **La valeur des dons et avantages** (art. 23-24) : L'art. 23 prévoit que le député ne peut accepter un don qu'à deux conditions : (1) le don est conforme aux « règles de la bienséance, de la courtoisie, du protocole et de l'hospitalité » : comme ces règles ne sont généralement pas écrites, l'effet réel de cette condition est de s'en remettre au bon jugement du député; (2) le don doit demeurer d'une valeur raisonnable dans les circonstances. Une « valeur raisonnable dans les circonstances » peut donner lieu à toutes sortes d'interprétations. Si le projet de loi n'est pas modifié afin de spécifier une valeur monétaire, comme c'est le cas habituellement dans les

codes d'éthique, alors le Commissaire n'aura d'autre choix que d'émettre une ligne directrice à cet égard, en vertu de l'art. 77, et ce, dès son entrée en fonction. Concrètement, une limite supérieure de \$ 150. ou de \$ 200. pourrait être ajoutée au projet de loi. Elle serait déjà assez généreuse, compte tenu des usages. Mais, le commissaire pourrait décider que cette limite supérieure sera de \$ 100. Il devra, de toutes manières, décider dans chaque situation si le don, en dépit du fait que sa valeur monétaire est en bas de la limite supérieure, était raisonnable ou non dans les circonstances. Par ailleurs, l'article 24 précise que le député a le choix soit de retourner le don au donateur, soit de ne pas le retourner, soit de le remettre à l'État. Quand il est dit que le donataire décide de ne pas retourner le don au donateur et de ne pas le remettre à l'État, c'est donc qu'il le gardera en sa possession, personnellement. Il aurait peut-être été plus clair de s'exprimer de cette manière. L'article 24 mentionne la nécessité de déclarer les circonstances de la réception. Je suggère qu'on y ajoute également la date de réception, afin que le Commissaire puisse vérifier l'expiration du délai de 30 jours. Si le projet de loi n'est pas modifié en ce sens, le Commissaire devra émettre une ligne directrice précisant que les circonstances de la réception incluent la divulgation de la date de la réception du don. Enfin, l'article 24 prévoit un registre public des déclarations de députés concernant la réception de dons. Voilà une excellente initiative.

- b) « **dans les plus brefs délais** » (art. 39) : pourquoi ne pas prévoir un délai de 60 jours, qui apparaîtrait amplement suffisant? Si vous croyez que des situations exceptionnelles pourraient survenir où un tel délai serait insuffisant, vous pourriez prévoir que le Commissaire puisse évaluer ces cas exceptionnels et décider s'il accorde ou non une extension de délai au membre du conseil exécutif.

- c) « **autoriser exceptionnellement un marché particulier avec le gouvernement** » (art. 41) : l'art. 41 prévoit que le Commissaire peut autoriser qu'une entreprise dans laquelle le membre du Conseil exécutif a des intérêts participe à un marché avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public, à certaines conditions qu'il fixe lui-même. Mais il est ajouté que le Commissaire peut autoriser exceptionnellement un marché particulier, même si les conditions qu'il a lui-même fixées ne sont pas respectées, à condition qu'il s'agisse d'un cas où l'intérêt public l'exige. Une telle clause amènerait éventuellement le Commissaire à se contredire lui-même, à ne pas appliquer les conditions qu'il a lui-même fixées, en vertu d'un certain « intérêt public » qui serait en jeu. Il m'apparaît que cette clause est trop floue pour qu'elle puisse être opérationnelle. Quand l'intérêt public poussera-t-il le Commissaire à ne pas appliquer les conditions qu'il s'est fixées et qui sont d'ailleurs obligatoires puisque ces conditions « doivent » être prévues par le Commissaire, nous dit l'art. 41? Par cet article, on exige, puisque c'est sous forme d'un devoir, que les conditions fixées par le Commissaire prévoient les quatre éléments mentionnés. Mais en même temps, on prévoit que le Commissaire puisse autoriser tout de même un marché particulier alors que ces conditions obligatoires n'ont pas été satisfaites. De plus, on place le Commissaire dans une position ambiguë quant à l'intérêt public. Le projet de loi semble le présenter comme un interprète de ce qui va dans le sens de l'intérêt public, en ce qui concerne la question de ces marchés particuliers avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public. Est-ce bien ce pouvoir d'interpréter l'intérêt public dans ce type de circonstances que l'on veut ici conférer au Commissaire?
- d) « **jusqu'au troisième degré inclusivement** » (art. 57) : on comprend ici que le Commissaire ne peut être parent ou allié d'un membre de l'Assemblée nationale, ou d'une personne qui est membre du Conseil

exécutif sans être membre de l'Assemblée nationale, et ce, jusqu'au troisième degré inclusivement. Compte tenu que les différents degrés établis selon le droit civil, particulièrement le droit des successions, ne seront peut-être pas des plus limpides pour tous les députés, ne conviendrait-il pas de définir les types de personnes visées, qu'ils soient frères, sœurs, etc. ?

- e) « **doit éviter** » (art. 11, pour le député; art. 58, pour le Commissaire) : le terme « éviter » réfère à une interdiction relativement faible, de sorte que lorsqu'on y ajoute le devoir, on crée une inconsistance ou, à tout le moins, un questionnement sur la force réelle de l'interdiction. Il n'y a que ces deux articles où l'expression revient. Il aurait été plus clair d'en faire une interdiction stricte, comme c'est le cas partout ailleurs dans le code où un comportement est prohibé.

4- Une question de fond

Les dispositions modificatives que l'on retrouve aux articles 98 et suivants ne sont pas banales du tout. Car elles accordent au Commissaire à l'éthique et à la déontologie des pouvoirs qui dépassent de beaucoup le seul cadre de l'Assemblée nationale. Le pouvoir d'enquête, sur demande ou à l'initiative du Commissaire à l'éthique et à la déontologie, s'appliquera aux huit (8) institutions suivantes : (1) la Commission d'accès à l'information (art. 101); (2) la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (art. 113); (3) la Commission de la représentation (art. 114); (4) le Directeur général des élections (art. 114); (5) la Commission de la fonction publique (art. 118); (6) le Protecteur du Citoyen (art. 120); (7) le Commissaire au lobbyisme (art. 122); (8) le Vérificateur général (art. 123). Dans nombre de cas, le pouvoir d'enquêter « *motu proprio* » est déjà reconnu à ces institutions : ainsi, par exemple, en est-il du Directeur général des élections (art. 491 Loi électorale), du Protecteur du Citoyen (art. 13 Loi sur le Protecteur du Citoyen), du Commissaire au lobbyisme (art. 39 Loi sur

la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme) ou de la Commission d'accès à l'information (art. 127 Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels).

De plus il faut aussi voir que l'art. 82 permet au Commissaire de faire des enquêtes conjointes avec le vérificateur général ou le commissaire au lobbyisme, par exemple. Il pourrait donc arriver que le Commissaire à l'éthique et à la déontologie, de sa propre initiative, fasse une enquête conjointe avec le vérificateur général et/ou le commissaire au lobbyisme, une enquête qui pourrait avoir pour objet les conduites ou décisions du Protecteur du Citoyen, du Directeur général des élections ou des membres de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, par exemple. Mais, comme l'art. 82 dit bien « notamment avec le vérificateur général ou le commissaire au lobbyisme », d'autres possibilités existent, y compris une enquête « motu proprio » du Commissaire à l'éthique et à la déontologie conjointement avec le vérificateur général et portant sur le commissaire au lobbyisme. Conférer autant de pouvoirs d'enquête au Commissaire à l'éthique et à la déontologie revient à créer une « super-Commission » qui peut enquêter, sur demande ou de sa propre initiative, sur les agissements des membres des Commissions ou les représentants officiels de grandes institutions démocratiques québécoises. Les pouvoirs du Commissaire à l'éthique et à la déontologie débordent donc de beaucoup le seul cadre de l'Assemblée nationale. Ne serait-il pas utile de mentionner ce pouvoir étendu à l'art. 3, puisque l'art. 2 affirme que le Code s'applique aux députés, incluant ceux qui sont membres du Conseil exécutif? Il serait, dès lors, plus clair que le mandat du Commissaire dépasse de beaucoup l'Assemblée nationale. Car n'oublions pas que le Commissaire peut donner des avis et émettre des lignes directrices visant les huit institutions en question. La fonction du Commissaire à l'éthique et à la déontologie déborde donc considérablement l'Assemblée nationale elle-même, et ce, même si les institutions en question lui sont redevables. Il conviendrait d'en faire état à l'art. 3 du Code.

Prof. Michel Dion

Faculté d'administration, Département de management

Université de Sherbrooke

2500, boulevard Université, Sherbrooke (Québec) J1K2R1

Tél : 1-819-821-8000, poste 62913

Courriel : Michel.Dion@USherbrooke.ca