

C'est un honneur pour moi, à titre de commissaire à l'éthique et à la déontologie, de m'adresser à vous aujourd'hui dans la maison des citoyens, ceux pour qui la transparence revêt une signification particulière, ceux pour qui la transparence.

D'entrée de jeu, si le sujet est d'une grande importance en démocratie, il n'en est pas moins complexe et son application, au sein de l'institution que je représente, est source de tensions entre les différentes responsabilités qui m'incombent. Si intégrité et probité riment avec transparence, on peut se demander jusqu'où cette dernière doit aller pour maintenir la confiance des citoyens envers leurs élus et leurs institutions.

Rappelons que l'intégrité des institutions publiques et la conformité de la conduite des députés aux plus hauts standards éthiques constituent une préoccupation constante pour les citoyens. En tant qu'organisme chargé de veiller à l'intégrité des députés de l'Assemblée nationale, le Commissaire à l'éthique et à la déontologie de l'Assemblée nationale doit s'assurer du respect des principes éthiques et de l'application des règles déontologiques. C'est donc dans ce contexte que j'aborderai la question de la transparence.

Ainsi, dans le cadre de ma présentation, j'exposerai d'abord le contexte de la création du Commissaire et les rôles principaux qu'il assume. Par la suite, je tenterai d'illustrer la mise en œuvre du principe de transparence au sein de l'institution et je terminerai en mettant en lumière les tensions existantes dans l'application de la transparence au sein de notre institution.

Adopté en 2010, le *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale* prévoit des règles déontologiques applicables aux députés dans l'exercice de leur charge. En vertu du Code, les députés s'engagent également à respecter les valeurs de l'Assemblée nationale ainsi que certains principes éthiques. Il s'agit du plus récent code visant la conduite des élus à avoir été adopté au Canada, ce qui en fait l'un des plus complets, le législateur ayant pu bénéficier de l'expérience des autres.

Le Commissaire est l'une des cinq personnes désignées par l'Assemblée nationale du Québec. Il est nommé sur proposition conjointe du premier ministre et du chef de l'opposition officielle et sa nomination doit être approuvée par les deux tiers des députés de l'Assemblée nationale. Le commissaire est principalement responsable du respect et de la mise en œuvre du Code par les députés. Il est également responsable de l'application des règles déontologiques applicables aux membres du personnel des députés, aux membres des cabinets de l'Assemblée nationale et des membres des cabinets ministériels qui sont énoncées dans des textes distincts.

La question de l'intégrité occupe une place centrale dans les débats politiques au Québec au cours des dernières années, comme le démontre l'adoption récente de diverses mesures législatives concernant notamment l'éthique et la déontologie, la lutte contre la corruption, les allocations de transition versées aux députés qui démissionnent en cours de mandat et le financement politique. C'est dans cette volonté d'une politique plus intègre que s'inscrit l'institution que je représente.

Pour réaliser sa mission, le Commissaire assume trois grandes fonctions :

- il conseille et accompagne sa clientèle;
- il fait enquête lorsque des motifs raisonnables permettent de croire que des manquements pourraient avoir été commis;
- il informe le public des règles éthiques et déontologiques et de leur signification.

Le Code précise qu'il exerce ses fonctions « dans un souci d'information, de prévention, de confidentialité, d'objectivité et d'impartialité ». Il doit également tenir compte de l'adhésion des députés aux valeurs de l'Assemblée nationale et aux principes éthiques édictés par le Code.

Dans l'exercice de son rôle préventif, le Commissaire accompagne les députés en leur donnant des conseils et des avis au regard des dispositions du Code. Nous recevons des demandes de plus en plus nombreuses, de la part de notre clientèle au sujet de situations particulières auxquelles ils sont confrontés. Elle nous consulte en toute confidentialité et les avis ainsi rendus demeurent confidentiels, à moins que les personnes visées ne choisissent de les rendre publics. La confidentialité de l'échange favorise l'établissement d'un lien de confiance et incite à consulter davantage.

D'ailleurs, le Code prévoit qu'un député est réputé n'avoir commis aucun manquement au Code s'il a préalablement fait une demande d'avis au commissaire et obtenu un avis favorable. Cependant, les faits allégués dans la demande doivent avoir été présentés de façon exacte et complète. Cette disposition encourage donc la consultation du

Commissaire et favorise la prévention de possibles manquements aux dispositions du Code.

Le Commissaire assume également un rôle coercitif. En effet, je peux mener des enquêtes concernant la conduite d'un député afin de déterminer si ce dernier a contrevenu au Code. Une enquête peut être débutée soit à la demande d'un député, soit à ma propre initiative.

Notons que les enquêtes se déroulent « à huis clos ». Ainsi, le processus des enquêtes est également empreint de confidentialité.

Au terme de l'enquête, un rapport est transmis au président de l'Assemblée nationale en vue de son dépôt si c'est un député qui est visé par l'enquête. Ce rapport précise les motifs à l'appui de mes conclusions et peut également contenir une recommandation d'imposer une sanction, si je conclus que le député visé par l'enquête a commis un manquement au Code. Dans ce cas, le rapport devra être adopté par l'Assemblée nationale.

La troisième fonction exercée par le Commissaire est celle d'informer et sensibiliser sa clientèle et le public aux règles et principes éthiques applicables.

Dans ce contexte, le Commissaire publie notamment des lignes directrices qui permettent d'améliorer la compréhension et de clarifier l'application des règles déontologiques dans le quotidien des députés et des membres de leur personnel, tout en assurant une certaine prévisibilité du droit.

Des formations sont également régulièrement offertes aux membres de l'Assemblée nationale ainsi qu'aux membres de leur personnel. Elles permettent de contextualiser l'application des règles déontologiques.

Avant d'expliquer de quelle manière la transparence s'illustre au sein de l'institution, il m'apparaît opportun de présenter une définition de ce principe.

Plusieurs définitions ont été avancées par divers auteurs de doctrine. J'ai retenu celle proposée par John Pitseys, chercheur de la Chaire Hoover d'éthique économique et sociale de l'Université catholique de Louvain. Dans un article datant de 2010, et portant sur le concept de gouvernance, il a défini le principe de la transparence en le liant à l'accessibilité de la décision publique. Cette définition se lit comme suit, et je cite : « De manière générale, le principe de transparence désigne l'ensemble des circonstances qui doivent rendre la décision publique accessible à ceux qu'elle concerne, au niveau de son contenu et à celui de son processus de formation ».

Cet auteur précise que, dans son sens restreint, la transparence réfère à l'accessibilité, pour les citoyens, des informations et des données qui concernent le fonctionnement et l'organisation des institutions publiques. Cette accessibilité permet notamment de guider ces derniers dans « leur choix politique » et favorise leur participation, en quelque sorte, au contrôle de l'action publique et à l'amélioration des services publics.

La transparence, dans son sens plus large, se rapporte plutôt, selon Pitseys, au fonctionnement interne des institutions publiques et aux idéaux de conformité auxquels cette organisation devrait obéir.

La transparence est donc intrinsèquement liée au concept de la gouvernance. Je comprends que ce concept repose fondamentalement sur l'idée d'une organisation des institutions publiques et établit les critères relatifs à leur bon fonctionnement. Il s'inscrit notamment dans un idéal de transparence, d'éthique et d'efficacité de l'action publique. J'en déduis que la transparence favorise la concrétisation d'une bonne gouvernance et, à l'inverse, la bonne gouvernance constitue en quelque sorte un indice de la présence d'un processus plus transparent. De plus, selon John Pitseys, le concept de gouvernance et le principe de transparence constituent des outils de légitimation et de justification des institutions politiques. Ils deviennent donc des éléments essentiels à la création et à l'établissement d'une relation de confiance entre les citoyens et les institutions publiques.

De cette définition de la transparence, je retiens principalement deux aspects fondamentaux qui sont applicables dans le contexte d'éthique et de déontologie parlementaire. D'abord, l'accessibilité, la communication et la publicité des connaissances, des informations et des données font partie intégrante de ce principe et sont nécessaires à assurer ses « fonctions légitimantes ». D'autre part, la transparence est essentielle à la création et au maintien de la confiance du public et des citoyens à l'égard de leurs institutions publiques. En effet, la transparence dans un contexte parlementaire nécessite « la création d'une relation de confiance » entre ses différents acteurs, principalement les députés et les citoyens.

Cette définition du principe de la transparence me semble pertinente dans le contexte particulier de la déontologie parlementaire. En effet, notre institution vise à assurer le respect par les députés des principes éthiques et des règles déontologiques qui leur sont applicables en vertu du Code. Et la transparence est au cœur de cette application.

Elle a aussi une résonance particulièrement importante dans l'exercice de notre rôle préventif. Le Code, en permettant au commissaire de donner des avis aux députés, encourage ces derniers à faire preuve de transparence. Cet accompagnement, exercé auprès des députés, permet de prévenir de possibles manquements au Code, de mettre en place des mesures particulières afin de pallier aux situations problématiques si cela s'avère nécessaire, ou, ultimement, de mettre fin à de telles situations. Si la transparence des élus est essentielle à un accompagnement adéquat, la confidentialité des avis rendus par le Commissaire l'est tout autant afin de maintenir le lien de confiance nécessaire au développement d'un réflexe éthique.

La transparence se manifeste également à travers la publication d'informations liées à l'exercice de la charge des députés, toujours dans le contexte de l'application et du respect de leurs obligations éthiques et déontologiques.

Des registres publics relatifs aux dons et aux déclarations des intérêts personnels des députés sont accessibles au public sur notre site Internet. Ces registres s'apparentent à une forme de « reddition de comptes » de la part des élus.

Le premier registre porte sur les déclarations de dons, marques d'hospitalité ou autres avantages reçus par les membres de l'Assemblée nationale. Le Code prévoit que les députés qui acceptent un don, un avantage ou une marque d'hospitalité ayant une valeur de plus de 200 \$ doivent le déclarer. Les déclarations de dons qui sont soumises par les députés contiennent notamment des informations relatives au donateur, à la description du don ainsi qu'aux circonstances de sa réception.

Le deuxième registre rend publics le sommaire de la déclaration des intérêts personnels des députés ainsi que celui des membres du Conseil exécutif et de leur famille immédiate. Le Commissaire traite annuellement les déclarations des intérêts personnels de tous les membres de l'Assemblée nationale et de celles des intérêts personnels des membres de leur famille immédiate. Les députés doivent fournir de nombreuses informations personnelles et sensibles dans le cadre de cet exercice. Ces informations se rapportent entre autres à leurs revenus, à leurs activités professionnelle ou commerciale, aux marchés conclus avec le gouvernement, ou encore à la détention d'intérêts dans des entreprises. Les membres du Conseil exécutif sont astreints à un exercice encore plus exhaustif, puisqu'ils doivent en plus fournir des informations relatives à leurs comptes bancaires, leurs régimes enregistrés, leurs assurances vie et les éléments de leur passif. Le degré de transparence exigé est donc proportionnel aux responsabilités exercées. Une responsabilité importante implique une transparence accrue.

Cet exercice annuel constitue une grande forme de transparence de la part des élus. Il permet au Commissaire de les accompagner



adéquatement et d'identifier une situation problématique au regard du Code et d'y remédier, notamment en ce qui concerne les conflits d'intérêts. À cet égard, je souhaite insister sur le fait que ce ne sont pas toutes les informations recueillies dans le cadre de ce processus qui sont publiées, mais bien un sommaire de ces informations. Il s'agit néanmoins d'un processus empreint de transparence face au public, mais qui respecte également la vie privée des élus. La publicité de l'entièreté des données recueillies dans ce contexte semblerait un peu excessive. Est-il réellement nécessaire, pour les citoyens, d'avoir accès à toutes les informations personnelles pour attester de l'intégrité des députés ? Je ne le crois pas.

Les formations offertes par le Commissaire aux députés et aux membres de leur personnel ainsi que la publication des lignes directrices participent également au maintien d'une culture politique où les règles éthiques et déontologiques sont partie prenante du quotidien des députés.

Ces différents mécanismes contribuent au partage et à la diffusion d'informations et de connaissances quant à l'application et la mise en œuvre des règles existantes, aussi bien auprès du public qu'auprès de notre clientèle.

Cependant, dès l'entrée en vigueur du Code, un constat s'est rapidement imposé : il existe une tension constante entre la confidentialité nécessaire à la réalisation de la mission du Commissaire et la transparence attendue des citoyens.

En effet, la transparence, si nécessaire à la confiance des citoyens envers les élus et leurs institutions, doit être conjuguée avec le respect de la vie privée des femmes et des hommes qui choisissent de s'engager en politique. Une transparence entière et absolue ne servirait ni l'objectif de s'assurer de la conformité de leur conduite au regard du Code, ni, de manière plus générale, l'intérêt public de manière plus générale.

La publication du sommaire et non de la déclaration des intérêts personnels des membres de l'Assemblée nationale permet ainsi de respecter quelque équilibre entre la protection de leur vie privée et la nécessité de rendre compte publiquement de leurs intérêts.

Le caractère confidentiel des avis rendus par le Commissaire est également fondamental. Il est essentiel à l'accomplissement du rôle préventif de l'institution. Le caractère confidentiel de nos entretiens avec les députés nous permet donc d'aborder des sujets de nature sensible et personnelle, et favorise l'établissement d'une relation de confiance. Paradoxalement, c'est cette confidentialité des échanges qui permet une plus grande transparence dans le partage d'informations, par les députés.

Par ailleurs, la diffusion des bonnes pratiques en matière d'éthique et de déontologie peut également constituer une mesure préventive. Elle permet d'informer notre clientèle ainsi que le public quant aux interprétations retenues par l'institution. Cependant, la publicité et la communication des interprétations relatives à l'application concrète des principes éthiques et des règles déontologiques constituent un défi quotidien. En effet, la part la plus importante de notre jurisprudence

est essentiellement rendue dans les avis. Elle est donc confidentielle. Puisqu'il est souvent difficile de faire connaître une orientation sans qu'il ne soit possible d'identifier une situation particulière ou une personne, certaines orientations ne peuvent être partagées. Comme institution, nous devons trouver des moyens de surmonter cet enjeu et nous y travaillons de manière continue.

En conclusion, il appert donc que le Code place le Commissaire au centre d'une relation de confiance bien singulière, basée sur la transparence. D'un côté, la confiance des députés envers l'institution. Cette confiance se manifeste par une grande transparence dans la transmission d'informations par les élus, ce qui permet au Commissaire de les accompagner adéquatement dans l'accomplissement de leurs obligations en regard du Code. De l'autre côté, la confiance des citoyens envers l'institution. Celle-ci repose sur l'assurance que le Commissaire dispose de toutes les informations pertinentes à la réalisation de sa mission de « gardien » de l'intégrité des élus.

Le Commissaire incarne ainsi une idée de « transparence indirecte », en ce sens qu'il se porte garant de la transparence exercée par les élus. Certes, cette transparence peut et doit encore s'accroître. Cela doit cependant se faire dans le souci de maintenir le fragile équilibre qui existe entre les attentes des citoyens en matière de transparence, le respect de la vie privée des élus et la nécessaire indépendance avec laquelle ils s'acquittent de leur charge. C'est à l'institution du Commissaire d'y veiller.

Ainsi, malgré son jeune âge, la pertinence du Commissaire à l'éthique et à la déontologie n'est plus à démontrer. Il s'agit d'une institution

centrale dans la promotion d'une culture politique respectueuse des principes éthiques et des règles déontologiques inhérents à une saine démocratie, et ce, tant au bénéfice des membres de l'Assemblée nationale que des citoyens du Québec.