**Commission parlementaire
sur
le projet de loi numéro 48 :**

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

Présentation

de

**Me Huguette St-Louis,
Juge en chef de la Cour du Québec
et
présidente du Conseil de la magistrature
(1996-2003)**

Québec, 10 juin 2009

Pendant dix ans, j'ai été membre du Conseil de la magistrature du Québec, dont sept ans à titre de présidente (1996 à 2003). Au cours des deux dernières années, je me suis rendue à quelques reprises en Bosnie-Herzégovine, dans le cadre du projet de réforme judiciaire, pour y travailler et y donner de la formation dans le domaine spécifique de la déontologie judiciaire. Cela explique donc mon grand intérêt et même ma préoccupation, de façon générale, pour les questions d'éthique et de déontologie.

Je n'apprends rien à personne ici en disant que le législatif et l'exécutif sont, à l'instar du pouvoir judiciaire, les piliers de notre société démocratique. C'est pourtant ce constat qui m'a amenée, lorsque la question d'un code de déontologie applicable aux élus a surgi dans le débat public, à réfléchir à la question. Des analogies avec le régime de déontologie applicable aux juges me sont apparues évidentes. Ce sont ces réflexions que je viens partager avec vous.

Les élus, comme les juges, occupent des fonctions qui relèvent du service public. Ils occupent leur charge en vertu d'un mandat ou d'un contrat social qui leur est confié par la population. Leur légitimité, tant à titre individuel que collectif ou institutionnel, repose essentiellement sur la confiance que la société civile leur accorde.

Or, force est de constater que notre société vit actuellement une crise de confiance à l'égard des élus et ce, quelque soit le palier de gouvernement. Les scandales, les signes d'incompétence, le gaspillage des ressources, les apparences de conflits d'intérêt provoquent beaucoup de cynisme chez les citoyens qui en viennent à douter sérieusement de la capacité des élus à gérer la chose publique, à représenter leurs intérêts et à travailler pour le bien commun. Cela est plus que nocif pour la démocratie d'autant plus que, selon le sentiment général, il n'existe aucun mécanisme pour encadrer efficacement les élus.

En 1978, la *Loi sur les tribunaux judiciaires*¹ a imposé aux juges un organisme de régulation de leurs comportements en créant le Conseil de la magistrature à qui elle confiait comme mandat, notamment :

- d'adopter par règlement un code de déontologie après consultation des juges concernés réunis en assemblée,
- de recevoir, examiner et enquêter, le cas échéant, toute plainte formulée contre un juge,
- d'organiser des programmes de perfectionnement des juges.

L'exercice avait pour but, bien sûr, de promouvoir et renforcer la confiance du public dans la magistrature et dans les institutions judiciaires et d'en assurer ainsi la légitimité. Trente ans plus tard, les résultats sont au rendez-vous. Notre société peut compter sur une magistrature de qualité dont les comportements au cours des années se sont grandement améliorés et sont généralement bien contrôlés et qui jouit d'un haut degré de confiance auprès des justiciables. Les décisions du Conseil de la magistrature et des tribunaux judiciaires qui s'y sont intéressés par la force des choses ont développé une solide jurisprudence qui est citée non seulement au Québec mais aussi au Canada et ailleurs dans le monde.

Le temps est donc maintenant venu pour les membres des pouvoirs législatif et exécutif, les élus en somme, de prendre aussi les mesures qui s'imposent pour « protéger l'intégrité du processus démocratique et renforcer la confiance du public dans les institutions représentatives »². Cela passe nécessairement par l'adoption de normes éthiques conformes aux valeurs du parlementarisme et aux attentes des citoyens et par l'instauration d'un système de déontologie crédible. C'est l'objectif du projet de loi 48.

¹ L.R.Q., c. T-16

² B. JENNINGS, CALLAHAN D., *Representation and Responsibility: Exploring Legislative Ethics*, New York, Plenum Press, 1985, cité par Denis SAINT-MARTIN, « La régulation de l'éthique parlementaire: L'institutionnalisation d'un champ d'expertise contesté », *Cahiers internationaux de sociologie*, vol.1, n° 126, 2009, p. 21-37.

Ce projet de loi, pour l'essentiel:

- 1) fixe des règles déontologiques applicables aux députés et aux membres du Conseil exécutif,
- 2) établit des mécanismes d'application et de contrôle.

Ce sont ces deux aspects que je vais commenter en essayant de vous convaincre de vous orienter vers l'élaboration et l'instauration d'un modèle québécois en matière de déontologie des élus qui divergerait quelque peu du projet sous étude et de la pratique générale au Canada.

I. Mécanisme d'application et de contrôle

1.1 Le commissaire à l'éthique et à la déontologie

Le projet de loi 48 prévoit l'entrée en fonction d'un commissaire à l'éthique et à la déontologie et lui confie la responsabilité de l'application du code de déontologie applicable aux parlementaires, ce qui implique d'émettre des avis et de procéder à des enquêtes et d'en faire rapport.

Je me questionne très sérieusement sur la pertinence de laisser toute la déontologie et l'éthique des élus entre les mains d'une seule personne, le commissaire à l'éthique. En effet, le rôle qui lui est confié est lourd et certains aspects de sa fonction vont régulièrement placer son indépendance et son jugement sous les feux de la critique. Il aura généralement tort, que ce soit pour les élus concernés ou les citoyens ou les médias. Il me semble qu'il y aurait lieu de lui adjoindre, à l'instar de ce qui se pratique pour la magistrature, un Conseil formé de personnes indépendantes issues du milieu des parlementaires et émanant des diverses formations politiques mais aussi d'ailleurs : milieux juridique, universitaire et société civile.

Le commissaire à l'éthique et à la déontologie serait de facto membre du Conseil et même président et il garderait la responsabilité de recevoir les plaintes, d'émettre, sur demande d'un élu, des avis, mais avec la possibilité, dans les dossiers plus sensibles ou controversés, de soumettre la question au Conseil ou à un sous-comité du Conseil spécialement formé à cet effet. Il pourrait même assumer un rôle de médiation entre le plaignant et l'élu concerné par la plainte.

Cependant, même si le commissaire à l'éthique et à la déontologie peut être chargé de procéder à des pré-enquêtes ou examens et d'en faire rapport au Conseil, les enquêtes, elles, devraient être menées par un comité du Conseil formé de trois personnes. Les enquêtes à huis-clos devraient être écartées, sauf exceptions le justifiant. Il va de soi que la Loi peut préciser le type de plaintes susceptibles de donner lieu à des enquêtes.

Cette façon de procéder peut apparaître, au premier abord, pour le moins draconienne mais, me semble-t-il, c'est une voie certaine pour assurer non seulement davantage de transparence, mais aussi le respect de l'équité procédurale pour les personnes concernées et pour éviter des chasses aux sorcières.

1.2 Les plaintes

Selon le projet de loi, les plaintes ne peuvent émaner que des élus. Cela laisse peu de place pour les citoyens. L'implantation d'un régime crédible de déontologie et d'éthique pour les élus devrait laisser une place aux citoyens afin d'assurer la transparence du processus et accroître la confiance de la société civile à l'égard des parlementaires.

Si toute personne peut porter plainte contre un juge et lui reprocher un manquement au code de déontologie (art. 263 LTJ), à plus forte raison me semble-t-il ceux qui sollicitent directement leur mandat de la population ne devraient pas craindre de rendre compte largement de leurs comportements.

Ouvrir un accès aussi large aux plaintes implique évidemment que la loi prévoit des mécanismes rigoureux pour élaguer rapidement les plaintes qui manifestement sont non fondées, futiles, vexatoires ou dont le caractère et l'importance ne justifierait pas une enquête.

1.3 Les rapports d'enquête

Le projet de loi prévoit le dépôt du rapport d'enquête du commissaire à l'Assemblée nationale. Le député concerné peut alors y intervenir pour y répondre. Dépendant des recommandations du rapport, il s'ensuit un débat prioritaire par l'Assemblée nationale qui ne peut, de fait, qu'en discuter l'adoption puisqu'aucun amendement n'est recevable.

Le processus d'adoption du rapport d'enquête du commissaire suite à une enquête est fort inquiétant. Quand on voit la partisanerie dont les élus sont capables, tout débat du rapport à l'Assemblée nationale devrait être écarté afin de protéger la crédibilité du système de déontologie.

De fait, le processus d'adoption du rapport d'enquête devrait être analogue à celui qui prévaut pour les juges du Québec, en faisant les adaptations nécessaires, ce qui ne serait pas très difficile.

À titre d'exemple, le comité d'enquête constitué par le Conseil d'éthique et de déontologie des élus soumettrait son rapport et ses recommandations au Conseil, lequel le transmettrait au président de l'Assemblée nationale pour dépôt à l'Assemblée qui serait tenue de l'adopter ou de l'entériner sans débat. Cependant, si les recommandations du rapport visent la perte du statut de membre du Conseil exécutif ou la perte de son siège par un député avec inéligibilité et inhabilité à siéger pour cinq ans, l'Assemblée ne peut les adopter que suite à un rapport de la Cour du Québec fait après enquête sur demande du président de l'Assemblée nationale.

1.4 Information et Formation

Le projet de loi prévoit que le commissaire à l'éthique et à la déontologie peut, soit par des publications, soit par l'organisation d'activités, transmettre de l'information sur son propre rôle et sur l'application du code de déontologie.

Mais qu'en est-il, de façon générale, de la formation de nos élus? Il semble bien qu'il appartient à chacun, selon son bon vouloir et ses disponibilités de tenter d'acquérir les connaissances qu'il juge à propos. Or, devenir député ou ministre et détenir les connaissances et compétences pertinentes à l'exercice de ces fonctions, ce n'est pas inné.

Une loi instaurant un Conseil d'éthique et de déontologie devrait lui confier le mandat d'élaborer des programmes de formation spécifique pour les parlementaires. La compétence est toujours un gage de qualité et elle ne peut que contribuer à promouvoir la confiance du public dans l'institution parlementaire.

II. Le code de déontologie.

2.1 L'adoption.

Le projet tel que rédigé inclut dans la Loi les règles de déontologie applicables aux députés et aux membres du Conseil exécutif. Or, selon moi, le code de déontologie comme tel ne devrait pas être intégré dans la loi mais plutôt être inclus dans un règlement.

L'éthique est la mise en application de nos valeurs et principes dans l'acte du quotidien. Mais comme les valeurs et les principes évoluent dans le temps et suivant le contexte social, l'éthique suit une courbe similaire. Par conséquent, l'éthique n'est pas une donnée statique et il me semble qu'adopter un code de déontologie via un règlement plutôt que de l'imposer par une loi donne plus de latitude pour l'adapter à la réalité.

Ainsi, la Loi créant le Conseil d'éthique et de déontologie des élus pourrait prévoir que celui-ci adopte, par règlement, un code de déontologie après consultation ou après un vote des parlementaires.

Pour être efficace et atteindre les objectifs visés, tout code de déontologie nécessite l'adhésion d'une large audience chez les personnes concernées. Dans ce cas-ci, il serait particulièrement important que les élus atteignent le plus large consensus possible, pour donner à la population l'image que, sur ce point, ils peuvent partager les mêmes valeurs au-delà de toute partisanerie. Peut-être suis-je candide, mais l'adoption du code de déontologie destiné aux parlementaires ne serait-elle pas susceptible d'être plus largement acceptée de tous et toutes si elle se faisait par un règlement de leur Conseil d'éthique et de déontologie plutôt que par une législation débattue à l'Assemblée.?

Enfin, malgré ce qui précède, la question des fonctions incompatibles pourrait rester dans la loi, car cela va un peu plus loin que les strictes notions d'éthique et de déontologie.

1.2 L'approche

À ce chapitre, je veux simplement souligner qu'il existe deux grands courants dans la rédaction d'un code de déontologie.

L'approche favorisée dans le projet de loi est celle qui prévaut généralement dans les pays européens et aux États-Unis. Il s'agit d'une longue liste plutôt exhaustive et pointilleuse détaillant les devoirs, les obligations, les comportements permis et interdits.

La deuxième approche est plutôt d'inspiration anglo-saxonne. Elle prend la forme d'un énoncé des grandes valeurs qui régissent la fonction ou de principes de déontologie exprimant ces valeurs tout en les encadrant, par exemple sur les questions de conflit d'intérêts et de jeux d'influence. Le Conseil de la magistrature du Québec avait opté pour cette façon de faire. C'est ainsi que le code d'éthique des juges concernés ne contient que dix articles, laissant ainsi de la souplesse au Conseil et aux comités d'enquête pour juger du contexte d'une plainte et de son importance et développer une jurisprudence adaptée aux manquements ciblés.

III. Conclusion

L'Assemblée nationale et cette commission parlementaire ont suscité un large intérêt dans l'opinion publique, ce qui m'amène à vous suggérer de saisir le momentum actuel pour non seulement encadrer le comportement des parlementaires, mais pour instaurer aussi un régime de déontologie applicable à tous les élus du Québec. La population s'attend à la même rigueur de tous les élus.

Pourquoi, dès lors, ne pas élaborer un régime qui s'inspirerait de celui de la magistrature du Québec et qui centraliserait tous les problèmes et questionnements concernant ce sujet, quelque soit l'élu concerné.

Il pourrait y avoir un code d'éthique modèle adaptable selon les catégories d'élus comme cela existe pour la magistrature du Québec. On y gagnerait en cohérence et aussi à la longue dans le degré de confiance des citoyens. Le commissaire et le Conseil à l'éthique et à la déontologie, le cas échéant devraient avoir juridiction sur tous les élus.

La multiplication des codes de déontologie et des commissaires à l'éthique qui semble s'annoncer ne peut qu'alimenter le scepticisme des citoyens plutôt que de contribuer à légitimer le processus démocratique et à promouvoir et accroître la confiance du public dans ses institutions et ses élus, ce qui est l'objectif ciblé par l'instauration d'un régime de déontologie.

*