
La déontologie des élus – État des lieux et marges d'intervention

**Rapport de recherche réalisé à la demande du
Centre d'études sur les médias de l'Université Laval**

**Andrée-Anne BOLDUC
Pierre NOREAU**

25 novembre 2015

Table des matières

1. Les dispositifs de contrôle déontologique : Un continuum d'intervention	2
A. La prise en compte des fonctions particulières de l'élu.....	2
B. Une panoplie de solutions disponibles	4
C. La qualification des intérêts détenus par un élu.....	6
2. Limites politiques et juridiques à l'intervention législative	8
A. Droits fondamentaux, droit de propriété et privilège parlementaire	8
B. Sanction électorale et régulation politique	11
C. Politique et médias	13
Conclusion	14
Annexe 1.....	16

Le présent mémoire constitue une pièce de doctrine rédigée de manière à décrire et à distinguer les dispositifs et les normes mis en place dans diverses juridictions en vue de systématiser la prise en compte des dimensions déontologiques entourant l'exercice des fonctions législative et gouvernementale.

Généralement appelés code d'éthique, code de conduite, ou plus souvent loi sur les conflits d'intérêts, ces dispositifs normatifs visent tous à réguler le comportement des élus et font aujourd'hui partie du cadre réglementaire de la majorité des parlements dans le monde. Ces derniers ont largement gagné en popularité dans les 30 dernières années¹, afin de raviver la confiance des citoyens dans les institutions démocratiques. La déontologie rattachée aux charges électives est aujourd'hui intrinsèquement liée aux responsabilités que confèrent ces fonctions singulières, en raison des devoirs de responsabilité et d'imputabilité qui découlent naturellement de l'occupation d'un siège au sein d'une assemblée législative. En effet, le jeu électoral et le principe représentatif ont toujours rendu l'élu redevable de ses agissements, soit vis-à-vis de l'électorat dans son ensemble, sinon à l'égard de ses propres constituants. S'ajoutent maintenant à cette responsabilité institutionnelle fondée sur le principe d'imputabilité, d'autres devoirs fondés sur les principes d'intégrité, d'honnêteté et de transparence, en vertu desquels l'élu doit s'acquitter de ses fonctions publiques. En raison du caractère encore récent de ce mouvement, le cadre déontologique applicable aux élus varie encore largement d'une juridiction à l'autre, que ce soit à travers le Canada, ou dans les États fondés sur un régime parlementaire de type britannique. D'ailleurs, les attentes en matière d'éthique ou de gestion des conflits d'intérêts varient elles-mêmes énormément encore d'un individu à l'autre. Cette culture déontologique est encore aujourd'hui dans une phase de développement et de croissance au sein des assemblées législatives. Comme dans plusieurs autres sphères de la vie sociale, cette préoccupation croissante se traduit inévitablement par la multiplication des normes (législatives, réglementaires ou déclaratoires) établies en vue d'en assurer la régulation et la stabilité.

Dans ce contexte caractérisé par la multiplication et l'éclatement des normes, le présent rapport vise à décrire et à analyser les moyens légaux mis à la disposition des États en vue de réguler le comportement de leurs élus. Il s'intéresse également aux modalités d'intervention qui régissent actuellement la déontologie de certaines autres charges publiques.

La première partie du rapport, de nature analytique, vise à faire le bilan des possibilités offertes par la réglementation et la législation actuelle en matière de contrôle déontologique des élus. En premier lieu, nous y présentons le continuum d'intervention dégagé de la recension normative détaillée établie en annexe. Ces marges d'intervention varient généralement en fonction du rôle occupé par l'individu au sein de l'assemblée législative ou de l'organisation gouvernementale, mais également en vertu de la configuration de l'appareil du mécanisme régulateur mis en place par ces règles déontologiques. En

¹ Denis SAINT-MARTIN, « La régulation de l'éthique parlementaire : l'institutionnalisation d'un champ d'expertise contesté », (2009) 126 *Cahiers internationaux de sociologie* 21.

deuxième lieu, nous abordons les limites qui doivent être dégagées du système juridique et politique au Canada, auxquelles doivent s'adapter les règles visant à réguler le comportement des élus. Finalement, nous traiterons succinctement de la question de la détention d'actifs d'une entreprise médiatique et des règles spécifiques qui pourraient s'appliquer à une telle situation.

La seconde partie de ce rapport, présentée en annexe, est de nature plus descriptive. On y fait le point sur les normes déontologiques et les systèmes réglementaires existants qui encadrent le comportement de titulaires de charges publiques. Dans un premier temps, nous y présentons la situation réglementaire qui s'applique aux parlementaires et aux membres de l'exécutif au Canada, et ce, tant dans les provinces qu'au niveau fédéral. Dans un deuxième temps, nous abordons la question de la déontologie des charges publiques non électives qui sont également liées au fonctionnement de la démocratie. À des fins de comparaison, nous nous sommes plus spécifiquement penchés sur les devoirs imposés aux titulaires de certaines fonctions spécifiques : hauts fonctionnaires, titulaires de charge publique et juges. Dans un troisième temps, nous présentons les systèmes normatifs mis en place au sein de quelques parlements étrangers qui partagent avec le Canada un régime parlementaire de type britannique et, par le fait même, des institutions politiques fort similaires. Nous avons ainsi retenu les exemples proposés par le Royaume-Uni et l'Australie.

1. Les dispositifs de contrôle déontologique : un continuum d'intervention

Le tour d'horizon réalisé dans le cadre de l'étude détaillée que nous présentons en annexe, démontre la diversité des moyens juridiques et réglementaires actuellement mis en place afin de contrôler le comportement des élus et favoriser leur bonne conduite dans plusieurs juridictions de tradition britannique. Plusieurs dispositifs sont ainsi employés pour tenter de divertir les députés de leurs intérêts personnels et plusieurs types de mécanismes sont mis en place pour faire respecter les règles ainsi établies. Parallèlement, ces règles tentent de promouvoir l'autonomie et la bonne foi des élus.

Compte tenu de cet état des lieux, deux éléments nous apparaissent incontournables pour les fins de l'analyse et la qualification du cadre réglementaire applicable à un élu : les fonctions particulières qu'il occupe (A), et la configuration de l'appareil régulateur (ou administratif) mis en place pour assurer la mise en œuvre de ces règles (B). Une troisième variable sera abordée de façon complémentaire puisqu'elle soulève plusieurs interrogations, soit la qualification des intérêts détenus par les députés (C).

A. La prise en compte des fonctions particulières de l'élu

Nous constatons dans un premier temps que le régime réglementaire ou législatif varie énormément en fonction de ce que l'élu exerce ou non des fonctions à responsabilité majorée. En effet, une importante différence peut être constatée dans la responsabilité et la transparence attendue des « simples » députés en comparaison de ceux qui exercent des

fonctions ministérielles ou un rôle particulier dans le fonctionnement de la démocratie parlementaire, telle que la fonction de président d'une assemblée législative ou de chef de l'opposition officielle. Cette situation, qui a pu être constatée dans la totalité des législatures recensées, est liée au niveau de responsabilité particulier attendu de ces individus. Ces fonctions comportent l'exercice d'une plus haute autorité, et les charges qui pèsent sur ces dernières sont par comparaison proportionnellement plus lourdes. Elles sont aussi assorties d'une plus grande influence politique, en raison de l'autorité liée associée à ces charges.

S'agissant plus spécifiquement de titulaires de fonctions ministérielles et, partant, appelées à prendre les décisions les plus importantes susceptibles d'être prises au sein de l'État, il est du devoir d'un ministre d'être absolument transparent à l'égard de ses agissements et des intérêts particuliers qu'il pourrait détenir. De la même façon, un niveau de responsabilité et de transparence élevé est attendu de la part des juges et des hauts fonctionnaires, puisque leurs fonctions leur confèrent un pouvoir décisionnel supérieur.

En Alberta, le titre de chef de l'opposition officielle emporte également un traitement particulier. Cette fonction est assimilée à celle d'un ministre en regard des incompatibilités qui pourraient naître entre ses intérêts personnels et les conditions d'exercice de ses responsabilités particulières. En effet, le chef de l'opposition officielle est amené à exercer une influence importante sur son groupe parlementaire, et peser ainsi d'un poids considérable sur l'assemblée législative, en fonction de la répartition des sièges au sein de cette assemblée. En contexte de gouvernement minoritaire, son rôle revêt une importance incontournable, puisqu'il détient un véritable levier sur les politiques gouvernementales. Dans un contexte où se multiplierait le nombre des gouvernements minoritaires, il s'agit d'une considération qui ne peut être facilement écartée. Finalement, serait-il opportun, vu l'influence qu'ils peuvent avoir sur les affaires de la chambre, d'exiger une plus grande déférence et une plus grande transparence des autres chefs parlementaires, ou des députés qui occupent des fonctions parlementaires importantes, comme le leader parlementaire, par exemple ?

Tableau 1
Les obligations déontologiques en regard du statut de l'élu

Fonctions de l'élu	Obligations déontologiques spécifiques
Député	<ul style="list-style-type: none">- Doit déclarer ses intérêts- Doit éviter les conflits d'intérêts de façon générale- Doit éviter de profiter de son influence ou d'information privilégiée- Surveillance stricte des dépenses des élus (Royaume-Uni)
Ministre, membre du Conseil exécutif, membre du Cabinet	<ul style="list-style-type: none">- Obligations majorées quant à la déclaration d'intérêts- Incompatibilités de fonctions : un membre du Conseil exécutif ne peut généralement exercer un autre emploi ou une autre profession- Doit se départir de ses actifs ou valeurs mobilières, ou les placer en fiducie sans droit de regard- Doit respecter plusieurs règles relatives à l'après-mandat
Chef de l'opposition	<ul style="list-style-type: none">- Ne peut détenir des intérêts dans des titres cotés en bourse à moins de

Fonctions de l'élu	Obligations déontologiques spécifiques
officielle	les placer en fiducie sans droit de regard (Alberta) - Ne peut détenir tout autre emploi ou pratiquer toute profession, exploiter une entreprise ou détenir une fonction ou un poste d'administrateur
Président de l'Assemblée législative	- Ne peut être dirigeant ou administrateur d'une personne morale, d'une société de personnes ou d'une association à caractère professionnel, commercial, industriel ou financier (Québec)

B. Une panoplie de solutions disponibles

Le second élément qui caractérise la diversité des mécanismes établis pour réguler le comportement des élus est le type d'encadrement mis en place par les décideurs. En effet, il est possible de constater à la fois une grande variété des configurations administratives, réglementaires et législatives visant la surveillance et le contrôle des agissements des élus et des titulaires de charges publiques, mais également d'observer une grande variation dans les configurations des mécanismes de mise en œuvre de ces systèmes.

Certains systèmes d'encadrement du comportement des élus ont un statut législatif, c'est-à-dire que leur existence découle d'une loi adoptée par le parlement local. La très grande majorité des provinces canadiennes se trouve dans cette situation, y compris le Québec. D'autres systèmes sont plutôt établis par voie interne, soit par le biais d'une annexe au règlement de la chambre dans le cas de règles applicables aux députés, ou par le biais de décisions administratives, dans le cas de règles applicables aux hauts fonctionnaires, par exemple. Le *Code régissant les conflits d'intérêts*² des députés, en vigueur à la Chambre des communes canadienne, ou le *Code des valeurs et d'éthique du secteur public*³ applicable aux fonctionnaires fédéraux sont de bons exemples de régulations internes.

Cette distinction tient majoritairement d'un choix politique. L'exemple de la *Loi fédérale sur la responsabilité*⁴, de laquelle découle la *Loi fédérale sur les conflits d'intérêts*⁵, mise en place en 2006 sous la gouverne d'un nouveau gouvernement conservateur au Canada en est un excellent exemple. Nous reviendrons de façon plus détaillée sur cet exemple dans une section subséquente.

Malgré la faible différence que les textes institués par voie législative ou par voie interne peuvent démontrer pour ce qui est de leur contenu, l'impact de leur configuration réglementaire se révèle plus significatif. En effet, les règles instituées par voie législative

² CANADA, CHAMBRE DES COMMUNES, *Code régissant les conflits d'intérêts des députés*, annexe au Règlement de la Chambre des communes, Janvier 2014.

³ SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR DU CANADA, *Code de valeurs et d'éthique du secteur public*, [en ligne] <http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=25049§ion=HTML>, page consultée le 25 juin 2015.

⁴ *Loi fédérale sur la responsabilité*, L.C. 2006, ch. 9.

⁵ *Loi sur les conflits d'intérêts*, L.C. 2006, ch. 9, art. 2.

peuvent, dans l'éventualité où elles ne seraient pas respectées par les institutions ou les individus concernés, être appliquées par les tribunaux (sous réserve du privilège parlementaire)⁶. Les règles internes ont une portée juridique plus restreinte, et n'ont d'effets qu'à l'intérieur du cadre de l'institution où elles ont été établies (l'Assemblée législative ou la fonction publique, par exemple). Elles ne pourront être mises en œuvre qu'indirectement par les tribunaux, dans l'hypothèse où certaines de ces règles mèneraient à une décision administrative, qui pourrait faire l'objet d'une révision judiciaire.

Toutefois, non seulement la voie régulatrice peut différer d'un endroit à l'autre, mais la configuration des mécanismes de mise en œuvre que ces systèmes prévoient varie également. Pour assurer le respect des règles visant à encadrer le comportement des élus, certains systèmes misent sur l'auto-régulation ou, à l'opposé, sur le rôle de tiers entièrement indépendants, alors que d'autres optent pour une solution mitoyenne.

Au Canada, nombre de commissaires aux conflits d'intérêts et à l'éthique, tant au fédéral que dans les provinces, sont responsables de la surveillance du comportement des élus. Les commissaires sont le plus souvent des officiers indépendants, toutefois leur pouvoir de recommander des sanctions ne peut être mis en œuvre que par l'Assemblée législative elle-même. La régulation est donc partagée entre ces deux institutions.

Au Royaume-Uni, un tiers entièrement indépendant est chargé de la surveillance des dépenses des députés, l'*Independent Parliamentary Standards Authority*. Son fonctionnement est détaché du Parlement, du gouvernement et des partis politiques. Il s'agit d'une rare forme de régulation totalement externe en matière de comportement des élus. Le principe de la transparence est aujourd'hui largement dominant dans la gestion des dépenses des députés au Royaume-Uni en raison de nombreux scandales qui ont ébranlé l'institution parlementaire. Les pouvoirs de cet organisme sont toutefois limités à ce qui concerne les dépenses des parlementaires, et les autres règles sont mises en œuvre par le *Committee on Standards* de la Chambre des communes et le *Parliamentary Commissioner for Standards in the House of Commons*.

L'auto-régulation est également courante dans la mise en œuvre des règles visant à encadrer le comportement des élus. Le mécanisme en place à la Chambre des représentants australienne en est un parfait exemple. Aucun officier ou structure particulière n'est en place à l'extérieur de la Chambre, et seule cette dernière et son *Standing Committee of Privileges and Members' Interests* a le pouvoir d'intervenir sur ses membres afin de restreindre leurs agissements.

Au-delà des organes spécifiques de mise en œuvre, les tribunaux peuvent également parfois être compétents pour déterminer de la bonne conduite d'un élu. Au Manitoba, le processus d'enquête en cas de contravention aux règles de la *Loi sur les conflits d'intérêts au*

⁶ Ce fut le cas entre autres dans les affaires *Boudreau c. Bourque*, 2014 NBQB 267, au Nouveau-Brunswick et *MacLellan v. MacAleer* (1999) 173 Nfld & PEIR 222, à l'Île-du-Prince-Édouard.

*sein de l'Assemblée législative et du Conseil exécutif*⁷ est en partie judiciarisé. Les juges peuvent eux-mêmes directement imposer des peines aux députés fautifs. Une contravention par les députés aux règles sur les conflits d'intérêts peut être également judiciarisée en Nouvelle-Écosse. Dans cette province, seul un juge peut imposer des sanctions qui ont un impact sur le droit de siéger à l'Assemblée, telle que la suspension du droit de siéger ou la vacance du siège.

En dernier lieu, d'autres variations plus subtiles peuvent également être observées dans les règles visant à encadrer le comportement des élus. Par exemple, les États peuvent prévoir des dispositions plus ou moins rigides lorsqu'il s'agit de placer certains intérêts hors de la gouverne d'un député. Les dispositions relatives aux fiducies sans droit de regard, par exemple, varient d'une province à l'autre, et certaines peuvent n'avoir à ce jour aucune règle spécifique définie en cette matière. De plus, le choix des sanctions diffère d'un État à l'autre. La *Loi fédérale sur les conflits d'intérêts* prévoit une amende maximale de 500 \$ en cas de contravention par un ministre fédéral, alors qu'au même moment, un député du Manitoba pourrait risquer la perte de son siège pour une contravention à la *Loi sur les conflits d'intérêts au sein de l'Assemblée législative et du Conseil exécutif*, peine qu'il pourrait se faire imposer directement par un juge.

En conclusion, il est à noter que tous ces choix de configuration sont des choix de politiques publiques, qui ont une nature strictement politique. Nous reviendrons ultérieurement sur cette problématique.

Avant de s'intéresser aux limites qui s'imposent à la configuration des règles pouvant encadrer le comportement des élus, un dernier élément soulève certaines interrogations, soit la qualification des intérêts détenus par un député, et mérite que l'on s'y attarde brièvement.

C. La qualification des intérêts détenus par un élu

Devant la multitude des moyens législatifs ou réglementaires mis à la disposition des députés, il est également possible de s'interroger sur une troisième variable. Le type d'entreprise dans lequel un député ou ministre détiendrait des intérêts peut-il faire une différence dans les obligations qui s'imposeront à lui ? Les intérêts détenus par les députés devraient-ils faire l'objet d'une qualification distincte, dépendamment de leur secteur d'activité ?

Le 3 juin 2015, devant la Commission des institutions de l'Assemblée nationale, chargée d'étudier le rapport annuel du Commissaire à l'éthique et à la déontologie du Québec, le juriconsulte de l'Assemblée nationale a été amené à commenter ses déclarations recensées dans un article de Denis Lessard et Paul Journet dans *La Presse+*, paru le 11 mars 2014. L'article débute par la citation suivante : « L'empire médiatique de Pierre Karl Péladeau a une capacité "d'influencer" la population et ne saurait être considéré comme

⁷ *Loi sur les conflits d'intérêts au sein de l'Assemblée législative et du Conseil exécutif*, L.R.M. 1987, c. L112.

une entreprise ordinaire, estime l'ex-juge en chef Claude Bisson, juriste de l'Assemblée nationale ». Questionné par un membre de la commission sur la signification de cette déclaration, le juriste a précisé que le fait de détenir une entreprise médiatique signifiait que les entreprises médiatiques intéressent toute la population, *a contrario* ce qui distinguerait les entreprises rattachées à ce segment de l'industrie des autres types d'entreprises⁸.

Il faut toutefois préciser qu'à ce jour la législation actuelle relative aux conflits d'intérêts des élus ne permet pas de faire de différence quant au type d'entreprise dans laquelle un député ou un ministre pourrait détenir des intérêts par rapport à un autre. La détention d'intérêts au sein d'une entreprise médiatique ne permet donc pas de qualifier de façon distincte les intérêts détenus par un député.

Cette question des liens entre empires médiatiques et dirigeants est légitime, puisqu'elle pose certaines inquiétudes au sein de la population. Cette question a déjà été soulevée ailleurs, notamment au Royaume-Uni, où le *Ministerial Code* (qui est un document adopté par le Cabinet Office, et non une loi) a été amendé en 2011 pour y ajouter la disposition suivante : « The Government will be open about its links with the media. All meetings with newspaper and other media proprietors, editors and senior executives will be published quarterly regardless of the purpose of the meeting »⁹. Le Royaume-Uni, plutôt que de légiférer à cet effet, a choisi de recourir au principe de la transparence pour se saisir de ce problème. Ce faisant, il remet entre les mains des acteurs de la scène publique et politique le soin d'évaluer la transparence effective du gouvernement en cette matière.

Dans son premier rapport sur la mise en œuvre du *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale*, le Commissaire québécois a recommandé que le Code puisse être adapté aux situations exceptionnelles qui dépassent les capacités actuelles du Code à limiter les risques de conflits d'intérêt¹⁰. Il cite à titre d'exemple de « situation exceptionnelle », le cas d'un député qui détiendrait « des intérêts dont l'importance ou la nature soit telle qu'ils le mettent constamment à risque de se retrouver en situation de conflit d'intérêts ou de faire l'objet d'une allégation à cet égard ». L'introduction d'une procédure pour situations exceptionnelles pourrait de ce fait faire ouverture à une différenciation des situations en fonction du type d'entreprises ou d'intérêts détenus par le membre de l'Assemblée nationale. Cependant, une telle procédure devrait être bien définie et les pouvoirs du Commissaire à cet effet strictement encadrés. Au strict plan politique, d'ailleurs, le fait de viser de façon restrictive des intérêts mettant directement en cause un membre spécifique de l'Assemblée nationale pourrait constituer une erreur, notamment si

⁸ QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE (COMMISSION DES INSTITUTIONS), Journal des débats, 41^e lég., 1^e sess., vol. 44, no. 4, (3 juin 2015), version préliminaire [en ligne] <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/ci-41-1/journal-debats/CI-150603>.

⁹ Lucinda MAER et Ed FAULKNER, *The Ministerial Code and the Independent Adviser on Ministers' Interests*, Briefing Paper n°03750, House of Commons Library, 12 May 2015, p. 6.

¹⁰ COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport sur la mise en œuvre du Code à l'éthique et à la déontologie des membres de l'Assemblée nationale*, 2011-2014, avril 2015, Québec, p.72.

cette initiative était considérée fondée sur des intentions de nature plutôt partisans qu'institutionnelles et jugées comme étant de nature essentiellement vexatoire.

La détention d'intérêts dans une entreprise médiatique constitue-t-elle une « situation exceptionnelle » qui mériterait la définition d'une nouvelle catégorie de situation dans les codes de déontologie parlementaires ? Malgré le rôle important joué par ces entreprises dans la diffusion des idées et l'orientation des politiques publiques, il convient de respecter certaines limites relatives aux droits politiques et aux libertés fondamentales des individus. Il faut en effet considérer les effets discriminatoires que la qualification des intérêts détenus par les députés pourrait constituer. Il en va de même de la qualification spécifique d'un segment de l'industrie plutôt qu'un autre.

La prochaine section s'intéressera aux limites qui guident justement la législation visant à encadrer le comportement des élus. Ces limitations tiennent du cadre législatif en vigueur qui confère à chaque individu des droits et libertés particuliers, mais également aux prérogatives institutionnelles liées aux assemblées parlementaires de type britannique et finalement au processus politique dans lequel s'inscrit le rôle particulier de l'élu.

2. Limites politiques et juridiques à l'intervention législative

Afin de conclure notre état des lieux et notre analyse sur les possibilités d'intervention législative en matière de déontologie parlementaire, il faut faire le point sur les limites qui s'appliquent à cet interventionnisme. Plusieurs limites structurelles, de nature politique, ou juridique, doivent être considérées au moment de la mise en place ou lors de la réforme d'un système visant à encadrer le comportement des élus, ces règles ne pouvant être ni définies ni mises en application en vase clos, et hors de tout contexte politique. Du côté des limites dites juridiques, elles tiennent principalement aux droits fondamentaux et aux privilèges parlementaires (A), tandis que du côté politique, il faut plutôt prendre en considération la réalité agissante de la sanction électorale et le choix des instruments de politique publique (B), de même que les limites aux contraintes que le monde politique peut imposer aux médias, dans le cadre des régimes démocratiques (C).

A. Droits fondamentaux, droit de propriété et privilège parlementaire

La multiplication des régimes juridiques et réglementaires visant à encadrer le comportement des élus survient dans un paysage normatif déjà complexe et chargé, et se situe dans un contexte, le milieu politique, dont la particularité doit être prise en compte. Ce milieu vient également avec ses propres règles internes, y compris son cadre juridique particulier.

En premier lieu, il faut considérer les privilèges parlementaires comme une première limite aux règles encadrant le comportement des élus. Ces derniers sont des prérogatives particulières reconnues de longue date aux assemblées parlementaires de type britannique et à leurs membres. Ils sont définis de façon générale comme « la somme des droits particuliers à chaque chambre, collectivement, [...] et aux membres de chaque chambre

individuellement, faute desquels il leur serait impossible de s'acquitter de leurs fonctions »¹¹. Ils constituent à proprement parler une dérogation aux droits communs que peuvent revendiquer les assemblées et leurs membres afin, entre autres, d'assumer leurs responsabilités particulières et de réaliser sans entrave leurs activités quotidiennes.

Plusieurs types de privilèges, individuels et collectifs, leur sont reconnus, notamment, le privilège relatif à la gestion des affaires internes de la Chambre sans ingérence extérieure¹². Ce privilège est directement interpellé en matière de régulation du comportement des élus. C'est en raison de ce dernier privilège qu'une assemblée parlementaire a toujours le dernier mot sur les affaires qui la concerne. Celui-ci inclut « le droit de prendre des mesures disciplinaires contre ses membres, le droit de convoquer des témoins ou de requérir des documents et le droit d'établir leurs propres règles de procédure¹³ ». Il faut donc considérer le fait que l'assemblée législative aura toujours le dernier mot sur la régulation de sa procédure et des règles qui s'imposeront à ses membres. Par exemple, dans la majorité des systèmes recensés, les sanctions visant un député fautif ne peuvent être directement imposées par le commissaire à l'éthique, et l'Assemblée doit se prononcer sur cette sanction avant qu'elle soit applicable. Les commissaires ont de même toujours des pouvoirs limités par rapport aux assemblées législatives.

En Colombie-Britannique, l'arrêt *Tafler v. Hugues*¹⁴ a cependant établi que le privilège parlementaire protégeait également les travaux du Commissaire contre toute poursuite judiciaire. Dans plusieurs provinces canadiennes, la loi qui institue la charge du Commissaire précise de surcroît qu'il bénéficie de la protection du privilège parlementaire en vigueur à l'assemblée.

En Australie, le système d'auto-régulation précédemment décrit se fonde sur la régulation exclusive par la Chambre des représentants. Les députés sont les seuls à pouvoir intervenir sur le comportement de leurs collègues, en cas d'excès ou de contravention aux règles internes établies. Le système australien se fonde sur le privilège qu'ont les assemblées de régir leurs propres affaires¹⁵.

Bien que le privilège, qui se veut une incarnation du principe de la séparation des pouvoirs, protège l'indépendance de l'assemblée et lui permette d'accomplir ses fonctions sans entrave, il faut toutefois considérer que les systèmes d'autorégulation du comportement des élus sont de moins en moins populaires au sein des assemblées législatives, en raison

¹¹ William MCKAY (dir.), *Erskine May's treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament*, 23^e éd., London, LexisNexis, 2004, p. 75, traduction dans Audrey O'Brien et Marc Bosc, *La procédure et les usages de la Chambre des communes*, 2^e éd., Ottawa/Montréal, Chambre des communes/Éditions Yvon Blais, 2009, p. 59.

¹² Ce privilège est appelé « exclusive cognisance » en anglais.

¹³ Joseph MAINGOT, *Le privilège parlementaire au Canada*, 2^e éd., Ottawa/Montréal, Chambre des communes/McGill-Queen's University Press, 1997, p. 15.

¹⁴ *Tafler v. Hugues*, (1998) 108 BCAC 263.

¹⁵ Oonagh GAY, préc., note 72, p.97.

également d'une volonté de regagner la confiance du public et de favoriser la transparence des institutions. La stricte régulation interne peut parfois favoriser une « mentalité de club » et une dynamique partisane¹⁶, et c'est pour cette raison que des officiers extérieurs, tels que les commissaires aux conflits d'intérêts ou à l'éthique, ont été nommés, dans plusieurs assemblées législatives, comme répondants en matière de comportement des élus.

En plus des prérogatives institutionnelles, la régulation du comportement des élus doit en contrepartie être également mise en relation avec les droits et libertés fondamentaux reconnus à chaque individu. Le droit de jouir librement de ses biens et les garanties judiciaires peuvent être directement affectés par les règles visant à restreindre les conflits d'intérêts et les procédures de mise en œuvre de ces règles.

Au Québec, le droit de propriété est évidemment reconnu à l'article 947 du *Code civil du Québec*¹⁷, mais son corollaire, la jouissance de cette propriété, est également inscrit à l'article 6 de la *Charte québécoise des droits et libertés de la personne*¹⁸. Cet article précise que « [t]oute personne a droit à la jouissance paisible et à la libre disposition de ses biens, sauf dans la mesure prévue par la loi ». Ce principe connaît évidemment ses exceptions, et les règles encadrant les conflits d'intérêts chez les élus en constituent une, au nom de la bonne gouvernance démocratique et de la confiance du public dans les institutions. Cependant, l'article 6 de la Charte exprime également que le principe de base veut que la privation du droit de propriété doive être justifiée et qu'on ne peut porter atteinte à ce droit de façon démesurée.

Les systèmes de régulation recensés semblent respecter ce principe, puisque généralement, la détention d'intérêts lorsqu'elle est strictement interdite, peut généralement être préservée via une fiducie, généralement sans droit de regard. Ce type de compromis vise justement à respecter le droit de propriété des élus, tout en mitigeant les risques de conflit d'intérêt et en préservant au mieux la bonne gouvernance de l'État.

Les règles visant à contrôler le comportement des élus doivent également s'assurer de respecter les principes de justice fondamentale qui sont protégés, entre autres, à l'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés*¹⁹. Ces principes incluent notamment l'équité procédurale²⁰. En cas de possibles contraventions à ces règles, ces systèmes mettent souvent en place des processus d'enquête. Ces procédures sont, le plus souvent, de nature contradictoire, puisqu'elles permettent à l'élu dont la conduite est sous enquête de

¹⁶ Denis SAINT-MARTIN, préc., note 1, p.23.

¹⁷ *Code civil du Québec*, RLRQ, c. C-1991.

¹⁸ *Charte des droits et libertés de la personne*, RLRQ, c. C-12.

¹⁹ *Charte canadienne des droits et libertés*, art. 7 et suiv.,

²⁰ *Office des services à l'enfant et à la famille de Winnipeg c. K.L.W.*, [2000] 2 R.C.S. 519, au par. 10, *Pearlman c. Comité judiciaire de la Société du Barreau du Manitoba*, [1991] 2 R.C.S. 869, p. 882; *Singh c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1985] 1 R.C.S. 177, pp. 212 et 213.

s'exprimer et de répondre aux allégations portées contre lui. Il est important, dans la mise en place de tels mécanismes, de considérer les garanties procédurales dont doivent disposer les individus.

En terminant, il apparaît pertinent de mentionner que d'autres limites doivent également être considérées, en matière d'innovation législative ou de réforme, dans le cadre de la rédaction juridique elle-même. Même si la plupart des législations sont inspirées d'un certain nombre de cas particuliers parfois hautement médiatisés (nous en traiterons ultérieurement) on ne peut, sauf dans le cadre d'un projet de loi dit « privé », créer une loi pour un seul cas. La loi établie par l'État doit être une règle de nature générale et impersonnelle. Cette règle est un principe incontournable qui définit ce qu'est la loi. Elle trouve également une justification particulière dans le principe de légalité²¹.

En plus des balises que leur impose le cadre juridique, les règles encadrant le comportement des élus interviennent dans un milieu qui obéit à de toutes autres normes, qui doivent également être considérées : le jeu politique.

B. Sanction électorale et régulation politique

Les règles visant à encadrer le comportement des élus interagissent inévitablement avec différentes formes de normativités, au-delà de la sphère juridique. Leur existence doit cohabiter avec des règles particulières qui fondent le fonctionnement des institutions politiques, tel que le principe de la séparation des pouvoirs ou la liberté de choix des instruments de politique publique par le pouvoir en place.

Une des règles qui devrait réguler de façon spontanée, sinon « naturelle » le comportement des élus dans le milieu politique est évidemment la sanction électorale. Certains pourraient ainsi répliquer à la mise en place de dispositifs visant la régulation des comportements des élus, que ceux-ci doivent normalement être sanctionnés par le processus électoral²². Les électeurs peuvent en effet juger, par le biais de ce processus, de la bonne conduite des membres d'une assemblée législative. Il est possible que cette conception de la sanction électorale relève d'une définition idéalisée de la vie politique. En effet, s'agissant d'une élection, de nombreux autres enjeux se trouvent mis en cause²³, qui ne relèvent pas nécessairement du choix des électeurs d'une seule circonscription, serait-ce celle où se présente l'élu touché par une critique de nature déontologique. Cela étant, il est possible que le risque d'une telle sanction amène l'élu à considérer sérieusement les conséquences

²¹ Ce principe établit qu'aucune sanction ne peut être imposée pour une infraction qui n'existerait pas au moment où étaient commis les actes reprochés. Le caractère public de la loi et le fait qu'elle soit de portée générale trouvent également là une justification. Sur une autre échelle la multiplication des lois privées et personnalisées rend plus incertain le principe de légalité, parce qu'en parcellarisant la loi, il la rend plus incertaine et plus susceptible de changements continus et tatillons.

²² Denis SAINT-MARTIN, préc., note 1, p.29-30.

²³ Dennis F. THOMPSON, *Ethics in Congress. From Individual to Institutional Corruption*, The Brookings Institution, Washington D.C., 1995, p. 142.

de ses choix ou de sa situation. Le jeu des pouvoirs et des contrepouvoirs suffit-il pour assurer la régulation des situations que l'on peut par ailleurs préventivement encadrer dans le cadre de normes déontologiques applicables aux élus ? Par le biais de ces règles, le risque est grand que la classe politique tende systématiquement à se reproduire elle-même en limitant ou en rendant impossible la présence d'élus nouveaux, issus d'autres milieux que le milieu politique. La multiplication des barrières en matière de propriété privée constitue l'une de ces éventuelles barrières et favorise indirectement des élus qui ne possèderaient aucun intérêt financier.

Ici encore, l'argument de la sanction électorale peut également être évoquée pour défendre la nécessité que soit assurée la diversité des expériences professionnelles et personnelles des élus à l'assemblée. L'idéal démocratique veut que cette sanction populaire assure la diversité de composition de telles assemblées, de sorte que celles-ci soient plus représentatives. Une assemblée sera ainsi d'autant plus représentative de la population si ses membres sont choisis parmi les éléments les plus actifs de la société civile, plutôt qu'issus d'une classe formée d'un nombre très restreint et interchangeable de politiciens de carrière. La question est alors de savoir si, en tentant de contrôler indirectement le profil type de l' élu idéal, on ne risque pas d'exclure systématiquement les politiciens d'un certain profil, et de favoriser par conséquent la professionnalisation de la vie politique. C'est particulièrement le cas si les contraintes imposées aux élus touchent systématiquement les détenteurs d'intérêts extérieurs; on pense notamment ici aux élus issus du milieu des affaires. À l'opposé, il faut toutefois se garder de laisser trop de place à l'expression de ces intérêts extérieurs. C'est pourquoi la réglementation des conflits d'intérêts chez les élus doit toujours s'exercer généralement, comme on l'a vu, en complémentarité avec celle portant sur l'encadrement du lobbyisme dans les institutions politiques. Il s'agit donc d'un équilibre difficile à établir.

Une autre règle fondamentale dont il faut tenir compte dans l'élaboration de réformes en cette matière est la liberté des élus dans le choix des instruments de politique publique. En effet, il faut rappeler que le choix du dispositif régulateur mis en place dans les États relève strictement du pouvoir politique, qui possède la discrétion de proposer les mesures qu'il juge opportunes. L'interprétation de ces règles, une fois établie, sera ensuite l'affaire des officiers chargés de leur mise en œuvre. Les pouvoirs exécutif et législatif travailleront conjointement à l'élaboration de stratégies visant à contrôler le comportement des élus. Les innovations réglementaires en cette matière seront souvent instillées à la suite de scandales ou de situations inscrivant un enjeu nouveau dans l'agenda politique national. Dans ce sens, il est courant qu'une situation inusitée ou atypique soit à l'origine de la définition de nouvelles normes ou de nouvelles lois.

À titre d'exemple, la *Loi fédérale sur la responsabilité* est la conséquence d'une politique électorale menée par le Parti conservateur à la suite du scandale des commandites²⁴. On ne peut négliger l'opportunité politique dans la décision d'encadrer les agissements des

²⁴ Yves BOISVERT, *L'institutionnalisation de l'éthique gouvernementale. Quelle place pour l'éthique?*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2011, p.64.

hommes politiques. De plus, au Royaume-Uni, un important scandale relatif aux dépenses des parlementaires est à l'origine de la création de l'*Independent Parliamentary Standards Authority*²⁵. Des réformes en la matière ont donc plus de chances de voir le jour si la mobilisation à cet effet est également partie des priorités du pouvoir en place, tant du côté de l'exécutif que des institutions parlementaires.

Il s'avère cependant difficile de suggérer au pouvoir politique de mettre en place des mesures particulières visant à encadrer le comportement des élus, sauf dans le cadre où s'exprime une forme ou une autre de mobilisation populaire. Une question se pose cependant quant aux motifs visant à mettre en place des réformes : jusqu'à quel point un évènement spécifique (ou la crainte qu'un tel évènement survienne) visant un seul élu peut justifier la définition de tout un ensemble de normes nouvelles, sans que cette initiative soit considérée comme le produit d'une personnalisation excessive et suspecte du droit ? On ne peut répondre directement ici à une telle question, mais il demeure justifié de la poser.

C. Politique et médias

Un dernier aspect mérite d'être rapidement abordé, soit celui des rapports historiques entre le pouvoir et les médias. La question de la liberté d'expression et de la liberté de presse s'est rapidement posée dans l'histoire des démocraties libérales modernes, dès la fin du XVII^e siècle, et revient périodiquement dans le cadre de la vie politique. Au Québec, la presse a longtemps été attachée à des orientations partisans ouvertement revendiquées. De son côté, le pouvoir politique s'est souvent opposé au pouvoir de la presse, comme en font foi les multiples anecdotes qui émaillent le régime de Maurice Duplessis. Des questions équivalentes ont également été soulevées au cours des dernières années concernant les stratégies de communication défendues par le gouvernement canadien.

Une question qui lie la déontologie parlementaire et le monde des médias concerne la possibilité d'intervenir de façon directe ou indirecte sur la propriété de grands groupes de presse (du fait des intérêts qu'y auraient certains élus) sans menacer ou justifier d'interférer dans les activités de ces médias et, par extension, sans ouvrir la porte au contrôle politique de certains aspects rattachés à la liberté de presse ou à la liberté des médias. On peut évidemment se plaindre de l'évolution de l'activité journalistique, des impératifs financiers qui sous-tendent le monde des communications ou de la perte d'une partie de la dimension vocationnelle qui a longtemps encadré la carrière journalistique. Cette évolution fait que les tenants et aboutissants du monde de la communication sont plus flous que par le passé. Par extension cependant, on ne peut envisager intervenir dans la propriété des médias ou des grands groupes de presse sans ouvrir la porte au contrôle politique des médias, même par ceux qui, de bonne foi, entendent protéger le monde politique de l'influence des médias. Cette question ne peut trouver de réponse absolue dans une étude de ce type, mais exige des décideurs qu'ils en tiennent compte.

²⁵ Richard KELLY et Matthew HAMLYN, « The Law and the Conduct of Members of Parliament », dans Alexander HORNE, Gavin DREWRY et Dawn OLIVER (dir.), *Parliament and the Law*, Oxford, Hart Publishing, 2013, p. 106 et suiv.

Conclusion

Comme nous l'avons montré dans ce rapport, et tenant compte des régimes déontologiques décrits dans la partie annexe de ce document, le spectre d'intervention visant à réglementer le comportement des élus est plutôt large, et évolue selon plusieurs variables que nous avons tenté de présenter. En premier lieu, le statut de l'élu aura une influence directe sur les obligations déontologiques attachées à sa fonction. Lorsque des charges supplémentaires sont associées au mandat spécifique de l'élu, par exemple, lorsqu'il se voit nommé membre du Conseil exécutif ou à des fonctions parlementaires spéciales, telles que celles de chef de l'opposition officielle ou de président de l'assemblée législative, des obligations supplémentaires lui seront parallèlement imposées. Du côté des solutions mises en place pour réguler la déontologie parlementaire, il est possible de constater une variation dans la forme et dans le fond de la réglementation adoptée. Pour ce qui est de la forme, les États peuvent mettre en place un régime législatif ou un régime strictement interne. Pour ce qui est du fond, la configuration des structures de mise en œuvre et de régulation est très variée. Ces structures peuvent être entièrement autorégulées, alors qu'à d'autres moments, elles sont placées entre les mains de tiers indépendants, voire des tribunaux. Nous avons également dégagé de notre recension que la qualification, ou le type d'intérêts détenus par un élu, ne fait pas l'objet de distinctions particulières dans les mécanismes de régulation étudiés. Ainsi, le fait de détenir des intérêts dans l'un ou l'autre des segments de l'industrie ne fait pas l'objet de dispositions ou de contraintes spécifiques, que ces intérêts soient rattachés au secteur des médias ou à celui des énergies renouvelables.

Dans un deuxième temps, nous avons décliné les limites de nature juridique et politique qui sont susceptibles de s'appliquer en matière de déontologie parlementaire. Au plan juridique, les régimes de protection particuliers constitués à la fois par les privilèges parlementaires pour les assemblées législatives, mais également par les droits et libertés fondamentaux reconnus à tout individu doivent être pris en considération lorsqu'un État entend légiférer ou mettre en place des réformes en matière de déontologie parlementaire. Au plan politique, il faut considérer la sanction électorale susceptible de naître d'une initiative jugée vexatoire ou démesurée à l'égard de certains parlementaires par rapport à d'autres. En contrepartie, la sanction électorale est également un principe susceptible de jouer contre un parlementaire qui profiterait, du fait de ses intérêts économiques particuliers, d'avantages démesurés et jugés inéquitables sur l'arène politique et dans le jeu électoral. C'est un principe phare de la démocratie représentative qui permet aux électeurs de sanctionner directement les représentants qui se seraient méconduits. Il faut également être conscient de la liberté dans le choix des instruments de politique publique dont disposent les dirigeants politiques en place. L'opportunité d'adopter une mesure plutôt qu'une autre leur revient en dernier lieu. Nous avons finalement exploré la question des rapports historiques entre politique et médias.

En terminant, il est nécessaire d'aborder un dernier aspect qui revêt une importance particulière dans l'implantation des dispositifs encadrant le comportement des élus, soit l'éducation et l'information des élus en vue de renforcer les règles établies. Dans l'encadrement du comportement des élus, la règle d'ordre juridique a une importance

certaine, la voie législative est l'avenue choisie par la majorité des institutions afin de former un cadre neutre et pérenne susceptible de s'assurer que la classe politique regagne la confiance du public et que celle-ci renforce par à-coup celle qu'ils investissent dans leurs institutions démocratiques. Toutefois, ces normes déontologiques doivent également être perçues comme proposant la conduite que doivent adopter les parlementaires, et ce, tant par le milieu politique que par les électeurs, qui seront également responsables de sanctionner leur comportement lors des élections.

Dans la mise en place de structures juridiques visant à encadrer le comportement d'individus, l'efficacité du système reposera ainsi en grande partie sur cette perception que ces normes sont légitimes, ce qui contribuera à leur renforcement. Pour en arriver à un tel objectif, il faut donner les moyens aux autorités responsables de leur application afin de produire quantité d'information à destination des élus et des électeurs sur ce qui constitue un bon comportement et sur les comportements qui sont interdits. Cette prise de conscience généralisée pourra également être favorisée par une collaboration renforcée entre les officiers responsables de leur mise en œuvre.

Le domaine de la déontologie parlementaire reste encore largement inexploré au Québec, et demande d'agir avec subtilité et précision, afin de respecter les droits des individus, mais également de renforcer la confiance que les citoyens placent dans les institutions politiques. Les possibilités d'amélioration et de raffinement en cette matière sont donc vastes et prometteuses, mais nécessitent également la bonne volonté des autorités politiques en cette matière. Ces dernières ont cependant tout à gagner dans ce processus d'introspection et de réforme.

Annexe 1

Analyse détaillée des dispositifs visant le contrôle déontologique des titulaires de charges publique

1. La déontologie des élus au Canada

Afin de mieux appréhender la question de la régulation de la déontologie parlementaire et des charges publiques par le droit, il est utile de tracer le portrait de la situation législative et réglementaire actuellement en vigueur au Canada, tant dans les provinces qu'au niveau fédéral.

Il est à noter qu'à des fins de concision, notre état des lieux des règles qui encadrent le comportement des élus et des titulaires de charge ne se veut pas entièrement exhaustif. Nous avons délibérément choisi de nous intéresser dans un premier temps spécifiquement aux dispositions qui concernent les intérêts financiers des élus et les moyens choisis pour éviter qu'ils se placent en situation de conflits d'intérêts. Dans plusieurs provinces canadiennes, les moyens législatifs et réglementaires employés sont très similaires, voire identiques. C'est pourquoi certaines sections constituent parfois, dans le but d'éviter les répétitions, un simple rappel des grands éléments déjà abordés dans une section précédente.

Nous commencerons par présenter la situation en vigueur au Québec et dans les autres assemblées législatives provinciales (A) pour ensuite faire le point sur la réglementation actuellement applicable à la Chambre des communes fédérale (B). Chaque section présente d'abord les règles applicables à tous les députés, et détaille par la suite les règles particulières qui s'imposent aux membres du pouvoir exécutif.

A. Provinces

▪ Québec

Au Québec, la déontologie parlementaire est régie depuis 2010 par le *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale*²⁶. Cette loi comprend des valeurs auxquelles doivent adhérer les députés et qui doivent les guider dans l'exercice de leurs fonctions (art. 6 à 9)²⁷, des règles relatives aux incompatibilités de fonctions (art. 10 à 14), aux conflits d'intérêts (art. 15 à 26), à la rémunération (art. 27-28), aux dons et avantages reçus (art. 29 à 34), à l'assiduité (art. 35), à l'utilisation de biens et de services de l'État (art. 36). Le Code prévoit également que tous les députés doivent fournir au Commissaire à l'éthique et à la déontologie une déclaration d'intérêts annuelle obligatoire (art. 37 à 40).

Les incompatibilités de fonctions

La fonction de député est incompatible avec la charge de membre d'un conseil municipal ou d'une commission scolaire (art. 10) et avec la charge de fonctionnaire provincial, fédéral, étranger ou international (art. 11). Le président de l'Assemblée nationale ne peut non plus être administrateur ou dirigeant d'une personne morale, d'une société de personnes ou d'une association à caractère professionnel, commercial, industriel ou financier (art. 12). Un député ne peut non plus exercer d'activités en tant que lobbyiste (art. 13).

Les conflits d'intérêts

En matière de conflits d'intérêts, le principe général applicable est celui qu'un « député ne peut se placer dans une situation où son intérêt personnel peut influencer son indépendance de jugement dans l'exercice de sa charge (art. 15) ». Il ne peut agir, tenter d'agir ou omettre d'agir pour faire prévaloir ses intérêts ou ceux de ses proches, ou utiliser sa charge de député pour influencer ou tenter d'influencer un tiers dans le but de favoriser ses intérêts ou ceux de ses proches (art. 16). Il ne peut faire usage ou transmettre des informations confidentielles reçues à titre de député afin de favoriser ses intérêts ou ceux de tout autre individu (art. 17).

Un député ne peut non plus participer à un marché avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public, sauf exceptions strictes (art. 18). Il peut continuer à exercer une autre fonction, mais doit éviter tout conflit entre celle-ci et sa charge de député (art. 26).

Finalement, lorsqu'une question à l'égard de laquelle il a un intérêt personnel et financier distinct est discutée à l'Assemblée nationale ou dans une commission dont il est membre, il

²⁶ *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale*, RLRQ, c. C-23.1.

²⁷ Afin de faciliter la lecture de ce rapport, les références à des articles de loi seront inscrites au fil du texte, et elles renvoient toujours au dernier texte juridique mentionné. Pour plus de clarté, les textes de nature juridiques (lois, règlements, directives) seront toujours indiqués en italique.

est tenu de déclarer publiquement et sans délai la nature de cet intérêt et de se retirer de la séance sans exercer son droit de vote ni participer aux débats sur cette question (art. 25).

Règles particulières applicables aux membres du Conseil exécutif

Le *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale* prévoit des règles particulières applicables aux membres du Conseil exécutif (art. 42 à 61). Ces dernières sont beaucoup plus strictes en ce qui concerne la détention d'intérêts externes, la déclaration d'intérêts et l'après-mandat

Un membre du Conseil exécutif doit se dédier exclusivement à sa fonction ministérielle (art. 43). Il ne peut, de ce fait, être administrateur ou dirigeant d'une personne morale, d'une société de personnes ou d'une association.

Un membre du Conseil exécutif doit de surcroît, dans les 60 jours de sa nomination, soit se départir de ses intérêts dans des entreprises dont les titres sont transigés à une bourse, soit les transporter dans une fiducie sans droit de regard dont le fiduciaire est indépendant, ou les confier à un mandataire indépendant dans le cadre d'un mandat sans droit de regard (art. 45).

Lorsque le membre du Conseil exécutif cesse d'exercer ses fonctions, il doit, de plus, veiller à ne pas tirer d'avantages indus de ses anciennes fonctions (art. 57). Il doit veiller à ne pas divulguer d'informations obtenues dans le cadre de ses fonctions ministérielles (art. 58). Il ne peut non plus, pour une période de deux ans, accepter de nomination au conseil d'administration ou comme membre d'un organisme, d'une entreprise ou d'une autre entité non étatique avec lequel il a eu des rapports officiels, directs et importants au cours de l'année précédant la cessation de ses fonctions au Conseil exécutif (art. 60).

Mise en œuvre et sanctions

Le *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale* prévoit la nomination d'un Commissaire à l'éthique et à la déontologie pour assurer la mise en œuvre et le respect des dispositions contenues dans le Code.

Le Commissaire peut fournir des avis et recommandations confidentiels aux députés sur leurs obligations en vertu du Code, à leur demande (art. 87). Il peut également émettre des lignes directrices pour accompagner les députés dans l'application du Code (art. 89).

Il tient également des fonctions du Commissaire d'enquêter sur les potentielles contraventions au Code, à la demande d'un député (art. 91), ou de sa propre initiative (art. 92). Après son enquête, le Commissaire dépose un rapport contenant ses conclusions et ses recommandations devant l'Assemblée nationale (art. 98). Dans le cas où une contravention au *Code* serait constatée, le Commissaire peut recommander les sanctions suivantes (art. 99) : une réprimande, une pénalité du montant qu'il détermine, la remise du don ou de l'avantage reçu, le remboursement de profits illicites, le remboursement d'indemnités ou allocations perçues à tort, la suspension du droit de siéger à l'Assemblée assortie d'une suspension d'indemnité, la perte du siège de député ou la perte du statut de membre du

Conseil exécutif, le cas échéant. À la suite du dépôt du rapport, le député ou la personne blâmée dans le rapport détient le droit de s'exprimer devant l'Assemblée (art. 102) qui doit ensuite voter sur l'adoption du rapport du Commissaire (art. 103). La sanction recommandée par le Commissaire ne sera applicable que si l'Assemblée adopte le rapport du Commissaire au deux tiers de ses membres (art. 104).

Il est finalement tenu de préparer un sommaire public à partir des déclarations individuelles produites par les députés et les membres du Conseil exécutif (art. 40 et 55).

Un autre officier, le Jurisconsulte, peut contribuer à la mise en œuvre du *Code*. Ce dernier est mandaté en vertu de la Loi de fournir des avis sur l'éthique et la déontologie aux députés qui lui en font la demande (art. 108). Il s'agit toutefois du seul pouvoir que détient cet officier.

▪ Nouvelle-Écosse

La loi qui régit le comportement des élus en Nouvelle-Écosse est le *Conflict of Interest Act*²⁸, adopté en 2010. En ce qui a trait aux députés de l'Assemblée législative, cette Loi vise à ce que les députés s'acquittent de leurs fonctions et disposent de leurs intérêts privés d'une façon qui renforce la confiance du public. Elle vise également à ce que les députés évitent de se placer en situation de conflit d'intérêts et qu'ils évitent de prendre avantage de leur fonction ou de l'information privilégiée obtenue dans le cadre de leurs fonctions de façon à favoriser leur propre intérêt ou ceux de leur famille (art. 2, art. 12-13-14).

Les députés doivent produire une déclaration annuelle de leurs intérêts privés au Commissaire aux conflits d'intérêts de la province (art. 8). Lorsqu'une discussion en Chambre est relative à l'un de ces intérêts, ils doivent le déclarer publiquement, se retirer du débat en cours, et ne peuvent voter sur cette question (art. 17).

La *House of Assembly Act*²⁹, qui régit la composition de la chambre législative de la province, précise également à son article 18 qu'aucune personne détentrice liée par contrat à un ministre ou au gouvernement et qui reçoit de ce fait une rétribution issue des fonds publics, ne peut poser sa candidature à titre de membre de l'Assemblée législative.

Membres du Conseil exécutif

En vertu du *Conflict of Interest Act*, les ministres ne peuvent exercer de second emploi, ne peuvent gérer d'entreprises, ou être à la tête d'un syndicat ou d'une association professionnelle, entre autres. Ils ne peuvent non plus détenir des valeurs mobilières ou des actions qui auraient une valeur importante. Ils doivent s'en départir, ou les placer dans une fiducie, qui aura été approuvée par le Commissaire aux conflits d'intérêts (art. 19).

²⁸ *Conflict of Interest Act*, SNS 2010, c. 35.

²⁹ *House of Assembly Act*, RSNS 1989 (1992 Supp.), c. 1.

Les anciens députés, comme les anciens ministres doivent également se conformer à des règles d'après-mandat qui se trouvent dans la loi (art. 23 à 26).

Mise en œuvre et sanctions

Le Commissaire aux conflits d'intérêts de la province (Conflict of Interest Commissioner) est chargé de la mise en œuvre auprès des députés du *Conflict of Interest Act*. Sa nomination est prévue à l'article 4 de cette loi. Il doit produire, entre autres, le sommaire public des déclarations d'intérêts produites par les députés (art. 10). Il peut également fournir aux députés qui lui en font la demande des avis et recommandations confidentiels quant à leurs obligations en vertu de la *Loi* (art. 28).

Le Commissaire se voit également chargé d'enquêter sur les possibles contraventions aux règles contenues dans la *Loi*, à la suite d'une résolution de l'Assemblée, de la demande d'un tiers ou de sa propre initiative (art. 31). Si la contravention à la *Loi* est avérée, le Commissaire peut entre autres recommander le remboursement de sommes perçues illégalement ou imposer une amende d'au plus 10 000 \$ (art. 32(1)b) et c)).

Le Commissaire peut également référer l'affaire à la Cour suprême de la province pour qu'elle décide de l'affaire (art. 32(1)d)). Lorsqu'il réfère une affaire au tribunal, le Commissaire ne peut prendre part à l'instance (art. 32(4)b)). Le juge devra déterminer si le député a contrevenu aux dispositions de la *Loi*. Le cas échéant, seul un juge peut imposer des sanctions d'une gravité supérieure à un député, telles que la suspension du droit de siéger à l'Assemblée, la perte du statut de membre du Conseil exécutif ou la vacance du siège de député (art. 32(5)).

▪ **Nouveau-Brunswick**

Au Nouveau-Brunswick, la *Loi sur les conflits d'intérêts des députés et des membres du Conseil exécutif*³⁰ guide la gestion des intérêts privés que peuvent détenir les députés durant leur mandat.

Le député ne doit pas prendre de décision ou participer à la prise de décision qui favoriserait ses intérêts personnels ou d'autres personnes (art. 4) ou utiliser les informations reçues à titre de député afin de favoriser ses propres intérêts et ceux d'autres personnes (art. 5). Les députés ne peuvent non plus user de leur influence de façon à favoriser leurs intérêts privés ou ceux de tiers (art. 6). Des règles spécifiques encadrent également les dons qu'ils reçoivent (art. 8).

Les députés ne peuvent être partie personnellement à un contrat avec la Couronne, et il leur est également interdit d'avoir des intérêts ou de diriger/administrer une entreprise qui est partie à un contrat passé avec la Couronne (art. 9). Certaines incompatibilités de fonctions sont prévues (art. 10-11), et certaines situations particulières font exception à l'application intégrale de la loi (art. 12).

³⁰ *Loi sur les conflits d'intérêts des députés et des membres du Conseil exécutif*, L.N.B. 1999, c. M-7.01.

Si un conflit d'intérêts survient dans l'une des affaires que le député est amené à étudier en chambre, celui-ci doit divulguer la nature du conflit et se retirer des débats sur cette matière, sans voter (art. 13). Le *Règlement de l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick*³¹ prévoit également qu'un député doit déclarer tout intérêt personnel qu'il peut avoir, avoir eu ou s'attendre à avoir (art. 7) et qu'il ne peut voter sur toute question dans laquelle il a un intérêt pécuniaire direct (art. 8)

Membres du Conseil exécutif

La *Loi sur les conflits d'intérêts des députés et des membres du Conseil exécutif* prévoit plusieurs incompatibilités pour les membres du Conseil exécutif. De façon générale, ils ne peuvent exercer un commerce, un métier, un emploi ou une profession; exercer la gestion d'une entreprise; détenir ou négocier des actifs ou détenir un poste ou une fonction d'administrateur (art. 14(1)). Ils peuvent cependant demander une autorisation spéciale pour déroger à ces dispositions au Commissaire après avoir fait état de leur situation, et après que le Commissaire ait constaté que l'activité ne créera pas de conflit entre les intérêts privés et ses fonctions publiques (art. 14(2)). Le membre du Conseil exécutif qui fait des affaires par l'intermédiaire d'une société en nom collectif ou d'une entreprise individuelle ou qui détient/négocie des valeurs mobilières, des actions, des valeurs à terme ou des marchandises pourra toutefois conserver ces affaires s'il place ses intérêts dans une fiducie sans droit de regard (art. 14(3)).

L'article 3 de la *Loi* définit les conditions de conformité de la fiducie sans droit de regard :

- les dispositions de la fiducie doivent avoir été approuvées par le Commissaire;
- les fiduciaires doivent être indépendants du député ou du membre du Conseil exécutif et avoir été approuvés par le Commissaire;
- les fiduciaires ne doivent pas consulter le député ou le membre du Conseil exécutif relativement à la gestion des biens en fiducie, mais peuvent consulter le Commissaire;
- les fiduciaires doivent transmettre chaque année un rapport au Commissaire indiquant la nature des éléments d'actifs qui se trouvent dans la fiducie, le revenu net de la fiducie de l'année précédente et les honoraires des fiduciaires, le cas échéant;
- si les éléments d'actif de la fiducie consistent en des valeurs mobilières, des actions, des valeurs à terme ou des marchandises, les fiduciaires doivent chaque année soumettre au Commissaire et au député ou membre du Conseil exécutif un rapport indiquant la valeur, mais non la nature, des éléments d'actifs qui se trouvent dans la fiducie;

³¹ ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE DU NOUVEAU-BRUNSWICK, *Règlement de l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick*.

- finalement, relativement aux éléments d'actifs précédemment énumérés, la fiducie peut prévoir que le député ou le membre du Conseil exécutif peut, à tout moment, donner ordre aux fiduciaires de liquider tout ou partie de la fiducie et de lui verser le produit de la vente.

Le ministre doit s'être conformé aux interdictions de l'article 14 dans les 60 jours de sa nomination.

Les députés, ainsi que les membres du Conseil exécutif, doivent également transmettre suite à leur élection ou de leur nomination un état de divulgation privé sur les divers intérêts personnels qu'ils pourraient détenir (art. 18). Le Commissaire publiera par la suite une version réduite de cette déclaration d'intérêts (art. 20). La *Loi* prévoit également des dispositions applicables pour la période d'après-mandat des membres du Conseil exécutif et des députés (art. 16 et 17.1).

Mise en œuvre et sanctions

Le Commissaire aux conflits d'intérêts est chargé de la mise en œuvre de la *Loi*. Il est responsable de toute investigation sur les contraventions à la *Loi*. Une enquête peut être entamée à la suite d'une résolution de l'Assemblée législative ou suite au dépôt d'une demande d'investigation par tout individu. Les sanctions que peuvent encourir les députés qui contreviennent à la *Loi* vont de la réprimande à la perte de son siège (art. 41(1)). L'Assemblée conserve toutefois le dernier mot sur cette question, et peut accepter ou rejeter les conclusions du Commissaire, et peut également remplacer ses conclusions par les siennes ainsi qu'imposer toute autre sanction prévue dans la loi qu'elle considère appropriée (art. 43).

▪ Île-du-Prince-Édouard

À l'Île-du-Prince-Édouard, le *Conflict of Interest Act*³² régit la bonne conduite des membres de l'Assemblée législative, y compris des membres du Conseil exécutif. Plusieurs dispositions générales sont applicables à tous les députés. Ceux-ci ne peuvent prendre ou participer à une décision s'ils risquent de ce fait de favoriser leur intérêt personnel ou celui d'un tiers (art. 9). Les députés ne peuvent non plus utiliser de l'information obtenue dans le cadre de leurs fonctions dans le but de favoriser des intérêts privés (art. 10).

Un député ne peut être partie à un contrat avec le gouvernement ou détenir des intérêts dans une entreprise qui est partie à un tel contrat, sauf si le député a placé ses intérêts dans une telle entreprise en fiducie. Cette fiducie, pour être valable, doit répondre à des conditions strictes :

- les dispositions de la fiducie doivent avoir été approuvées par le Commissaire;

³² *Conflict of Interest Act*, RSPEI 1988, c. C-17.1.

- les fiduciaires doivent être indépendants du député et approuvés par le Commissaire;
- les fiduciaires ne doivent pas consulter le membre quant à la gestion de la fiducie, mais peuvent consulter le Commissaire;
- les fiduciaires doivent transmettre au Commissaire un relevé annuel précisant la nature des biens en fiducie, le revenu net de la fiducie et les frais de fiducie, le cas échéant (art. 14(5)).

Membres du Conseil exécutif

Un ministre ne peut exercer tout autre emploi ou pratiquer une profession. Il ne peut non plus participer à la gestion d'une entreprise, ou exercer toute autre fonction ou poste d'administrateur (art. 17). Un ministre ne peut non plus détenir de valeurs mobilières, d'actions, de valeurs à terme ou des marchandises, sauf si elles sont placées dans une fiducie sans droit de regard (art. 18). Un ministre ne peut non plus faire des affaires via une société en nom collectif ou une entreprise individuelle, sauf si ses intérêts dans ces entreprises sont placés dans une fiducie sans droit de regard (art. 19). La fiducie sans droit de regard doit répondre aux mêmes conditions que celles devant être établies par les députés. En ce qui concerne la fiducie établie pour des valeurs mobilières, des actions, des valeurs à termes ou des marchandises certaines conditions supplémentaires sont exigées (art. 18(3)) :

- Les fiduciaires doivent faire rapport annuellement au ministre de la valeur de la fiducie, mais non pas de la nature des biens détenus dans la fiducie;
- Une copie de ces rapports annuels doit être transmise au Commissaire;
- La fiducie doit permettre au ministre d'instruire les fiduciaires en tout temps de liquider toute ou une partie de la fiducie et de se faire remettre le produit de cette vente.

Le Commissaire dispose d'une certaine discrétion pour autoriser un ministre à poursuivre des activités normalement interdites s'il est convaincu que ces activités ne créeront pas de conflit avec ses fonctions publiques (art. 20). Un ministre a 60 jours à partir de sa nomination pour se conformer aux dispositions de la *Loi* (art. 21). La *Loi* prévoit également des règles relatives à l'après-mandat (art. 23).

Les députés et ministres ont l'obligation de produire une déclaration d'intérêts au Commissaire à la suite de leur élection ou de leur nomination et par la suite annuellement (art. 25), et le Commissaire émet une déclaration publique à partir de quelques renseignements contenus dans les déclarations reçues (art. 26).

Mise en œuvre et sanctions

Le Commissaire aux conflits d'intérêts (Conflict of Interest Commissioner) est chargé de la mise en œuvre de la loi, et de réaliser les enquêtes quant aux potentielles contraventions à cette dernière. Une demande d'enquête peut être présentée par un député, par l'Assemblée ou par le premier ministre (art. 28). Les sanctions possibles à une contravention à la Loi sont la réprimande, la suspension ou la perte de son siège de député (art. 32). L'Assemblée législative doit considérer tout rapport produit par le Commissaire sur une telle enquête à l'égard d'un de ses membres, et peut approuver ou rejeter les recommandations qui se trouvent dans le rapport. L'Assemblée n'a cependant pas le pouvoir de suggérer une autre sanction ou une autre conclusion à l'affaire étudiée par le Commissaire (art. 32(4))

▪ **Terre-Neuve et Labrador**

À Terre-Neuve et Labrador, le *House of Assembly Act*³³, qui encadre les pouvoirs et l'organisation de l'Assemblée législative contient une section spécifique portant sur les conflits d'intérêts. Cette section de la Loi présente d'entrée de jeu le principe général qui veut qu'un député doive éviter de se poser en situation de conflit d'intérêt (art. 21). Il est également interdit au député d'utiliser son influence (art. 22) ou de l'information privilégiée (art. 23) pour favoriser son intérêt personnel ou celui d'un tiers.

La procédure applicable en cas de conflit d'intérêts est la même qu'il s'agisse d'un député ou d'un ministre. Un député ou un ministre qui se trouverait en conflit d'intérêt durant les discussions à l'Assemblée ou au Conseil exécutif doit déclarer sur le champ cet intérêt et se retirer sans droit de vote et sans participer aux discussions (art. 33(1)).

Quant à la détention d'intérêts personnels, quelques interdictions sont clairement énumérées. Un député ne peut vendre ou transférer la propriété d'un intérêt privé sous des termes et conditions qui auraient comme objectif d'éluder les règles contenues dans la *Loi* (art. 28) et un membre de l'Assemblée ne peut être partie à un contrat avec le gouvernement (art. 32).

Des règles précisent les cadeaux et avantages pouvant être reçus par les députés (art. 26), et ceux qui doivent faire l'objet d'une déclaration au Commissaire. Tous les députés doivent produire une déclaration de leurs intérêts personnels au Commissaire (art. 36). Le Commissaire est chargé d'en préparer une version publique (art. 37) qui pourra être consultée par tous.

Membres du Conseil exécutif

La *Loi* prévoit également certaines interdictions applicables strictement aux membres du Conseil exécutif (art. 27) : occuper tout autre emploi ou pratiquer une profession, être en affaires, être titulaire d'une fonction ou membre d'un conseil d'administration.

³³ *House of Assembly Act*, RSNL 1990, c. H-10.

En raison des risques que cette situation implique, un ministre doit demander à être remplacé pour toute prise de décision où il pourrait se trouver en conflit d'intérêt (art. 33(2)).

Il est également interdit à un ministre de laisser influencer l'exécution de ses fonctions par ou pour des offres d'emploi futures (art. 29). Des règles spéciales relatives à l'après-mandat doivent être suivies par les anciens ministres dans le cadre de leurs occupations ultérieures (art. 30).

Mise en œuvre et sanctions

La *Loi* prévoit la création d'un Commissaire aux normes législatives (Commissioner for Legislative Standards) afin d'assurer la mise en œuvre des règles relatives aux conflits d'intérêts que la *Loi* contient (art. 34). Les rôles du Commissaire sont multiples. Il doit recevoir les déclarations d'intérêts des députés et il peut conseiller les députés sur les obligations en matière de conflits d'intérêts à la suite de leur déclaration ou à leur demande (art. 38 et 40). Il peut également déclarer exclu de l'application de la *Loi* un intérêt privé particulier (art. 39).

Il peut finalement conduire une enquête sur une affaire qui lui est référée par un autre membre, par l'Assemblée, par le Premier ministre ou de sa propre initiative (art. 42). À la suite de cette enquête, il doit faire rapport sur cette dernière à l'Assemblée ou au Premier ministre, le cas échéant (art. 44).

Les pénalités qu'il peut recommander en cas de contravention à la *Loi* sont les suivantes : une réprimande, une restitution ou compensation monétaire, une suspension et la vacance du siège du député, dans les cas les plus graves (art. 45). Cependant, il est à noter qu'une recommandation du Commissaire ne peut être appliquée que si la Chambre adopte une résolution à cet effet (art. 46).

▪ Ontario

La *Loi de 1994 sur l'intégrité des députés*³⁴ vise à assurer les principes suivants, qui se retrouvent dans son préambule : que l'assemblée législative sera plus représentative si les députés ont une expérience externe et s'ils peuvent continuer à jouer un rôle active dans la collectivité en exerçant ces activités; que le devoir de représentation des députés comprend dans une large mesure la représentation des intérêts de leurs électeurs auprès de l'Assemblée et du gouvernement; que les députés doivent exercer leurs charges publiques d'une manière à favoriser la confiance du public quant à leur intégrité, la dignité de l'Assemblée et afin d'assurer le respect de la société envers l'Assemblée; finalement, qu'ils sont tenus d'agir avec intégrité et impartialité (préambule).

Néanmoins, le député doit éviter de se retrouver en situation de conflit d'intérêts dans l'exercice de ses fonctions. Il ne peut prendre ou participer à une décision s'il y a un risque

³⁴ *Loi de 1994 sur l'intégrité des députés*, L.O. 1994, c. 38.

qu'il puisse y favoriser ses intérêts personnels (art. 2). Il ne peut non plus faire usage d'informations privilégiées reçues dans le cadre de ses fonctions (art. 3) ou de son influence (art. 4) dans l'objectif de favoriser ses intérêts personnels.

Un député ne peut être partie, personnellement ou par le biais d'une société à nom collectif ou d'une compagnie fermée, à un contrat avec le gouvernement par lequel il recevrait un avantage (art. 7(1) et (2)). Une exception à cette règle est possible si le député a placé ses intérêts dans la société en nom collectif ou dans la compagnie fermée en fiducie. Cette fiducie doit répondre à des conditions précises :

- les dispositions de la fiducie doivent avoir été approuvées par le Commissaire;
- les fiduciaires doivent être indépendants du député et approuvés par le Commissaire;
- les fiduciaires ne doivent pas consulter le membre quant à la gestion de la fiducie, mais peuvent consulter le Commissaire;
- les fiduciaires doivent transmettre au Commissaire un relevé annuel précisant la nature des biens en fiducie, le revenu net de la fiducie et les frais de fiducie, le cas échéant (art. 7(5)).

Si une affaire discutée devant l'Assemblée ou au Conseil exécutif place un député ou ministre en situation de conflit d'intérêt, ce dernier est tenu de dénoncer la nature de ce conflit sur le champ et de se retirer de la réunion sans voter ou participer aux discussions (art. 8).

Certaines règles particulières sont également applicables à la réception et à la divulgation des dons et cadeaux reçus dans leurs fonctions (art. 6).

La *Loi sur l'intégrité des députés* n'a pas pour objectif, tel que mentionné dans le préambule, d'empêcher un député qui n'est pas membre du Conseil exécutif d'exercer un autre emploi ou une profession, de livrer à la gestion d'activités commerciales d'une entreprise, de détenir des valeurs mobilières, des actions, des contrats à terme et des marchandises ou d'être administrateur ou associé (art. 9).

Membres du Conseil exécutif

En vertu de la *Loi sur l'intégrité des députés*, un ministre ne peut occuper tout autre emploi ou pratiquer une profession ou occuper un poste ou faire partie d'un conseil d'administration (art. 10). Il ne peut non plus détenir de valeurs mobilières, d'actions, de valeurs à terme ou des marchandises, sauf si elles sont placées dans une fiducie sans droit de regard (art. 11). Un ministre ne peut non plus gérer d'activités commerciales via une société en nom collectif ou une entreprise personnelle, sauf si ses intérêts dans ces entreprises sont placés dans une fiducie sans droit de regard (art. 12). La fiducie sans droit de regard satisfaisant aux articles 11 et 12 de la Loi doit répondre aux mêmes conditions

que celles devant être établies par les députés et qui sont énumérées précédemment, mais certaines conditions supplémentaires sont exigées (art. 18(3)) :

- Les fiduciaires doivent faire rapport annuellement au ministre de la valeur de la fiducie, mais non pas de la nature des biens détenus dans la fiducie;
- Une copie de ces rapports annuels doit être transmise au Commissaire;
- La fiducie doit permettre au ministre d'instruire les fiduciaires en tout temps de liquider toute ou une partie de la fiducie et de se faire remettre le produit de cette vente.

Le Commissaire dispose d'une certaine discrétion pour autoriser un ministre à poursuivre des activités normalement interdites s'il est convaincu que ces activités ne créeront pas de conflit avec ses fonctions publiques (art. 13).

Une autre interdiction qui s'impose aux ministres est relative à l'acquisition d'intérêts dans un bien immeuble à des fins autres que de résidence ou de loisirs pour le ministre ou un membre de sa famille (art. 15). Quelques rares exceptions à cette règle sont aussi prévues dans la loi (héritage, hypothèque, exploitation agricole) (art. 15(2)).

Lorsqu'il se trouve en situation de conflit d'intérêts dans une affaire qui nécessite sa décision le ministre peut demander au premier ministre de nommer un autre membre du Conseil exécutif afin que celui-ci le remplace et exerce ses pouvoirs dans cette affaire. (art. 16) La Loi prévoit également des règles relatives à l'après-mandat (art. 18).

Les députés et ministres ont l'obligation de produire une déclaration d'intérêts dite restreinte au Commissaire lors de leur élection ou de leur nomination, et par la suite annuellement (20), et le Commissaire émet une déclaration publique à partir de quelques renseignements contenus dans les déclarations reçues (art. 21). Cette déclaration publique devra être facilement accessible au public via Internet (art. 21(7)).

Mise en œuvre et sanctions

Le Commissaire à l'intégrité, dont la charge a été créée par la *Loi sur l'intégrité des députés* (art. 23(1)), est responsable de l'application des règles relatives à l'intégrité des députés. Il s'agit toutefois d'un officier public avec une mission très large. En plus des députés, il est chargé de l'éthique pour le personnel des ministres et la fonction publique de la province, d'assurer l'examen des dépenses des ministres et des hauts fonctionnaires et de l'enregistrement des lobbyistes³⁵. La *Loi sur l'intégrité des députés* l'habilite à conseiller les députés et à leur formuler des avis et recommandations sur toute affaire qui relève des obligations du député en vertu de la Loi. Il peut également rendre des avis sur une affaire qui lui a été rapportée par un autre député (art. 30(1)) ou par le Conseil exécutif.

³⁵ BUREAU DU COMMISSAIRE A L'INTEGRITE DE L'ONTARIO, [en ligne] <http://www.oico.on.ca/fr/accueil>, page consultée le 20 juin 2015.

L'Assemblée législative ne peut enquêter sur une affaire qui a déjà été référée au Commissaire (art. 30(5)).

Si le Commissaire détermine qu'un député se trouve en contravention de ses obligations, mais que le député en question a agi conformément aux conseils reçus par le Commissaire, la contravention est réputée ne pas avoir eu lieu (art. 31(7)). En cas de contravention, le Commissaire peut recommander que les sanctions suivantes soient imposées : une réprimande, une suspension, la vacance du siège du député. L'Assemblée ne peut enquêter ultérieurement sur cette contravention, et ne peut recommander une autre pénalité que celle proposée par le Commissaire.

▪ **Manitoba**

Au Manitoba, la *Loi sur les conflits d'intérêts au sein de l'Assemblée législative et du Conseil exécutif*³⁶ contient les règles visant à encadrer les comportements des élus et à favoriser leur bonne conduite. Les députés ont l'obligation de divulguer leurs intérêts financiers directs ou indirects lors des débats à l'Assemblée législative (art. 4(1)). Les députés doivent divulguer la nature de l'intérêt ou de la responsabilité financière, ils doivent se retirer de l'assemblée sans voter ni participer aux discussions, et s'abstenir d'user de son influence dans le traitement de cette affaire. La loi fournit une très longue définition de ce que constitue un intérêt financier indirect (art. 3). Il est également interdit pour un député d'utiliser de l'information privilégiée reçue dans le cadre de ses fonctions (art. 18) ou son influence (art. 19) pour favoriser ses intérêts personnels.

Afin de favoriser la mise en application de la *Loi*, un Commissaire aux conflits d'intérêts est nommé à temps partiel (art. 19.5). Il reçoit les demandes d'avis des députés sur leurs obligations qui découlent de la *Loi* (art. 19.6), et il peut émettre des avis généraux sur l'application de certaines dispositions, au besoin (art. 19.7).

Chaque député doit remettre une déclaration d'intérêts au Commissaire à la suite de son élection ou de sa nomination comme ministre (art. 11). La liste des biens devant être déclarée est précisée à l'article 12 de la *Loi*. En cas de défaut, le député qui omet de déposer sa déclaration d'intérêt dans le délai prescrit est suspendu pour la durée de la session (art. 23(1)). Sa suspension prend fin lorsque sa déclaration est déposée (art. 23(2)). S'il n'a toujours pas déposé sa déclaration d'intérêt à la fin de la session, il est inhabile à occuper son poste. L'Assemblée peut déclarer la suspension et l'inhabilité à siéger dans un cas de défaut de divulgation (art. 23(5)).

Membres du Conseil exécutif

Le ministre est tenu de divulguer ses intérêts personnels dans les réunions du Conseil exécutif (art. 7) où sont traitées des affaires dans lesquelles il pourrait avoir un intérêt financier direct ou indirect. Le ministre doit dévoiler la nature de son intérêt ou sa responsabilité financière; se retirer de la rencontre sans voter ni droit de participer aux

³⁶ *Loi sur les conflits d'intérêts au sein de l'Assemblée législative et du Conseil exécutif*, préc., note 7.

discussions, s'abstenir d'influer sur le déroulement de l'affaire. En cas de conflit d'intérêt qui survient dans l'exécution de ses fonctions ministérielles (art. 8), il doit déléguer pouvoir ou fonction au Conseil exécutif et s'abstenir d'influer sur le déroulement de l'affaire

Le fait qu'un député ou un ministre ne remplisse pas ses obligations de divulgation de ses intérêts n'invalide pas un contrat ou affaire entamée par le gouvernement provincial relativement à un contrat qui sont liés à au défaut de divulguer. Cependant, ces opérations sont annulables à la demande du gouvernement dans un délai de 2 ans, sauf si personne ou société intéressée a agi de bonne foi sans être avisée de l'infraction (art. 10).

Les anciens ministres doivent également suivre les règles relatives à l'après-mandat qui se trouvent aux articles 19.1 à 19.4 de la Loi.

Mise en œuvre et sanctions

Tout électeur peut déposer une requête préliminaire à la Cour du Banc de la Reine, sous réserve du dépôt d'un cautionnement, dans le but de déterminer si un député ou un ministre a enfreint la *Loi sur les conflits d'intérêts au sein de l'Assemblée législative et du Conseil exécutif* (art. 20). Après la tenue d'une audience, si l'infraction est avérée, le juge peut imposer une ou plusieurs de ces peines : dans le cas d'un député, il peut le juger inhabile à siéger; dans le cas d'un député, il peut le suspendre de ses fonctions pour une période maximale de 90 jours; il peut infliger une amende maximale de 5000\$ au député ou au ministre fautif; il peut finalement rendre une ordonnance requérant du député ou du ministre qu'il restitue tout profit financier effectué dans le cadre de l'affaire où il y a eu infraction (art. 21(1)). Si le juge détermine qu'une infraction a été commise, mais inconsciemment ou par inadvertance, il ne peut seulement imposer qu'une ordonnance de restituer le profit réalisé, et aucune autre peine.

Une demande d'ordonnance restitutoire peut également être déposée par toute personne, incluant le gouvernement ou un organisme de la Couronne, qui aurait été lésée par une transaction ou une affaire dans laquelle un député ou un ministre aurait réalisé un projet financier et qui serait liée à une infraction à la Loi sur les conflits d'intérêts (art. 29(1)).

La requête préliminaire et la demande d'ordonnance restitutoire sont prescrites dans un délai de 6 ans suivant la date de l'infraction reprochée.

▪ Saskatchewan

En Saskatchewan, le *Members' Conflict of Interest Act*³⁷ contient les règles générales relatives aux conflits d'intérêts que doivent respecter les députés de l'Assemblée législative. L'article 3 définit le conflit d'intérêt tel que l'entend cette *Loi*, soit lorsqu'un

³⁷ *Members' Conflict of Interest Act*, S.S. 1993, c. M-11.11.

député peut avoir l'opportunité de favoriser un intérêt personnel ou celui de ses proches dans l'exécution de ses fonctions publiques.

Il y est prévu qu'un député ne peut utiliser de l'information privilégiée (art. 4) ou son influence (art. 5) pour satisfaire ses intérêts personnels ou ceux de ses proches. On y présente de plus des règles relatives aux cadeaux et aux avantages reçus dans le cadre des fonctions (art. 7), incluant l'obligation de déclarer les cadeaux de plus de 200\$. On y prévoit également qu'un député peut être partie à un contrat avec le gouvernement, si cette participation a été approuvée par le Commissaire aux conflits d'intérêts (art. 16(4)) En cas de conflit d'intérêt, la procédure à suivre pour un député est la suivante : il doit déclarer la nature du conflit et se retirer des discussions à l'Assemblée sans voter ou participer aux débats (art. 10)

Finalement, tout député de l'Assemblée législative détient en vertu de cette *Loi* l'obligation de produire auprès du Commissaire aux conflits d'intérêts une déclaration d'intérêt annuelle (art. 11). Un résumé public de ces déclarations doit ensuite être produit par le Commissaire.

Sur une autre dimension, plus morale cette fois, les députés de l'Assemblée législative ont lié leur bonne conduite aux principes énumérés dans le *Code of Ethical Conduct for Members of the Legislative Assembly*³⁸, annexée aux règles et procédures de l'Assemblée législative de la Saskatchewan en 1993. Par ce code, les députés s'engagent à exécuter les devoirs et obligations de leur charge publique en vertu des plus hautes normes éthiques. Une première section du *Code* consiste en un engagement global : auprès de leurs constituants quant à leur honnêteté, leur accessibilité, leur responsabilité, leur courtoisie et leur compréhension; auprès de leurs collègues de l'Assemblée législative quant à leur respect des différences et leur équité dans les affaires politiques; envers le peuple de Saskatchewan quant à leur intégrité afin d'améliorer les conditions économiques et sociales de la province; et dans le rejet de la corruption et des pratiques politiques non éthiques qui minent les traditions démocratiques et les institutions de la province. La seconde section du *Code* consiste en une déclaration de principes, qui résume, en des règles très générales, les règles inscrites dans le *Members' Conflict of Interest Act*.

Membres du Comité exécutif

Le *Members' Conflict of Interest Act* prévoit des interdictions plus strictes applicables aux membres du Conseil exécutif. En effet, ces derniers ne peuvent, si cette situation peut amener un conflit d'intérêts, procéder à toute transaction, occuper tout emploi ou quelque profession, diriger une entreprise, détenir une fonction ou un poste d'administrateur dans une entreprise, une organisation ou une association (art. 9(1)). Une personne qui est nommée au Conseil exécutif doit dévoiler ces intérêts dans les 90 jours de sa nomination (art. 9(2)). Elle peut demander avis au Commissaire pour se conformer à ses obligations

³⁸ ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE DE SASKATCHEWAN, « Code of Ethical Conduct for Members of the Legislative Assembly », Appendix I, *Rules and Procedures of the Legislative Assembly of Saskatchewan*.

(art. 9(6)). Le membre du Conseil exécutif peut se conformer à la loi en plaçant ses intérêts en fiducie. La fiducie doit répondre aux exigences suivantes :

- les dispositions de la fiducie doivent avoir été approuvées par le Commissaire;
- les fiduciaires doivent être indépendants du membre du Conseil exécutif et approuvés par le Commissaire;
- les fiduciaires ne doivent pas consulter le membre quant à la gestion de la fiducie, et;
- les fiduciaires doivent rapporter au Commissaire tout changement quant aux actifs, passifs et intérêts financiers contenus dans la fiducie au membre du Conseil exécutif et au Commissaire, par écrit, immédiatement après que le changement soit survenu.

Lorsqu'un conflit d'intérêt se déclare lors d'une réunion du Conseil exécutif, la procédure que doivent suivre ses membres est la suivante (art. 10) : ils doivent déclarer nature du conflit, se retirer des discussions du Conseil sans voter ou participer aux débats. Si un ministre est confronté dans le cadre de ses fonctions à une décision qui pourrait le placer en situation de conflit d'intérêt, il doit déclarer ce conflit le plus rapidement possible au président du Conseil exécutif (art. 10(2)).

Les anciens membres du Conseil exécutif sont également amenés en vertu de la Loi à respecter certaines limitations particulières relatives à l'emploi après leur mandat (art. 8 et 34).

Mise en œuvre et sanctions

Le *Members' Conflict of Interest Act* crée également la charge de Commissaire aux conflits d'intérêts. Ce dernier est responsable de produire des avis et recommandations sur les obligations que confère la Loi aux députés qui lui en font la demande (art. 27). Il doit également procéder aux enquêtes sur les agissements de députés qui lui sont référées par requête écrite de la part d'un autre député (art. 29(1)), par une résolution de l'Assemblée (art. 29(3)) ou par une demande du président du Conseil exécutif (art. 29(4)). Dans l'éventualité où une enquête du Commissaire démontre qu'un député s'est trouvé en contravention de la *Loi*, le commissaire peut recommander que le député se conforme à la loi dans les termes et conditions que l'Assemblée détermine, que le député soit réprimandé, que l'Assemblée impose une amende au député du montant qu'elle détermine, que le député soit suspendu ou que le siège du député soit déclaré vacant (art. 31(1)). Le rapport du Commissaire sur l'affaire sera déposé devant l'Assemblée, qui pourra décider d'imposer la recommandation du Commissaire, imposer toute mesure qui aurait pu autrement être recommandée par le Commissaire ou rejeter la recommandation du Commissaire (art. 31(3)).

▪ Alberta

En Alberta, le *Conflicts of Interest Act*³⁹ est la principale pièce législative qui régit la gestion des conflits d'intérêts chez les élus. Cette Loi prévoit ainsi qu'un député de l'Assemblée législative ne peut prendre de décision dans le cadre de ses fonctions qui favoriserait ses intérêts personnels ou ceux de ses proches (art. 2(1)). En cas où un conflit surviendrait, la procédure suivante est applicable : le député doit déclarer toute situation lors des réunions de l'Assemblée ou du Conseil exécutif où une affaire impliquant ses intérêts personnels est soulevée. Il doit ainsi se retirer des discussions sans voter ou participer aux débats (art. 2(2)).

La *Loi* prévoit quelques interdictions qui s'appliquent aux députés. Un député ne peut utiliser son influence (art. 3) ou de l'information privilégiée (art. 4) pour favoriser ses intérêts personnels ou ceux de ses proches. De plus, la charge de député provincial est incompatible avec un emploi de fonctionnaire (art. 6).

Afin d'encadrer les intérêts personnels détenus par les députés, la *Loi* impose des règles relatives aux cadeaux et avantages reçus (art. 7) par les députés. Entre autres, un député ne peut accepter de voyage via un avion nolisé ou privé non commercial, à moins d'y avoir été autorisé par le Commissaire à l'éthique de la province (art. 7.1) La *Loi* prévoit également certaines restrictions applicables aux contrats passés par un député ou ses proches avec le gouvernement (art. 8) ou aux paiements reçus du gouvernement autres que ceux généralement versés à titre d'indemnité parlementaire (art. 9).

En vertu du *Conflicts of Interest Act*, les députés sont également tenus de produire chacun une déclaration d'intérêts annuelle (art. 11), déclarations à partir desquelles le Commissaire à l'éthique produira une version publique (art. 14). En plus de sa déclaration annuelle, le député doit également déposer auprès du Commissaire une liste des personnes auquel il est directement associé, soit son/sa conjoint(e), une société à capital-actions qui agit à des fins lucratives et pour laquelle le député agit à titre de dirigeant ou d'administrateur de la société, une société privée exerçant des activités commerciales à des fins lucratives qui est la propriété du député ou dont il est l'actionnaire principal, et finalement, tout partenariat auquel le député prend part (art. 15).

Le président du Conseil du trésor et le ministre des Finances doivent, à la fin de chaque année fiscale, produire un rapport présentant entre autres les noms des personnes directement associées avec chaque député durant l'année fiscale et les paiements reçus du gouvernement par le député durant l'année fiscale (art. 16).

Les députés pourront être remboursés pour les frais relatifs à la mise en place d'une fiducie sans droit de regard et pour les coûts associés à la réalisation de leur déclaration d'intérêts (art. 19).

³⁹ *Conflicts of Interest Act*, R.S.A. 2000, c. C-23.

Membres du Conseil exécutif

Un ministre sera en contravention du *Conflicts of Interest Act* s'il est propriétaire ou s'il détient des intérêts dans des titres cotés en bourse (art. 20(1)). L'interdiction est levée si les titres sont placés dans une fiducie sans droit de regard ou s'il obtient l'autorisation du Commissaire à l'éthique de conserver sa propriété ou son intérêt dans les titres (art. 20(2)). Il est à noter que cette interdiction vaut également pour le chef de l'opposition officielle (art. 23).

La *Loi* définit les conditions de mise en place d'une fiducie sans droit de regard (art. 1(7) et 20(4)) :

- le député est le constituant de la fiducie
- le fiduciaire est approuvé par le Commissaire à l'éthique, après que ce dernier ait été satisfait de l'absence de relation entre le député et le fiduciaire qui pourrait affecter ou pourrait paraître affecter la charge du fiduciaire
- les dispositions de la fiducie, selon le Commissaire
 - accorde un pouvoir absolu au fiduciaire quand aux décisions d'investissement
 - préviennent le député de toute connaissance quant aux investissements spécifiques qui se trouvent à chaque moment après un dépôt dans la fiducie
 - exigent du député qu'il puisse déposer uniquement dans la fiducie des titres cotés en bourse considérés dignes de confiance par le Commissaire, des actions ou des parts dans un fonds commun de placement, des contrats à terme et des contrats de change
 - exigent du fiduciaire d'investir uniquement dans des titres cotés en bourse, des actions ou des parts dans un fonds commun de placement, des contrats à termes, des contrats de change ou des certificats de dépôt.

Le Commissaire à l'éthique pourrait autoriser la détention des titres cotés en bourse si elles sont placées dans un arrangement financier qui remplit les critères suivants (art. 20(5)):

- l'arrangement donne à une personne autre que le ministre le contrôle absolu sur les décisions d'investissement
- il prévient le ministre de toute connaissance des investissements spécifiques à tout moment à la suite d'un dépôt dans l'arrangement financier
- il assure qu'il n'y aura aucune relation entre le ministre et la personne qui détient le contrôle sur l'arrangement qui pourrait affecter ou pourrait paraître affecter les décisions d'investissement de cette personne.

Un ministre (et le chef de l'opposition officielle (art. 23(1))) ne peuvent non plus détenir tout autre emploi ou pratiquer toute profession, exploiter une entreprise ou détenir une fonction ou un poste d'administrateur autre que dans un club social, un organisation religieuse ou un parti politique (art. 22(1)). De telles activités ne peuvent être maintenues qu'avec l'autorisation du Commissaire à l'éthique (art. 22(2)).

Certaines restrictions relatives aux emplois occupés après leur mandat sont également applicables en vertu de cette *Loi* aux anciens ministres (art. 23.1).

Mise en œuvre et sanctions

Pour assurer la mise en œuvre du *Conflicts of Interest Act*, la Loi mandate un Commissaire à l'éthique, nommé sur recommandation de l'Assemblée législative (Ethics Commissioner) (art. 33). Ce dernier est chargé, entre autres, de conduire les enquêtes sur les contraventions commises par les députés. Une enquête est entamée suite à la réception de la demande écrite de toute personne alléguant une infraction aux dispositions de la loi (art. 24(1)). Une telle demande d'enquête peut également provenir d'un autre député, de l'Assemblée, du Conseil exécutif (art. 24(3), (4) et (5)). Lorsqu'une affaire est référée au Commissaire, l'Assemblée législative ou un de ses comités ne peuvent se saisir également de cette affaire. Une fois une enquête à la demande d'un tiers, d'un autre député ou de l'Assemblée terminée, le Commissaire dépose son rapport devant l'Assemblée. S'il y a bien eu contravention aux obligations que confère la loi, le Commissaire peut recommander l'une ou l'autre des sanctions suivantes à l'encontre du député fautif : une réprimande, une amende au montant que le Commissaire juge approprié, une suspension du droit de siéger ou la perte de son siège à l'Assemblée (art. 27(2)). Il peut également recommander qu'aucune sanction ne soit prise. L'Assemblée législative peut accepter ou rejeter les conclusions du Commissaire ou exposer ses propres conclusions, et si elle reconnaît qu'il y a eu contravention à la Loi, elle peut imposer la sanction recommandée par le Commissaire ou toute autre sanction possible en vertu de la Loi, ou bien recommander qu'aucune sanction ne soit prise (art. 29).

Une pénalité administrative fixée par le Commissaire à l'éthique peut également être imposée au député s'il fait défaut de produire sa déclaration annuelle (art. 30.1).

▪ Colombie-Britannique

En Colombie-Britannique, le *Members' Conflict of Interest Act*⁴⁰ définit les normes de bonnes conduite des membres de l'Assemblée législative et prévoit entre autres des mécanismes pour identifier et résoudre les conflits d'intérêts potentiels.

Selon cette loi, un conflit d'intérêt consiste en une situation dans laquelle le titulaire d'une charge publique peut avoir l'opportunité de favoriser son intérêt personnel dans le cadre de ses fonctions (art. 2). Un membre de l'Assemblée législative ne peut exercer de charge publique s'il se trouve dans une telle situation de conflit d'intérêt, qu'il soit réel ou

⁴⁰ *Members' Conflict of Interest Act*, RSBC 1996, c. 287.

apparent (art. 3). Il est également interdit pour les membres de l'Assemblée de faire utilisation d'information privilégiée (art. 4) ou de leur influence pour favoriser leurs propres intérêts (art. 5).

En cas de conflit d'intérêt, la même procédure est applicable lors des discussions devant l'assemblée législative ou le conseil exécutif. Si un ministre ou un député a des raisons de croire qu'un de ses intérêts personnels peut se trouver en conflit avec l'objet des discussions, il doit déclarer lors de cette rencontre la nature du conflit d'intérêts et se retirer de la rencontre sans avoir le droit de voter ou de participer aux discussions (art. 10). Le défaut de se conformer à ces exigences de divulgation ne rend pas invalide tout contrat ou toute transaction prise malgré ce défaut, mais ces contrats ou transactions pourront être annulés dans un délai de 2 ans, sauf si cela pourrait porter atteinte à une personne ou une organisation ayant agi de bonne foi et sans être avisé du défaut de divulgation (art. 12).

Si un individu, qu'il soit député ou non, réalise des gains financiers en contravention de toute disposition de cette Loi, toute personne affectée personnellement par ces gains, incluant le gouvernement ou une agence gouvernementale peut porter une cause pour restitution contre l'individu s'étant enrichi devant les tribunaux de la province (art. 13).

Membres du Conseil exécutif

Un membre du Conseil exécutif ne peut exercer tout autre emploi ou profession, et ne peut faire des affaires, à moins de placer ses intérêts sous fiducie (art. 9(1) et (4)). La fiducie doit répondre aux conditions suivantes :

- les dispositions de la fiducie doivent avoir été approuvées par le Commissaire;
- les fiduciaires doivent être indépendants du député et approuvés par le Commissaire;
- les fiduciaires ne doivent pas consulter le membre quant à la gestion de la fiducie, et;
- au plus tard 60 jours après la création de la fiducie, et par la suite annuellement, les fiduciaires doivent transmettre au Commissaire un relevé confidentiel précisant la nature des intérêts contenus dans la fiducie (art. 9(4)).

Si, dans l'exécution de ses fonctions ministérielles, une affaire se présente dans laquelle le ministre se trouve en situation de conflit d'intérêt réel ou apparent, il doit se garder à tout prix d'exercer une influence sur cette affaire. À la prochaine rencontre du Conseil exécutif discutant de l'affaire, il doit dévoiler la nature de son intérêt et se retirer de la rencontre sans avoir le droit de vote ou de participer aux discussions (art. 12).

Des règles spécifiques quant à l'après-mandat s'appliquent également aux membres de l'exécutif (art. 8).

Mise en œuvre et sanctions

Un Commissaire aux conflits d'intérêts (Conflict of Interest Commissioner) est nommé en vertu du *Members' Conflict of Interest Act*. Celui-ci est chargé de recevoir la déclaration d'intérêts annuelle des intérêts financiers de chaque député (art. 16). Il conseille également les députés sur les règles contenues au Code et sur l'application de l'article 25 de la Constitution provinciale relative aux rémunérations autorisées pour les députés.

Il peut procéder à des enquêtes sur des cas particuliers sur réception d'une requête provenant d'un député, d'un membre du public, du conseil exécutif ou de l'assemblée législative (art. 19 et 20). À la suite d'une enquête, il peut recommander dans son rapport sur l'affaire que le député fautif soit réprimandé, suspendu, qu'il se voit imposer une amende maximale de 5 000 \$ ou que son siège soit déclaré vacant (art. 22(1)). L'Assemblée législative, devant laquelle le rapport sera déposé, devra approuver ou rejeter la recommandation du Commissaire, mais ne pourra enquêter ultérieurement sur l'affaire ou imposer une autre sanction que celle suggérée par le Commissaire (art. 22(3)).

B. Fédéral

Le système visant à encadrer le comportement des élus en vigueur au Parlement fédéral diffère peu des systèmes mis en place dans les provinces canadiennes. Il est à noter que notre recension de la situation en vigueur au Parlement fédéral se concentrera sur les règles en vigueur à la Chambre des communes uniquement, puisqu'il s'agit de la seule chambre élective au Parlement canadien, les membres du Sénat n'étant pas élus.

Les règles relatives au comportement des membres de la Chambre des communes sont ainsi contenues dans plusieurs documents juridiques. En ce qui concerne les députés de façon générale, elles se retrouvent dans un premier temps dans les règles internes à la Chambre. Pour ce qui est des ministres et secrétaires parlementaires, des obligations supplémentaires se trouvent également dans la *Loi sur les conflits d'intérêts*.

Le *Code régissant les conflits d'intérêts des députés*⁴¹ a été adopté pour la première fois en 2004, comme annexe au Règlement de la Chambre des communes. Il ne s'agit donc pas d'une loi fédérale, mais bien de règles parlementaires. Le Code énumère les principes que les membres de la Chambre doivent servir durant leur mandat tels que l'honnêteté, la transparence et l'intégrité (art. 2). Il présente par la suite plusieurs règles que les députés doivent suivre dans l'exécution de leur charge : éviter de favoriser ses intérêts personnels dans l'exercice de ses fonctions (art. 8), éviter d'user de son influence ou des renseignements obtenus dans le cadre de sa charge pour favoriser ses intérêts personnels ou ceux de ses proches (art. 9 et 10).

Le Code prévoit l'obligation pour le député de divulguer ses intérêts personnels lorsqu'il est amené à traiter en Chambre d'une affaire qui pourrait le concerner (art. 12). Il ne peut

⁴¹ *Code régissant les conflits d'intérêts des députés*, préc., note 2.

non plus participer à des débats ou voter sur une question dans laquelle il aurait un intérêt personnel (art. 13).

Le Code encadre aussi le type d'intérêts que peuvent détenir les députés. Entre autres, un député ne peut être partie personnellement ou via une société de personnes ou une société privée, à un contrat avec le gouvernement ou un organisme fédéral qui lui procure un avantage, sauf si le Commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique l'autorise (art. 16 et 18). Si le député place ses intérêts dans la société concernée en fiducie, l'interdiction ne s'applique pas. La fiducie doit toutefois répondre entre autres aux exigences suivantes :

- le commissaire a approuvé les modalités de la fiducie;
- les fiduciaires n'ont aucun lien de dépendance avec le député et ont reçu l'autorisation du commissaire;
- les fiduciaires ne peuvent consulter le député relativement à la fiducie, mais peuvent consulter le commissaire;
- les fiduciaires peuvent consulter le député, sur autorisation du commissaire et en sa présence, si un évènement extraordinaire est susceptible d'avoir des conséquences sur la fiducie;
- le député doit démissionner de tout poste d'administrateur ou de dirigeant qu'il occupait dans la société;
- les fiduciaires sont tenus de remettre au commissaire un rapport annuel qui précise la nature et la valeur de l'actif de la fiducie, son revenu net au cours de l'année et leurs honoraires, le cas échéant (art. 19(2)).

Un député peut détenir des titres dans une société publique ayant des contrats avec le gouvernement canadien, sauf si le Commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique estime que le député risque de cette façon de manquer à ses obligations en vertu du Code (art. 17). Si le Commissaire en décide ainsi, le député peut se conformer au Code en plaçant également ses titres dans une fiducie (art. 17(2)).

Certaines règles encadrent également les cadeaux et autres avantages reçus à titre de député (art. 14).

Le député doit finalement produire auprès du Commissaire une déclaration annuelle complète de ses intérêts personnels et de ceux de ses proches (art. 20). Le Commissaire en prépare par la suite une version publique qu'il diffuse entre autres sur son site Web (art. 23).

Membres du Cabinet fédéral

Pour ce qui est des membres du Cabinet fédéral, un autre régime juridique, plus strict, leur est applicable. La *Loi sur les conflits d'intérêts*⁴², en vigueur depuis 2006, vise entre autres à établir des règles de conduite précises pour les titulaires de charge publique (ce qui inclut les ministres (art. 2)) en matière de conflit d'intérêts et sur l'après-mandat et à réduire les possibilités de conflits entre les intérêts privés des titulaires de charge publique et leurs fonctions (art. 3).

Cette *Loi* précise qu'un titulaire de charge publique est tenu d'éviter de se trouver en situation de conflit d'intérêt (art. 5). Il lui est interdit de prendre une décision ou de participer à une telle prise de décision alors qu'il pourrait se trouver en situation de conflit d'intérêts. Il est également interdit de participer aux débats ou de voter en Chambre sur une affaire pour laquelle il pourrait être dans une telle situation (art. 6).

La *Loi* prévoit également que les titulaires de charge publique ne peuvent utiliser de l'information privilégiée (art. 8) ou son influence (art. 9) pour favoriser leurs intérêts personnels ou ceux de leurs proches. Elle contient de surcroît plusieurs règles qui encadrent de façon stricte les intérêts que peuvent détenir les membres du Cabinet fédéral. Un ministre ne peut être partie personnellement ou via une société de personnes ou une société privée, à un contrat avec le gouvernement par lequel il recevrait un avantage, sauf si le Commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique l'autorise (art. 13). Il ne peut non plus conclure un contrat ou entretenir une relation d'emploi avec l'un de ses proches (art. 14(3)). Il lui est également interdit de conclure un contrat ou relation d'emploi avec le proche d'un autre ministre de son parti. Une exception s'applique toutefois quant à la nomination de personnel ministériel ou d'un conseiller ministériel (art. 14(5)). Il est également interdit à un ministre d'occuper un emploi ou d'exercer une profession, d'administrer ou d'exploiter une entreprise ou d'occuper un poste d'administrateur ou de dirigeant sans une société ou un organisme (art. 15(1)).

Un ministre est tenu de se dessaisir de ses biens contrôlés à la suite de sa nomination, soit par vente à un tiers avec lequel il n'a aucun lien de dépendance, soit par dépôt de ses intérêts dans une fiducie sans droit de regard. La *Loi* entend par bien contrôlé « tout bien dont la valeur peut être influencée directement ou indirectement par les décisions ou les politiques du gouvernement (art. 20) ». Ces biens incluent notamment les valeurs cotées en bourses et les titres de gouvernement étrangers, les régimes enregistrés d'épargne-retraite et d'épargne-études, les marchandises, les marchés à terme, etc. La fiducie sans droit de regard établie pour ces biens doit répondre aux conditions suivantes :

- « les biens placés en fiducie sont inscrits au nom du fiduciaire à moins qu'ils ne soient placés dans un régime enregistré d'épargne-retraite;

⁴² *Loi sur les conflits d'intérêts*, préc., note 5. Cette loi a été instituée par la *Loi fédérale sur la responsabilité*, préc., note 4.

- le titulaire ne peut exercer aucun pouvoir de gestion ni de contrôle sur les biens en fiducie;
- le fiduciaire ne peut ni demander ni recevoir des instructions ou des conseils du titulaire au sujet de la gestion ou de l'administration des biens;
- la liste des biens en fiducie est annexée à la convention;
- la fiducie continue d'exister tant que le titulaire de charge publique principal qui l'a établie occupe son poste; elle doit être dissoute dès qu'elle ne contient plus de biens;
- le fiduciaire remet les biens en fiducie au titulaire dès que la fiducie prend fin;
- le fiduciaire ne doit fournir que les renseignements requis pour les déclarations exigées par la loi et les rapports périodiques sur la valeur globale de la fiducie, sans jamais fournir de renseignements concernant la composition de celle-ci;
- le titulaire peut toucher les revenus générés par la fiducie, y déposer ou en retirer des capitaux;
- le fiduciaire ne doit avoir aucun lien de dépendance avec le titulaire, et le commissaire doit en être convaincu;
- le fiduciaire doit être :
 - soit un fiduciaire public,
 - soit une société ouverte, telle qu'une société de fiducie ou de placement, qui a qualité pour s'acquitter des fonctions de fiduciaire,
 - soit encore un particulier qui peut s'acquitter de ce genre de tâches dans le cadre de son travail;
- le fiduciaire est tenu de fournir au commissaire, le jour anniversaire de l'établissement de la fiducie, un rapport annuel écrit indiquant la nature, la valeur marchande et un rapprochement des biens de la fiducie, le bénéfice net de la fiducie de l'année précédente et, le cas échéant, les honoraires du fiduciaire (art. 27(4)). »

Des instructions spéciales d'investissement peuvent être adjointes à la convention de fiducie sans droit de regard, mais elles doivent être approuvées par le Commissaire (art. 27(5)).

La *Loi* prévoit l'obligation pour tout ministre de présenter au Commissaire dans les 60 jours suivant sa nomination un rapport détaillant ses intérêts personnels (art. 22). D'autres règles contenues dans la *Loi* précisent les cadeaux (art. 11) et voyages (art. 12) dont peuvent profiter les députés et lesquels doivent être déclarés au Commissaire (art. 23).

Finalement, la *Loi sur les conflits d'intérêt* contient des règles relatives à l'après-mandat qui s'appliquent aux anciens ministres (art. 33 à 38).

Mise en œuvre et sanctions

Le Commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique, dont la charge est instituée par la Loi sur le Parlement du Canada⁴³ (art. 81), assure la mise en œuvre des règles contenues dans le Code régissant les conflits d'intérêts des députés et la Loi sur les conflits d'intérêts.

En vertu du Code régissant les conflits d'intérêts des députés, le Commissaire peut produire des avis confidentiels sur les obligations contenues dans le Code à la demande écrite d'un député. Il est également chargé de faire enquête sur les cas possibles de contravention aux dispositions du Code. La demande de faire enquête peut être produite par écrit par un autre député (art. 27(1)) ou par résolution de la Chambre (art. 27(3)). Le Commissaire peut également enquêter sur une affaire de sa propre initiative (art. 27(4)). Une fois l'enquête terminée, le commissaire dépose son rapport à la Chambre (art. 28(1)), et s'il constate qu'une infraction a été commise, il peut recommander les sanctions appropriées (art. 28(6)). La Chambre peut ensuite voter sur l'adoption du rapport, ou proposer son renvoi au Commissaire pour un nouvel examen.

En vertu de la *Loi sur les conflits d'intérêts*, le Commissaire est chargé d'étudier annuellement les rapports transmis par les ministres et autres titulaires de charge publique (art. 28) et peut suggérer toute mesure afin qu'un ministre se conforme aux dispositions de la loi (art. 29 et 30). Le Commissaire peut également donner aux titulaires de charge publique des avis confidentiels sur leurs obligations en vertu de la Loi (art. 43).

Le Commissaire est finalement chargé des enquêtes sur les possibles contraventions à la Loi. Une demande d'enquête peut lui être transmise par un parlementaire qui a des motifs de croire qu'un titulaire ou ex-titulaire de charge publique a commis une contravention à la Loi (art. 44). Il peut également étudier une affaire de son propre chef (art. 45). Un titulaire de charge publique qui contrevient aux principales dispositions de la loi peut se voir imposer une pénalité d'au plus 500 \$ par le Commissaire, qui aurait constaté une violation (art. 52). Le Commissaire peut également remettre au titulaire un procès-verbal qui mentionne les faits reprochés et la pénalité imposée (art. 53).

Les règles qui se retrouvent dans le Code régissant les conflits d'intérêts des députés et dans la *Loi sur les conflits d'intérêts* rappellent ainsi fortement les dispositions applicables dans les provinces canadiennes. On y retient toutefois une nouvelle version de la fiducie sans droit de regard, dont les dispositions obligatoires semblent ici moins strictes que pour d'autres.

Deux éléments émergent de notre étude des règles applicables aux ministres fédéraux. Dans un premier temps, les règles relatives à la fiducie sans droit de regard sont très

⁴³ *Loi sur le Parlement du Canada*, L.R.C. (1985), c. P-1, art. 81.

exigeantes. Dans un deuxième temps, le commissaire fédéral dispose ici de très peu de pouvoirs si les ministres ne respectent pas leurs obligations en vertu de la loi, comparativement à ses homologues provinciaux. Les sanctions qu'il peut imposer à la fois aux députés ou aux ministres semblent de surcroît peu menaçantes.

2. La déontologie de charges publiques non électives

L'élu qui siège dans une assemblée législative n'est pas le seul titulaire d'une charge liée à la gouvernance de l'État au Canada. D'autres fonctions, liées aux pouvoirs exécutif et judiciaire, doivent être exercées avec responsabilité et déférence. De ce fait, des règles éthiques et des normes déontologiques encadrent également les charges de haut fonctionnaire et de juge dans la vie publique canadienne et québécoise. Afin de comparer ces règles avec celles applicables aux députés, nous présenterons ici les grandes lignes des systèmes déontologiques applicables aux hauts fonctionnaires (A) et aux juges canadiens et québécois (B).

Toutefois, qu'en est-il de l'imputabilité des fonctionnaires et des juges vis-à-vis celle, inévitable, qui caractérise la fonction de député dans une démocratie représentative ? Bien que les fonctionnaires et les juges ne soient pas directement redevables à la population, comme le sont les élus, la confiance du public dans les institutions est une notion aussi importante pour crédibiliser ces deux fonctions et renforcer l'État de droit, même si les fonctionnaires, les juges et les députés ne sont pas imputables de la même façon, ni auprès de la même autorité. Le principe de la confiance du public sert généralement de fondation à l'établissement des codes d'éthique et de déontologie en vigueur dans l'administration publique et judiciaire canadienne.

A. Fonctionnaires

Au **Canada**, un *Code de valeurs et d'éthique du secteur public*⁴⁴ ainsi qu'une *Politique sur les conflits d'intérêts et l'après-mandat*⁴⁵ sont applicables depuis 2012 aux fonctionnaires fédéraux. Ces directives ont été établies en vertu, respectivement, de l'article 5 de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*⁴⁶ et de l'article 7 et du paragraphe 11.1(1) de la *Loi sur la gestion des finances publiques*⁴⁷. La Politique doit se lire comme complément au Code de valeurs⁴⁸.

⁴⁴ *Code de valeurs et d'éthique du secteur public*, préc., note 3.

⁴⁵ SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR DU CANADA, *Politique sur les conflits d'intérêt et l'après-mandat*, [en ligne] <http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=25178§ion=HTML>, page consultée le 25 juin 2015.

⁴⁶ *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*, L.C. 2005, c. 46.

⁴⁷ *Loi sur la gestion des finances publiques*, L.R.C. 1985, c. F-11.

⁴⁸ *Politique sur les conflits d'intérêts et l'après-mandat*, préc., note 45, art. 3.2.

Le *Code de valeurs* vise à « préciser le rôle des fonctionnaires et les attentes à leur égard dans le cadre du régime canadien de démocratie parlementaire énoncé dans la Loi constitutionnelle⁴⁹ ». Le comportement du fonctionnaire doit ainsi refléter les valeurs suivantes : le respect de la démocratie; le respect des personnes; l'intégrité; l'utilisation des ressources de façon responsable et l'excellence.

Afin d'accroître la confiance du public et d'encourager la dénonciation des comportements qui constituent des infractions aux règles d'éthique et déontologiques dans la fonction publique fédérale, la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* a été adoptée en 2005. Parmi les actes répréhensibles définis à l'article 8 de la *Loi* se trouve la « contravention grave d'un code de conduite établi en vertu des articles 5 ou 6 ». Parmi ceux-ci se trouve le *Code de valeurs et d'éthique du secteur public*. Cette loi prévoit également la création du Commissaire à l'intégrité du secteur public, responsable de recevoir les plaintes à propos des actes répréhensibles, et du Tribunal de la protection des fonctionnaires divulgateurs, qui entend les affaires issues de plaintes pour représailles portées à l'encontre des divulgateurs d'actes répréhensibles.

En matière de conflits d'intérêts, la *Politique* fédérale précise qu'un fonctionnaire ne peut occuper un autre emploi ou exercer des activités à l'extérieur de la fonction publique, sauf si cet emploi ou ces activités « ne risquent pas d'entraîner un conflit d'intérêt réel, apparent ou potentiel ou de compromettre l'impartialité de la fonction publique ou l'objectivité du fonctionnaire »⁵⁰. Une déclaration de ses intérêts personnels qui peuvent se porter en conflit avec ses fonctions doit être remplie par le fonctionnaire et transmise à son administrateur. Lorsque celui-ci détient des biens et passifs qui peuvent le placer en situation de conflit, il est tenu de s'en départir ou de prendre toute autre mesure pour régler le conflit⁵¹. De plus, les fonctionnaires doivent faire preuve d'impartialité et d'objectivité dans le cadre de leur travail, et de leur prise de décisions. Afin de gérer ces questions de conflits d'intérêts, le fonctionnaire peut demander l'opinion de leur gestionnaire quant aux solutions à prendre à cet effet. Les situations de conflits réels, apparents ou potentiels, sont à régler au moyen, prioritairement, de discussions entre le fonctionnaire concerné et son administrateur.

De leur côté, les hauts fonctionnaires (sous-ministres et dirigeants d'organismes fédéraux) sont soumis au régime de la *Loi sur les conflits d'intérêts*, tout comme les ministres et membres du personnel ministériel.

Les sanctions encourues par les fonctionnaires en cas de non-respect des valeurs du *Code* et de la *Politique* en matière de conflits d'intérêts sont des mesures disciplinaires pouvant aller jusqu'au congédiement.

⁴⁹ *Code de valeurs et d'éthique du secteur public*, op. cit., note 44, note 1.

⁵⁰ Annexe B de la *Politique sur les conflits d'intérêts et l'après-mandat*, préc., note 45.

⁵¹ *Ibid.*

Au **Québec**, les normes d'éthique et de discipline applicables aux fonctionnaires provinciaux sont énumérées aux articles 4 à 12 de la *Loi sur la fonction publique*⁵². Ces normes visent à préserver et à renforcer la confiance des citoyens dans l'intégrité et l'impartialité de la fonction publique⁵³. En vertu de l'article 16 de cette même loi, il est possible de prendre une mesure disciplinaire à l'encontre d'un fonctionnaire qui ne respecterait pas ces normes d'éthique. Ces règles sont également applicables aux hauts fonctionnaires, aussi appelés administrateurs d'État (art. 63).

Les principales règles contenues dans la loi sont les suivantes : le fonctionnaire doit être loyal et porter allégeance à l'autorité constituée, il doit exercer ses fonctions dans l'intérêt public, au mieux de sa compétence, avec honnêteté et impartialité et il est tenu de traiter le public avec égards et diligence (art. 5); il doit faire preuve de discrétion relativement à l'information reçue dans le cadre de ses fonctions (art. 6); il ne peut avoir un intérêt, direct ou indirect, dans une entreprise qui met en conflit son intérêt personnel et les devoirs de ses fonctions (art. 7); il ne peut octroyer ou accepter d'avantage indu pour lui-même ou une autre personne (art. 9); il doit faire preuve de neutralité politique dans le cadre de ses fonctions (10), et de réserve dans la manifestation publique de ses opinions politiques (11)

Ces règles d'éthique et de discipline et leurs modalités d'application sont précisées dans le *Règlement sur l'éthique et la discipline dans la fonction publique*⁵⁴. On y mentionne entre autres qu'un fonctionnaire ne doit pas divulguer une information confidentielle, dont celle obtenue dans le cadre de ses fonctions (art. 3). Il doit également éviter de se placer en situation de conflit d'intérêts. Un fonctionnaire qui croit se trouver en situation de conflit d'intérêts doit en informer son supérieur hiérarchique, ou dans le cas d'un administrateur d'État, le secrétaire général du Conseil exécutif. Ce dernier pourra requérir l'avis du ministre de la Justice et informer le fonctionnaire des dispositions à prendre (art. 5). Le Règlement prévoit également des règles applicables lors de la cessation du lien d'emploi, comprenant des règles spécifiques plus strictes pour les hauts fonctionnaires (art. 10 à 13). Afin de guider les fonctionnaires dans leur poursuite d'une bonne conduite, le gouvernement québécois a également rédigé une Déclaration de valeurs de l'administration publique québécoise. Ce texte précise que les cinq valeurs qui doivent guider les agents publics dans leurs fonctions sont la compétence, l'impartialité, l'intégrité, la loyauté et le respect.

Un fonctionnaire qui ne respecterait pas les règles d'éthique comprises dans la *Loi* et le *Règlement* pourrait se voir réprimandé, relevé provisoirement de ses fonctions ou congédié (art. 16 LFP, art. 18 Règl.). Pour assurer les garanties procédurales dont disposent les employés de la fonction publique, la Commission de la fonction publique est chargée d'assurer le caractère impartial et équitable des décisions prises en fonction de ces règles (art. 115(1) LFP). Les fonctionnaires peuvent ainsi porter appel de toute mesure

⁵² *Loi sur la fonction publique*, RLRQ, c. F-3.1.1

⁵³ *Règlement sur l'éthique et la discipline dans la fonction publique*, RRQ, c. F-3.1.1, r.3, art. 1.

⁵⁴ *Règlement sur l'éthique et la discipline dans la fonction publique*, *op. cit.*, note 53.

disciplinaire prise à leur encontre par leurs supérieurs devant cet organisme (33 et 34 LFP).

B. Juges

L'indépendance judiciaire est désormais un principe constitutionnalisé au Canada⁵⁵. Parmi les trois composantes de cette indépendance se trouve l'inamovibilité des juges. Toutefois, cette inamovibilité n'est pas absolue, puisque la confiance du public dans la magistrature est essentielle pour assurer la primauté du droit et préserver la force des institutions démocratiques. La déontologie judiciaire ne vise pas à réduire l'indépendance judiciaire reconnue aux juges, mais à « favoriser le droit de tous et chacun à une justice appliquée de façon uniforme et impartiale par des juges indépendants et justes »⁵⁶.

Au **Canada**, le Conseil canadien de la magistrature (ci-après Conseil canadien) est chargé, en vertu de la *Loi fédérale sur les juges*⁵⁷ « d'améliorer le fonctionnement des juridictions supérieures, ainsi que la qualité de leurs services judiciaires, et de favoriser l'uniformité dans l'administration de la justice devant ces tribunaux » (art. 60(1)). Toujours en vertu de cette loi, le Conseil canadien est habilité à recueillir les plaintes déposées à l'encontre des juges nommés par le gouvernement fédéral (art. 60(2)). Le Conseil canadien se trouve également habilité à recommander la révocation d'un juge de nomination fédérale pour les motifs suivants : âge ou invalidité; manquement à l'honneur et à la dignité; manquements aux devoirs de sa charge; situation d'incompatibilité, qu'elle soit imputable au juge ou à toute autre cause. Si un juge est trouvé inapte à remplir ses fonctions pour l'un de ces critères, le Conseil canadien doit ensuite déterminer s'il y a lieu de recommander la révocation⁵⁸. Le test pour déterminer de l'opportunité de révoquer un juge a été établi dans le rapport du Conseil canadien sur l'affaire Marshall, en 1990, et a été depuis repris dans les rapports ultérieurs du Conseil et par les tribunaux⁵⁹ : « La conduite reprochée porte-t-elle si manifestement et si totalement atteinte aux notions d'impartialité, d'intégrité et d'indépen-

⁵⁵ *Therrien (Re)*, [2001] 2 R.C.S. 3.

⁵⁶ CONSEIL CANADIEN DE LA MAGISTRATURE, *Principes de déontologie judiciaire*, 2004, p.4.

⁵⁷ *Loi sur les juges*, L.R.C. 1985, ch. J-1.

⁵⁸ CONSEIL CANADIEN DE LA MAGISTRATURE, *Rapport du Conseil canadien de la magistrature au Ministre de la Justice (affaire Cosgrove)*, Ottawa, 30 mars 2009, par. 15.

⁵⁹ *Ibid.*, par. 19; Conseil canadien de la magistrature, *Rapport au Conseil canadien de la magistrature du Comité d'enquête nommé conformément au paragraphe 63(1) de la Loi sur les juges pour mener une enquête sur le juge Bernard Flynn relativement aux propos tenus par celui-ci à une journaliste dont l'article a paru dans le journal Le Devoir du 23 février 2002*, 12 décembre 2002, par. 39; *Therrien (Re)*, préc., note 55, par. 147; *Moreau-Bérubé c. Nouveau-Brunswick (Conseil de la magistrature)*, [2002] 1 R.C.S. 249, par. 12.

dance de la justice qu'elle ébranle suffisamment la confiance de la population pour rendre le juge incapable de s'acquitter des fonctions de sa charge ? »⁶⁰.

Comme la conduite du juge doit être irréprochable tant dans sa vie personnelle que professionnelle, le Conseil canadien a publié des *Principes de déontologie judiciaire* afin de l'aider dans le cadre de ses décisions quotidiennes. Comme ce guide le mentionne, les énoncés, principes et commentaires compris dans cet ouvrage ne constituent pas une « liste de comportements prohibés » ou des « normes définissant l'inconduite judiciaire », mais bien de simples « conseils d'ordre déontologique »⁶¹. Les *Principes de déontologie judiciaire* abordent plusieurs thèmes qui définissent la bonne conduite que doit adopter le juge, soit, entre autres, l'intégrité, la diligence, l'égalité, ou l'impartialité.

Au **Québec**, le Conseil de la magistrature est chargé, quant à lui, de la surveillance des juges nommés en vertu de la *Loi sur les tribunaux judiciaires*, des juges des cours municipales et des juges de paix magistrats⁶². Il est également chargé de l'adoption d'un code de déontologie de la magistrature (art. 261) qui précise entre autres « les règles de conduite et les devoirs des juges envers le public, les parties à une instance et les avocats » (art. 262). Deux codes de déontologie ont ainsi été établis par le Conseil, le *Code de déontologie de la magistrature*, et le *Code de déontologie des juges municipaux à temps partiel*. Ces Codes prévoient sensiblement les mêmes règles : le juge doit rendre justice dans le cadre du droit; il doit agir avec intégrité, dignité et honneur; il doit éviter tout conflit d'intérêts et de se placer dans toute situation qui l'empêcherait d'exercer utilement ses fonctions; il doit préserver l'intégrité et défendre l'indépendance de la magistrature, dans l'intérêt supérieur de la justice et de la société; etc. Le juge qui ne respecterait pas les dispositions du Code de déontologie pourrait faire l'objet d'une plainte adressée au Conseil de la magistrature.

La *Loi sur les tribunaux judiciaires* prévoit également que la fonction de juge doit être exercée de façon exclusive, et qu'elle est « incompatible avec la charge d'administrateur ou de gérant d'une personne morale ou d'un autre groupement ou avec la conduite, même indirecte, d'activités commerciales » (art. 129). Cette disposition est complétée par la disposition des Codes de déontologie qui interdisent au juge de se placer en situation de conflit d'intérêt ou dans toute situation qui l'empêcherait d'exercer utilement ses fonctions.

À la suite d'une enquête sur la conduite d'un juge, le Conseil peut recommander que le juge soit réprimandé, ou que le ministre de la Justice dépose une requête à la Cour d'appel en vertu des articles 95 ou 167 de la *Loi sur les tribunaux judiciaires* afin que le juge soit destitué de ses fonctions (art. 279). Le Conseil de la magistrature ne peut lui-même destituer un juge. La *Loi sur les tribunaux judiciaires* encadre la forme nécessaire pour destituer un juge québécois de ses fonctions. En effet, pour ce faire, la loi exige un rapport

⁶⁰ CONSEIL CANADIEN DE LA MAGISTRATURE, *Rapport au Conseil canadien de la magistrature du Comité d'enquête nommé conformément au paragraphe 63(1) de la Loi sur les juges à la suite d'une demande du Procureur général de la Nouvelle-Écosse (affaire Marshall)*, août 1990, p. 28.

⁶¹ CONSEIL CANADIEN DE LA MAGISTRATURE, préc., note 56, p. 3.

⁶² *Loi sur les tribunaux judiciaires*, RLRQ, c. T-16, art. 260.

de la Cour d'appel produit après enquête sur demande du Ministre de la justice (art. 95). La recommandation du dépôt d'une requête à la Cour d'appel est également assortie d'une suspension de 30 jours pour le juge fautif (art. 279).

3. Quelques exemples tirés des autres parlements de type britannique

L'expérience étrangère s'avère très souvent une source d'inspiration pour les processus de réforme institutionnelle. Notre étude souhaite ainsi observer les règles visant à encadrer le comportement des élus dans deux parlements nationaux étrangers, soit la Chambre des communes britannique (A) et la Chambre des représentants australienne (B). Nos cas d'étude ont été retenus en raison de la proximité historique et fonctionnelle de notre régime politique (régime parlementaire) et de nos institutions parlementaires (institutions dites de type britannique, basées sur le modèle de Westminster).

▪ Royaume-Uni

À la Chambre des communes britannique, deux documents principaux précisent les principes et obligations qui doivent guider la conduite des députés dans le cadre de leurs fonctions : le *Code of Conduct*⁶³ (ci-après le *Code*) et le *Guide to the Rules relating to the Conduct of Members*⁶⁴ (ci-après le *Guide*). Ces deux documents ont été révisés en 2015.

Le *Code* présente des principes généraux qui servent de balises au comportement des élus, et vise à assister ces derniers dans la réalisation de leurs obligations envers la Chambre et à assurer la confiance du public dans les standards exigés de la part de tous les députés. Il s'applique à tous les députés dans tous les aspects de leur vie publique, et ne vise pas leurs activités dans leur vie privée et personnelle.

Il présente en premier lieu les devoirs auxquels doivent se conformer les députés : soutenir l'État de droit, agir en vertu des intérêts de la nation, en ayant un devoir particulier envers leurs constituants, et agir avec probité et intégrité, et ce, incluant leur utilisation des ressources publiques. Le *Code* établit également sept valeurs auxquelles doivent adhérer les députés dans l'exécution de leurs fonctions : l'altruisme, l'intégrité, l'objectivité, la responsabilité, l'ouverture, l'honnêteté et le leadership. Les règles de conduite qu'il établit sont plus générales que celles généralement instituées dans les lois canadiennes. Par exemple, on y stipule que les députés doivent conduire leurs affaires en considération de l'intérêt public et éviter les conflits entre leurs intérêts personnels et l'intérêt public, que l'acceptation d'un pot-de-vin par un député dans le but d'influencer sa conduite est contraire à la loi du Parlement, qu'ils doivent se conformer aux exigences de la Chambre en ce qui concerne la déclaration de leurs intérêts dans le registre prévu à cette fin.

⁶³ ROYAUME-UNI, HOUSE OF COMMONS, *The Code of Conduct together with The Guide to the Rules Relating to the Conduct of Members*, HC 1076, 14 April 2015, London, The Stationery Office Ltd, p. 3 et suiv.

⁶⁴ *Ibid.*, p.10 et suiv.

La dernière révision majeure des règles relatives à la bonne conduite des membres du Parlement a eu lieu en 2009, via le *Parliamentary Standards Act*, à la suite d'un important scandale sur les dépenses des parlementaires. C'est pourquoi plusieurs règles accordent un souci particulier au bon usage des fonds publics. En vertu du Code de conduite, les députés sont en effet présumés responsables et personnellement imputables pour leur usage des fonds publics qu'ils reçoivent à titre de députés. Leur utilisation doit être conforme aux règles établies à ce sujet. Ces fonds publics ne devraient non plus pas leur conférer un avantage personnel ou financier.

Le *Code* est complété par le *Guide to the Rules relating to the Conduct of Members*, qui contient quantité de précisions quand aux normes plus générales contenues dans le Code.

La première section du guide s'intéresse aux règles relatives à la Déclaration des intérêts financiers des parlementaires, exigée depuis 2009 (*Registration of Members' financial interests*). Une liste très détaillée des éléments à déclarer et du seuil de valeur requis pour leur déclaration s'y retrouve notamment.

La seconde section du guide concerne la déclaration des intérêts à effectuer au besoin durant les affaires de la Chambre et en d'autres occasions. En effet, les parlementaires doivent déclarer publiquement leurs intérêts lorsqu'ils discutent lors des débats en Chambre ou en comité parlementaire, s'ils viennent à traiter d'un sujet qui pourrait concerner ces intérêts personnels.

La troisième section du guide présente les principales restrictions applicables aux parlementaires qui pourraient exercer des activités de lobbying en Chambre. En vertu des règles sur le lobbying en vigueur au Royaume-Uni, il est interdit de rémunérer un député en échange de son appui ou de son influence. Il ne peut conclure d'arrangement contractuel qui pourrait miner son indépendance totale dans son travail au Parlement. Toutefois, ces règles n'empêchent cependant pas un parlementaire de détenir des intérêts externes, rémunérés, à titre de directeur, consultant ou conseiller, que ces fonctions soient liées ou non à son appartenance à la Chambre.

Ainsi, il n'y a pas à proprement parler d'interdiction relative à la détention d'intérêts financiers, mais l'usage de ces intérêts au Parlement est quant à lui balisé par les règles relatives à la déclaration publique des intérêts et le principe général qui veut que le parlementaire doit favoriser l'intérêt public avant ses intérêts personnels et qu'il doit résoudre tout conflit entre ces intérêts concurrents. Ce système se fonde donc principalement sur la transparence et la responsabilité personnelle des membres du Parlement.

La Chambre des communes, son *Committee on Standards* (ci-après le Comité) et le *Parliamentary Commissioner for Standards in the House of Commons* (ci-après le Commissaire) sont responsables de la bonne mise en application du *Code* et des règles du

Guide, en vertu des articles 149, 149A et 150 des Standing Orders⁶⁵ (Règlement) de la Chambre. Le Commissaire étudie les plaintes relatives à la conduite des députés. Lorsque son enquête démontre une violation des règles du Code et du Guide, il réfère le cas au Comité, qui déterminera des suites à donner à l'affaire. Le Comité est un comité parlementaire, composé de membres de la Chambre des communes. Ce dernier peut recommander une sanction à l'encontre d'un député fautif. Ces sanctions peuvent être des excuses publiques, des excuses devant la Chambre, la suspension du député pour une durée déterminée ou l'expulsion de la Chambre, dans les cas les plus graves.

Le *Parliamentary Standards Act*⁶⁶ a mené en 2009 à la création de l'*Independent Parliamentary Standards Authority* (IPSA), chargée de surveiller les dépenses des parlementaires. Ainsi, depuis 2010, les plaintes relatives aux dépenses des parlementaires sont la responsabilité de l'*Independent Parliamentary Standards Authority*, un organe de régulation strictement externe. Cet organe est responsable en général de la régulation des dépenses parlementaires, ainsi que de l'administration des salaires des parlementaires et de leurs dépenses.

Auparavant, dans les années 1990, le gouvernement britannique avait mis en place une première instance chargée de la régulation de la vie publique appelée le *Committee on Standards in Public Life*, chargée de le conseiller dans l'amélioration de la transparence et la responsabilité des autorités publiques, y compris de la Chambre des communes. Cet organisme a établi les sept valeurs devant guider les parlementaires dans l'exécution de leurs fonctions qui se trouvent aujourd'hui dans le Code de conduite de la Chambre.

Membres du Cabinet ministériel

Pour ce qui est du Cabinet ministériel, le *Ministerial Code*⁶⁷, établi par le Cabinet Office, régit le comportement que doivent suivre les ministres dans le cadre de leurs fonctions. De la même façon que le Code applicable aux membres de la Chambre des communes, il rappelle le respect dû aux sept principes de la vie publique dégagés par le *Committee on Standards in Public Life* et aux principes de la conduite ministérielle qui se veulent des principes généraux devant guider la prise de décision des ministres. Ces principes sont ensuite détaillés afin de clarifier leur mise en application. Ces principes concernent entre autres la responsabilité collective du Cabinet, le devoir de rendre compte au Parlement, la transparence des informations ministérielles, la nécessité d'éviter les conflits d'intérêts et de conserver leur indépendance de jugement, la bonne utilisation des ressources publiques, etc.

Pour ce qui est des règles relatives aux conflits d'intérêts, le principe général veut que les ministres doivent s'assurer qu'aucun conflit réel ou apparent n'émerge entre leurs intérêts

⁶⁵ ROYAUME-UNI, HOUSE OF COMMONS, *Standing Orders of the House of Commons (Public Business)*, 2015, London, The Stationery Office Ltd.

⁶⁶ *Parliamentary Standards Act 2009* (R.-U.), c.13.

⁶⁷ ROYAUME-UNI, CABINET OFFICE, *Ministerial Code*, May 2010.

personnels ou financiers et leur charge publique (art. 7.1). Le respect de ce principe est sous la responsabilité seule du ministre (art. 7.2). Lors de leur nomination, les ministres doivent remettre une liste de leurs intérêts privés, ainsi que ceux des membres de leur famille (art. 7.3).

Les membres du Cabinet doivent absolument éviter le risque que constitue un conflit d'intérêts réel ou apparent entre leurs intérêts financiers et leur fonction. Pour ce faire, ils devraient soit disposer des intérêts qui les placent en conflit, soit prendre toute voie alternative pour régler ce problème (art. 7.7). Ils peuvent demander conseil à ce sujet au *Permanent Secretary du Cabinet Office* ou à l'*Independent Adviser on Ministers' Interests*.

Ce dernier est un conseiller dont la charge a été créée en 2006. Il appuie et conseille les membres du Cabinet dans l'application des normes du *Ministerial Code*. Il est également responsable d'enquêter à la demande du Premier ministre sur les allégations d'inconduite (art. 1.3). Il est à noter que ce conseiller ne peut initier d'enquêtes de son propre gré. Il doit être habilité à enquêter sur une affaire par requête du Premier ministre.

Lorsqu'un ministre est exceptionnellement autorisé à conserver un intérêt privé, il peut toutefois se voir refuser l'accès à certains documents et ne pourra participer aux décisions et aux discussions qui pourraient toucher cet intérêt particulier. Encore une fois, les règles à cet effet demeurent assez larges, dans la continuité de ce qui est autorisé aux députés. Au besoin, si un conflit est inévitable, le ministre pourra être démis de ses fonctions (art. 7.9).

Au sujet des intérêts financiers, plusieurs autres règles concernant les cadeaux et l'après-mandat sont aussi explicitées dans le Code.

▪ **Australie**

À la Chambre des représentants australienne, aucun Code de conduite n'est en vigueur pour les députés. Des règles visant à prévenir les conflits d'intérêts sont toutefois applicables aux membres de la Chambre qui détiennent des intérêts financiers.

L'article 44(v) de la Constitution australienne⁶⁸ prévoit qu'est inéligible à la charge de député toute personne qui détient des intérêts dans un contrat avec la Couronne via une entreprise⁶⁹. L'article 134 du Règlement de la Chambre des représentants⁷⁰ prévoit qu'un membre ne peut voter sur une question, autre qu'une politique publique, dans laquelle il a un intérêt financier particulier direct. Le vote du député peut être contesté par une motion déposée devant la Chambre à cet effet. L'article 231 prévoit un équivalent pour les débats

⁶⁸ *Commonwealth of Australia Constitution Act* (Cth).

⁶⁹ *Ibid.*, art. 44(v) : « Any person who : [...] has any direct or indirect pecuniary interest in any agreement with the Public Service of the Commonwealth otherwise than as a member and in common with the other members of an incorporated company consisting of more than twenty-five persons; shall be incapable of being chosen or of sitting as a senator or a member of the House of Representatives. »

⁷⁰ AUSTRALIE, HOUSE OF REPRESENTATIVES, *Standing Orders*, 26 March 2015.

des comités parlementaires. Un membre de la Chambre ne peut participer aux débats d'un comité s'il a un intérêt financier particulier direct dans un sujet qui est étudié par le Comité.

Un registre des intérêts des membres de la Chambre (*Register of Interests*) est en vigueur depuis 1984⁷¹, mis en place par résolution de la Chambre des représentants. Les députés sont ainsi tenus de déclarer leurs intérêts financiers, ainsi que les cadeaux et avantages reçus dans le cadre de leurs fonctions. Les déclarations d'intérêts sont accessibles publiquement. Le *Standing Committee of Privileges and Members' Interests* est responsable de la bonne tenue du Registre, et est assisté pour ce faire d'un registraire nommé par le président de la Chambre. Un membre de la Chambre qui ne respecterait pas les exigences relatives au Registre ou qui ferait une déclaration fausse pourrait se trouver coupable d'un outrage au Parlement.

Ce système de surveillance des intérêts, qui repose en grande partie dans les mains des instances parlementaires est essentiellement fondé, comme le suggère Oonagh Gay⁷², sur le privilège qu'ont les assemblées parlementaires de contrôler leurs affaires internes.

Membres du Cabinet ministériel

Malgré l'absence de Code pour les députés, des directives ont été établies pour les ministres. Le *Statement of Ministerial Standards*⁷³, mis à jour en 2013, présente entre autres plusieurs exigences pour les ministres qui détiennent des intérêts particuliers. La déclaration, très détaillée, rappelle de prime abord les principes auxquels doivent adhérer les ministres dans l'exécution de leurs fonctions : intégrité, justice, équité, responsabilité, imputabilité et respect de l'intérêt public (art. 1.2).

En ce qui concerne la détention d'intérêts dans des entreprises externes, la déclaration précise que la fonction de directeur d'une entreprise est incompatible avec celle de ministre, à moins que le Premier ministre ait reconnu qu'aucun conflit d'intérêt ne risque de ressortir de cette situation (art. 2.4). Lorsqu'un ministre détient des intérêts dans une entreprise qui pourrait se trouver en conflit d'intérêt avec les décisions qu'il pourrait prendre en raison de sa charge, il est tenu de prendre des arrangements appropriés pour éviter tout conflit. Ces arrangements peuvent être les suivants : responsabilité ministérielle dévolue à un autre ministre ou au ministre senior; dessaisissement des intérêts détenus dans l'entreprise; placement des intérêts dans une fiducie sans droit de regard; ou tout autre arrangement à la satisfaction du Premier ministre (art. 2.13 et 2.14). Peu de précisions sont données sur la forme que doit revêtir la fiducie, si ce n'est qu'elle devra

⁷¹ AUSTRALIE, HOUSE OF REPRESENTATIVES, *Registration of Members' interests, Requirements of the House of Representatives*, Resolution adopted 9 October 1984 a.m., amended 13 February 1986, 22 October 1986, 30 November 1988, 9 November 1994, 6 November 2003 and 13 February 2008 a.m.

⁷² Oonagh GAY, « Comparing Systems of Ethics Regulation », dans Denis SAINT-MARTIN et Fred THOMPSON (dir.), *Public Ethics and Governance, Vol. 14: Standards and Practices in Comparative Perspective*, Bingley, Emerald Group Publishing Limited, 2006, p. 97.

⁷³ AUSTRALIE, AUSTRALIAN GOVERNMENT, *Statement of Ministerial Standards*, December 2013.

obtenir la certification légale à cet effet. Si le ministre est enjoint de se dessaisir de ses intérêts, il ne pourra non plus les transférer à un membre de sa famille (art. 2.16).

Plusieurs autres normes encadrent notamment la période d'après-mandat et les charges qui pourront être entreprises ou non par un ancien ministre (art. 2.24 et 2.25), l'impossibilité d'exercer une autre charge professionnelle en même temps que la charge de ministre (art. 2.19), la réception de cadeaux (art. 2.21), l'usage raisonnable des fonds publics (art. 4.1), la prise de décision dans l'intérêt public (art 6.1), etc. Les ministres doivent également se soumettre à l'obligation de déclarer leurs intérêts personnels qui prévaut également pour les députés (art. 2.2).

Le Premier ministre australien est responsable de l'application de ces normes, et il pourra décider si au besoin un ministre doit se retirer si ce dernier devient le sujet d'une enquête quant à sa conduite (art. 7.1).

La déclaration australienne est particulière dans sa reconnaissance du fait que la participation aux charges publiques nécessite certains sacrifices personnels et une perte de vie privée. Toutefois, les membres du Cabinet doivent se garder de toute interférence entre leurs intérêts personnels et les responsabilités de leurs charges (art. 2.1).