Mémoire

de l'Office des professions du Québec

sur le projet de loi n^{o} 48

Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale

présenté à la

Commission des institutions
de l'Assemblée nationale du Québec

6 octobre 2009

Office des professions Québec

INTRODUCTION

Le Québec s'est doté depuis 35 ans d'une approche originale dans un très grand secteur, celui des professions, puisque, pour protéger le public, il a installé un ensemble de règles, d'institutions et de processus visant un comportement éthique dans le domaine professionnel.

Qui plus est, le système professionnel visait, déjà en 1973, une approche intégrée à cet égard, puisqu'en imposant à chacun des ordres professionnels de se doter eux-mêmes d'un cadre éthique partiellement balisé par la loi, il leur donnait également le mandat de veiller à toutes les conséquences déontologiques et disciplinaires de la vie professionnelle de leurs membres.

C'est ainsi que chaque ordre professionnel adopte un code de déontologie, nomme, entre autres, un enquêteur indépendant, qu'on appelle le Syndic, un Comité de révision des plaintes et un Conseil de discipline chargé d'appliquer les règles de comportement.

Voilà pourquoi l'Office des professions du Québec, organisme gouvernemental de surveillance de l'ensemble du système, est particulièrement intéressé à toutes les initiatives qui concernent de près ou de loin un contrôle social des comportements par la voie déontologique. Nous nous sommes donc intéressés au projet de loi n^{o} 48 et remercions la Commission que vous présidez de nous avoir invités à faire quelques observations ou commentaires.

L'Office des professions du Québec ne saurait, vous le comprendrez, s'exprimer sur le projet de loi n^{o} 48 que sur la base de son expérience de règles similaires appliquées dans un milieu que nous savons différent.

Après un bref rappel du cadre qui est le nôtre, le système professionnel que nous connaissons, nous nous limiterons donc à faire des remarques ou des commentaires de nature à éclairer, nous le souhaitons, de façon nouvelle ou contrastée, certaines propositions que contient le projet de loi n^{o} 48.

I. Quelques mots sur notre propre expérience

D'emblée, disons que l'éthique, la déontologie ou les mécanismes disciplinaires ne sont pas des interventions à configurer dans la plus pure abstraction. Chaque système d'éthique, de déontologie ou de discipline doit être conçu et appliqué en fonction du résultat global attendu en termes de comportement moral, de transparence et, en l'occurrence, de confiance du public. Il doit aussi être pensé en fonction de la culture du milieu qui fera vivre ces règles.

Le Québec a ainsi entrepris depuis plusieurs décennies d'installer et d'appliquer des règles et des mécanismes garants d'une certaine éthique, au moyen de règles déontologiques et d'institutions disciplinaires.

On se souviendra que dans les années 1970, dans la mouvance consumériste lancée par Ralph Nader et diverses écoles de pensée, le Québec avait entrepris de protéger le public contre divers

risques désormais pris en charge par l'État ou ses institutions : le risque de la maladie, celui des dommages corporels liés à l'utilisation de l'automobile, celui des accidents du travail ou encore, plus près de nous, le risque éthique lié à la relation professionnel-client ou professionnel-patient.

Force est de constater que les lois-cadres et les systèmes mis en place dans ces grands domaines sont encore là, 35 ans plus tard, et qu'ils fonctionnent.

Le système professionnel qui, pour résumer, se compose d'une loi-cadre, le Code des professions, de 25 lois professionnelles particulières et de plusieurs centaines de règlements, comporte également un aspect institutionnel important : 45 ordres professionnels ayant mandat de protéger le public en garantissant la compétence, mais aussi l'intégrité de leurs 332 000 membres.

Qu'on regarde le système professionnel sous l'angle de la protection après le fait ou plutôt sous l'angle de la prévention par la qualité de la formation et des codes de déontologie, tout ce dispositif a pour effet principal d'inviter le public à se tourner avec confiance vers les professionnels dans des circonstances de leur vie où leur santé, leurs intérêts ou leurs droits sont en cause.

Je ne suis pas ici pour prétendre que le soleil brille tous les jours sur ce système : nous travaillons constamment à en perfectionner d'innombrables aspects. Toutefois, il constitue toujours un mécanisme de référence pour la protection du public, correspondant globalement à l'esprit de ses concepteurs.

Je dis bien « dans l'esprit », car le cadre conceptuel ou institutionnel du système professionnel est resté le même, malgré une évolution considérable de notre société en presque quatre décennies. Je me permets d'en évoquer certains aspects, car vous vous apprêtez à mettre en place un système relativement similaire à celui que nous gérons, quant à son objet et quant à ses mécanismes.

Il peut être intéressant de témoigner de la pérennité d'un tel système, mais en précisant d'emblée qu'on a dû veiller constamment à son adaptation. Il a été mis en place à une époque où la culture québécoise était assez homogène à cet égard et ce, par delà les langues. Conséquemment, notre société partageait sensiblement les mêmes valeurs. La structure sociale, adossée à des valeurs religieuses partagées, exerçait naturellement un certain contrôle des comportements des individus et fournissait des repères connus de tous.

Depuis, les règles déontologiques applicables aux professionnels ont dû être adaptées afin de remédier à la perte de certains de ces repères et aux exigences grandissantes de la population généralement mieux informée et plus conscientisée de ses droits. Aussi, de nouveaux types de pratique professionnelle ont fait leur apparition confrontant ainsi les professionnels à de nouveaux enjeux éthiques.

Afin que toutes règles de conduite jouent réellement un rôle phare auprès d'un groupe de personnes, elles se doivent d'être en constante évolution et en lien avec la culture et les façons de faire du milieu où elles sont appliquées.

Quoi qu'il en soit, l'expérience du système professionnel -- ne parlons pas de modèle -- a de quoi inspirer, que ce soit à l'égard de ce qu'il faut faire ou à l'égard de ce qu'éventuellement il faudrait éviter.

II. Quelques remarques générales à propos du projet de loi n^{o} 48

Pour nous, *a priori*, le projet de loi n^{o} 48 vient ajouter, cette fois au plus haut niveau de l'appareil démocratique, des moyens d'encadrer le comportement des élus en raison de la nature même de leurs fonctions. En effet, ils doivent souvent faire face à des dilemmes éthiques délicats, car ils sont appelés à choisir entre des intérêts en concurrence. Cette noble initiative a été prise dans le but évidemment de les aider à réguler leurs actions et leurs attitudes de manière à ce que, individuellement ou collectivement, ils méritent la confiance du public.

Bien évidemment, le fait de voir le Législateur et l'Exécutif se doter de moyens visant à réguler leurs propres comportements éthiques est une nouvelle intéressante : cela témoigne d'une préoccupation, non seulement pour la morale publique, mais aussi pour le progrès de la démocratie déjà très avancée que nous connaissons au Québec. En effet, l'honnêteté, l'impartialité et l'intégrité des élus constituent des conditions essentielles au fonctionnement démocratique de nos institutions publiques.

Il est du plus grand intérêt des parlementaires d'élaborer un code de conduite qui peut les orienter et même les protéger d'accusations qui peuvent être injustifiées. D'ailleurs, avec le temps, un code déontologique finit par instituer des normes grâce auxquelles le comportement intègre devient tout simplement une seconde nature. En somme, un code déontologique exhaustif et efficace peut faire figure de carte d'orientation dont les parlementaires peuvent se servir pour naviguer à travers les eaux de la vie publique.

Nous avons trouvé le projet de loi n^{o} 48 d'autant plus intéressant qu'il constitue une occasion supplémentaire de réfléchir sur nos propres réalités professionnelles. Car, rappelons-le, le but recherché dans l'un et l'autre cas est tout à fait comparable, puisqu'il s'agit de consolider ou de restaurer la confiance du public.

En proposant le projet de loi n^{o} 48, l'État a fait preuve de réalisme, de courage et aussi d'humilité. L'existence de la solution suppose qu'on reconnaît en effet l'existence d'un problème. En venant aujourd'hui faire des commentaires sur ce projet, je m'empresse de m'inspirer également de cette humilité : comme je le disais à l'instant, notre système professionnel n'est pas parfait, il a besoin constamment d'adaptation et de vigilance. Ce qui nous autorise à porter notre regard aujourd'hui sur le projet de loi n^{o} 48 est simplement le fait que nous pouvons parler sous l'éclairage d'un système mis en place depuis longtemps.

Du point de vue de leur ampleur, nous pouvons considérer que les normes proposées par le projet de loi n^{o} 48 sont similaires à celles que nous retrouvons dans plusieurs codes de déontologie des ordres, dans la mesure où, dans un cas comme dans l'autre, l'encadrement vise à prévenir certains comportements pouvant entraîner une perte de confiance du public.

Toutefois, si le processus est globalement comparable, nous voyons bien qu'il y a une différence entre l'éminente mission des élus, et celle assumée par les ordres professionnels et leurs membres. Nous comprenons donc, et même apprécions, que certaines obligations s'étendent aux collaborateurs et à la famille proche de l'élu alors que les obligations déontologiques des professionnels ne concernent le plus souvent que leur comportement propre.

Nous notons également que le mécanisme de la déclaration d'intérêts, prévu dans le projet de loi n^{o} 48 est une avancée importante qui met en relief un aspect fondamental des règles d'éthique visant l'interdiction de tout comportement susceptible de mettre en jeu des intérêts incompatibles.

Les interrogations soulevées par la notion de conflit d'intérêts et d'apparence de conflit d'intérêts ne sont pas nouvelles. Depuis plusieurs années et dans nombre de professions, des situations problématiques ont fait l'objet d'une attention particulière. On n'a qu'à penser aux évènements survenus récemment à propos des ristournes, cadeaux et avantages que certains pharmaciens auraient reçus de compagnies pharmaceutiques ou des relations commerciales entre des médecins et des pharmaciens. C'est ainsi que la notion de conflit d'intérêts figure dans tous les codes de déontologie des ordres professionnels et est au centre de la pratique professionnelle qui doit se faire sous le signe du désintéressement. Dans certains cas, l'apparence de conflit peut s'avérer aussi nuisible qu'un conflit réel. Le fait d'éviter et d'empêcher les situations pouvant donner lieu à un conflit d'intérêts ou à l'apparence d'un conflit, est l'un des principaux moyens grâce auxquels il est possible de conserver la confiance du public.

La définition du comportement probe est un processus complexe. C'est la raison pour laquelle les règles déontologiques visent à minimiser les possibilités de malentendus à propos de ce qu'il convient d'appeler un comportement acceptable. Ainsi, les codes de déontologie jouent un rôle de guide dans l'infrastructure éthique, mais ils ont aussi une fonction de contrôle dans la mesure où ils déterminent et font connaître les limites du comportement en fixant des normes. Pour ce faire, ils doivent contenir des principes généraux explicites combinés à des règles de conduite précises qui permettent de fixer des attentes raisonnables et de fournir des éléments pour prendre des décisions réfléchies.

Le projet de loi n^{o} 48 ne fait pas exception et remplit aussi une fonction pédagogique.

Par ailleurs, pour être efficaces, les règles déontologiques nécessitent la mise en place de mécanismes d'application, voire de sanctions, par une institution indépendante. Cette institution est responsable de l'application du code d'éthique, enquête sur les accusations d'écart de conduite et établit des rapports sur les résultats de ses enquêtes. Le fait que l'enquête soit menée par une institution indépendante instille une plus grande confiance de la population et des élus eux-mêmes dans le système.

Ici également, le projet de loi n^{o} 48 remplit sa fonction.

Donc, de manière générale, nous notons avec satisfaction que pour se conformer à ces principes généraux universellement reconnus, le projet de loi n^{o} 48 propose un système à trois paliers :

- un énoncé de valeurs à caractère général que nous retrouvons au Titre premier et qui expose le comportement moral attendu de tout député et qui prévoit un engagement à se conduire d'une manière qui sied à la qualité de porteur de la confiance publique;

- des règles formelles et précises qui présentent en détail au Titre II les conditions à respecter par tout député et au Titre III des conditions plus particulières pour les membres du Conseil exécutif ;

- une institution « le Commissaire à l'éthique et à la déontologie », qui veille au respect des mécanismes d'application et de contrôle de ces règles et propose aux pairs du contrevenant des sanctions en cas de transgression des règles établies (cf. Titre IV).

En fait, ce sont, *grosso modo*, les mêmes composantes qui sont à la base du système professionnel que nous connaissons et qui ont permis son succès.

III. Quelques mots à propos de l'application des mécanismes prévus au projet de loi n^{o} 48

La formule retenue, celle du Commissaire à l'éthique et à la déontologie qui, responsable de l'application du code de déontologie des parlementaires, procède aux enquêtes et fait rapport, est le premier mécanisme sur lequel nous voulons faire un commentaire.

Au sein des ordres professionnels, une fonction similaire est celle du syndic, enquêteur de l'ordre qui veille à appliquer les règles régissant la bonne conduite des membres de l'ordre.

Précisons, et cela me semble pertinent à cette comparaison, que le syndic évolue dans un statut assez subtil. Nommé par le Conseil d'administration de l'ordre, il est à la fois un employé de l'ordre, imputable devant lui de son action et de ses résultats; mais l'ordre doit également – c'est inscrit dans la loi – veiller à l'indépendance du syndic.

Le syndic doit donc agir à l'abri de toute pression et se mettre à l'écart de toute situation qui pourrait compromettre l'autonomie de son jugement et de sa volonté. Sans laisser entendre que cette conjoncture le met dans une situation impossible à gérer, nous savons que la question de son indépendance se pose et s'est toujours posée, à l'occasion de circonstances les plus diverses.

L'expérience des ordres professionnels nous permet donc de supposer qu'il s'agit là de charges qui requièrent une grande vigilance et qui sont très lourdes lorsqu'elles reposent sur les épaules d'une seule personne.

Chacun aura compris que les postes de syndic ou de Commissaire à l'éthique et à la déontologie peuvent constituer des sacerdoces, pour reprendre le vocabulaire ecclésiastique. Par contre, il est important de veiller à ce que des fonctions ainsi personnalisées constituent des fardeaux réalistes.

Est-il idéal qu'un syndic ou qu'un commissaire à l'éthique soit à ce point indépendant qu'il serait seul face à sa propre sagesse, à sa propre morale, à son propre jugement ?

Un des points de divergence peut-être du projet de loi n^{o} 48 avec le système professionnel est que la saisine du commissaire n'appartient qu'aux élus eux-mêmes, alors que dans le système professionnel, quiconque, professionnel ou membre du public, peut saisir le Syndic de l'ordre d'une question ou d'une demande d'enquête. Le but du projet de loi étant le maintien ou le progrès de la confiance du public envers les élus, le commissaire à l'éthique et à la déontologie doit-il être totalement sourd à ce que le public aurait à lui dire sur ce sujet, qu'il s'agisse de remarques générales ou de plaintes relatives à un élu en particulier ?

D'autre part, nous pensons que le principe qui doit être prédominant dans l'action du Commissaire est la transparence, afin de gagner la confiance du public. Pour cela, nous saluons l'obligation qui lui incombe de produire, à l'instar de nombreuses institutions garantes vis-à-vis du public de la légitimité de l'action des pouvoirs publics -- tel le Vérificateur général ou le Protecteur du citoyen -- un rapport annuel qui permettra au public de connaître son rôle et d'apprécier l'efficience et les résultats de son action. Un tel rapport sera une excellente occasion de renseigner le public sur le fonctionnement du système en place.

Si l'application des règles s'avère un élément clé du succès du code d'éthique, l'éducation en vue du respect de ces règles n'est pas moins importante. En effet, tout aussi essentiel est le soin qu'on prend à instruire les intéressés des règles auxquelles ils ont à se conformer. Plus encore, s'agissant d'éthique ce n'est pas seulement de règles formelles qu'il s'agit mais d'une culture nouvelle, d'une approche morale différente, laquelle ne peut s'acquérir valablement par la simple consultation d'un écrit ayant pour titre Code d'éthique et de déontologie. C'est pourquoi, nous attirons votre attention sur la fonction pédagogique, préventive, didactique qui nous semble essentielle à la réussite de ce que vous entreprenez.

CONCLUSION

Une dernière remarque d'ordre général, si vous le permettez, concerne la prise de conscience suivante : avec le projet de loi n^{o} 48 s'ajoute, dans un domaine crucial pour notre société, un autre cadre de référence éthique.

Nos 332 000 professionnels, mais aussi nos magistrats, mais aussi nos policiers, mais aussi nos lobbyistes, et maintenant nos élus parlementaires se retrouveront encadrés dans leur comportement par des règles et mécanismes qui, s'ils ne sont pas identiques, visent le même résultat : préserver ou restaurer la confiance du public dans nos institutions.

Même si nous comprenons d'emblée que les situations à réglementer sont différentes, les règles substantielles sont semblables : il s'agit d'éviter les compromissions, les conflits d'intérêts ou les illégalités qui pourraient entacher la probité, la crédibilité de celui ou de celle qui agit et, partant, la confiance de ceux au nom de qui ou pour le compte desquels il ou elle agit.

L'ensemble de ces règles éthiques appliquées à divers groupes constituera bientôt un corpus où le citoyen, quel que soit le niveau de sa réflexion, voudra trouver des points de repères stables et cohérents.

Loin de moi l'idée de souhaiter ou de préconiser que tous les groupes au Québec devraient être assujettis à des règles et des mécanismes éthiques et déontologiques ou disciplinaires identiques. Toutefois, l'ensemble des cadres éthiques sectoriels qui s'accumulent et dont le projet de loi n^{o} 48 est le plus récent développement livre-t-il une image claire de ce qu'on pourrait appeler *l'éthique au Québec* ?

On comprend bien que la situation est différente ici et là et que, pour prendre une comparaison connue, la justice n'est pas de donner la même solution à des problèmes différents mais plutôt des solutions différentes à des problèmes différents.

N'y a-t-il pas ici, aujourd'hui, une occasion de veiller à la clarté et à la cohérence de l'ensemble des règles de comportement régissant des secteurs aussi importants que les professions, la magistrature, la police, les lobbyistes et maintenant les élus ? Cette cohérence, sans parler des aspects pratiques ne demande-t-elle pas qu'on évite, par des forums ou des mécanismes différents ou dispersés l'émergence de jurisprudences elles-mêmes différentes, voire divergentes sur un objet similaire ?

Ces règles sont importantes, déterminantes pour la qualité de comportement dans notre société; elles méritent sans doute d'être énoncées, rédigées avec clarté et dans un souci pédagogique. La légitimité même des règles ainsi adoptées çà et là, dépend aussi de leur capacité à dire de façon compréhensible par le plus grand nombre quels sont les comportements souhaitables ou non. Ceux et celles qui sont assujettis à ces règles doivent eux-mêmes pouvoir comprendre ce qu'ils doivent ou ne doivent pas faire. Le public, pour sa part, doit pouvoir déceler dans ces règles les comportements qu'il est en droit d'attendre de la part de ses professionnels, de ses juges, de ses policiers, de ses lobbyistes et maintenant de ses élus…

Nous n'avons évoqué que quelques aspects, à la volée, sachant que vos travaux continuent et qu'à l'instar d'autres systèmes complexes, celui qui est envisagé aujourd'hui évoluera, se perfectionnera. L'Office des professions du Québec se fera un plaisir de prêter sa collaboration à toute réflexion ou initiative qui permettrait d'aider à la mise en place des règles des structures nouvelles.