

# L'éthique et la déontologie parlementaire au carrefour des normativités : le principe démocratique, un conciliateur ?

Andrée-Anne Bolduc<sup>1\*</sup>

<b>I. L'internormativité dans la gestion du comportement des parlementaires</b> .....	99
A. L'internormativité et la déontologie parlementaire: le concept.....	99
B. L'internormativité et la déontologie parlementaire: une démonstration.....	101
1. Normativité juridique.....	102
2. Normativité politique.....	103
3. Normativité administrative .....	104
4. Normativité éthique .....	106
<b>II. Le principe démocratique comme balance des normativités</b> .....	107
<b>Conclusion</b> .....	109

---

<sup>1</sup> \* Doctorante en droit à l'Université de Montréal et avocate.



Appelés codes de conduite, codes de déontologie ou codes d'éthique, quantité de textes visant à réguler le comportement des parlementaires ont fait leur apparition dans les 20 dernières années. Bien qu'ils existent depuis près d'une cinquantaine d'années<sup>2</sup>, des crises telles que le scandale des dépenses survenu en 2009 à la Chambre des communes britannique, le scandale du «*Cash for amendments*» de 2011 au Parlement européen ou celui survenu plus récemment au Sénat canadien soulèvent à chaque fois la question de l'efficacité de ces modes de régulation.

Chaque nouvelle crise soulève de surcroît la nécessité de réformer les instruments déjà existants, ou de mettre en place de nouveaux instruments, qu'ils soient de nature législative ou non<sup>3</sup>. Une réforme visant l'amélioration de l'efficacité du droit nécessite cependant de s'intéresser préalablement au milieu dans lequel ces règles prennent place et produisent leurs effets (ou non). Comme le mentionne Carbonnier : «C'est par illusion que nous voyons le droit comme un rocher ; en fait, c'est une substance très disponible qui va continûment se fondre dans la vie sociale.»<sup>4</sup> Si de tels codes, qui visent entre autres la déclaration des intérêts privés des parlementaires et la prévention des conflits d'intérêts pouvant survenir dans l'exécution de leurs fonctions, sont difficiles à mettre en œuvre, ces obstacles peuvent ainsi être liés au caractère particulier des domaines dans lesquels ils sont voués s'exécuter.

En effet, la déontologie parlementaire, sous ses formes actuelles, se situe entre plusieurs champs, soit celui du politique (champ d'application), celui de l'administration (champ de la mise en œuvre), celui de l'éthique (champ de justification) et celui du juridique (champ de régulation). De ce fait, la mise en œuvre des règles de déontologie parlementaire est amenée à répondre aux impératifs de ces diverses disciplines. Chacune d'elle comporte son lot de principes et de règles intrinsèques auxquelles les codes de conduites ne peuvent échapper. La compréhension du contexte dans lequel interviennent les divers instruments de déontologie

---

<sup>2</sup> L'un des premiers codes visant à réguler le comportement des parlementaires est celui du Sénat américain, adopté en 1968. Voir sur cette question Jacob R. STRAUS, *Senate Select Committee on Ethics: A Brief History of Its Evolution and Jurisdiction*, CRS Report for Congress, Congressional Research Service, 2013, p. 7.

<sup>3</sup> Elizabeth DAVID-BARRETT, «Nolan's Legacy: Regulating Parliamentary Conduct in Democratising Europe», (2015) 68 *Parliamentary Affairs* 514, 515.

<sup>4</sup> Jean CARBONNIER, «Préface», dans Jean-Guy BELLEY (dir.), *Le droit soluble. Contributions québécoises à l'étude de l'internormativité*, Paris, L.G.D.J., 1996, p. 3.

parlementaire nécessite de recourir ainsi à l'interdisciplinarité, mais de surcroît à l'internormativité :

L'internormativité renvoie à cette logique de polycentricité où chacun a un rôle à jouer. Aussi met-elle en dialogue des normes de natures différentes, mais aussi des acteurs appartenant à des ordres normatifs différents. Dans cette perspective, la décision n'est plus mono-acteur et juridico-centrée, elle résulte d'une interaction entre plusieurs acteurs issus de plusieurs disciplines.<sup>5</sup>

Observer la question de la régulation de la conduite des parlementaires sous le prisme de l'internormativité permet ainsi de rendre compte des multiples dimensions de cette matière. Elle permettra ultimement d'offrir une grille de lecture plus complète de ce problème et des solutions envisagées pour y répondre. Dans le cadre de la présente démonstration, nous nous situons donc dans une perspective plus interdisciplinaire que strictement juridique, puisque nous observerons les interactions des normativités issues des disciplines extérieures au droit avec celle créée par le droit. Le droit, et la normativité particulière qui en découle, ne constituent donc ici qu'un objet parmi d'autres sur lequel nous poserons notre regard, et non la seule base de notre réflexion. Nous observerons la diversité des processus normatifs qui marquent le parcours d'un problème déontologique dans le domaine parlementaire.

Au-delà de leurs interactions, nous nous intéresserons également aux facteurs dominants qui permettent une balance des normativités des divers intervenants en cette matière pour en faire émerger un « consensus », parfois officiel, parfois de nature plus informelle. La démocratie repose entre autres sur les principes du contrôle populaire, soit « le droit du peuple d'influer sur les décisions publiques et de contrôler les décideurs », et de l'égalité politique, soit « l'obligation de traiter toutes les personnes avec le même respect et de leur attacher la même valeur dans la prise de ces décisions »<sup>6</sup>. Notre argument veut qu'en matière de déontologie parlementaire plus que dans tout autre domaine déontologique, ces valeurs s'incarnent comme balance entre les diverses normativités observées.

<sup>5</sup> Adélie POMADE, « Penser l'interdisciplinarité par l'internormativité. Illustration en droit de l'environnement », (2012) 68 *Revue interdisciplinaire d'études juridiques* 85, 86-87.

<sup>6</sup> David BEETHAM, « La démocratie : principes essentiels, institutions et problèmes », dans Chérif BASSIOUNI (dir.), *La démocratie : principes et réalisation*, Genève, Union interparlementaire, 1998, p. 23, à la page 23.

Nous proposons l'hypothèse qu'au-delà du simple droit, le principe démocratique joue le rôle d'une balance dans la gestion des normativités en matière de déontologie parlementaire et que de ce fait, la mise en œuvre des mécanismes de déontologie parlementaire est teintée par l'application de ce principe.

Dans un premier temps, nous reviendrons ainsi sur le concept de l'internormativité appliqué à la déontologie parlementaire. Nous détaillerons son existence et ses implications sur la mise en œuvre des règles visant à encadrer le comportement des élus. Dans un deuxième temps, nous élaborerons sur ce rôle du principe démocratique comme balance des normativités dans ce domaine.

## **I. L'internormativité dans la gestion du comportement des parlementaires**

En discutant des codes de conduite adoptés par des organisations, Gérard Farjat avait déjà bien démontré leur caractère ambigu dans le paysage juridique positiviste. Il considérait ces derniers non seulement comme une « illustration de la recomposition du paysage juridique »<sup>7</sup> et un « complément des moyens traditionnels du système juridique »<sup>8</sup>, mais dénotait dans leur existence le dialogue de l'ordre social et de l'ordre juridique traditionnel. Ces codes démontraient selon lui la « conjonction » de règles de nature sociale et de nature juridique<sup>9</sup>. Farjat faisait ainsi déjà référence à une forme d'internormativité pour décrire le particularisme de ces codes de déontologie.

### **A. L'internormativité et la déontologie parlementaire : le concept**

Le concept d'internormativité, qui dans une approche large « suppose un rapport, une relation, voire dans le meilleur des cas un dialogue entre des ordres juridiques ou normatifs »<sup>10</sup>, a été abordé au départ par

<sup>7</sup> Gérard FARJAT, « Nouvelles réflexions sur les codes de conduite privée », dans Jean CLAM et Gilles MARTIN, *Les transformations de la régulation juridique*, coll. « Droit et société », Paris, L.G.D.J., 1998, p. 151, à la page 152.

<sup>8</sup> *Id.*, à la page 163.

<sup>9</sup> *Id.*, à la page 164.

<sup>10</sup> Karim BENYEKHLEF, *Une possible histoire de la norme. Les normativités émergentes de la mondialisation*, 2<sup>e</sup> éd., Montréal, Éditions Thémis, 2015, p. 769.

Carbonnier<sup>11</sup>, et d'autres, tels que Rocher et Belley, lui ont par la suite permis d'évoluer et de gagner cette essence qu'on lui attribue aujourd'hui.

En raison de la nature particulière des rapports entre la politique et le droit, nous retiendrons pour notre présente analyse la lecture sociologique de l'internormativité développée par Rocher où il assimile ce concept à la « dynamique des contacts entre systèmes normatifs, aux rapports de pouvoir et aux modalités d'influence ou d'interaction qui peuvent être observés entre deux ou plusieurs systèmes normatifs »<sup>12</sup>. La relation entre les divers ordres normatifs en matière de déontologie parlementaire est constituée, de façon plutôt logique, à l'instar de ce que décrivait Rocher, de rapports de pouvoirs entre les divers milieux qui tentent d'encadrer le comportement des élus.

Non seulement l'internormativité implique une articulation entre les normes juridiques et non juridiques, mais elle implique également un dialogue entre des ordres normatifs non juridiques entre eux. Cette approche de nature sociologique demande ainsi de poser un regard sur les acteurs<sup>13</sup> et non plus sur les règles uniquement, puisque les règles sont alors directement liées au comportement des acteurs. Elle ramène de plus à un processus de cohabitation, de négociation de l'espace régulé entre ces différents ordres/acteurs. Elle se veut, comme le disait Belley, un « phénomène de conjonction »<sup>14</sup> des différentes normes plutôt qu'une stricte domination d'un ordre par un autre.

En ayant recours à cette approche, les difficultés d'application et d'intégration des codes de déontologie dans les milieux politiques et parlementaires constituent plusieurs illustrations des obstacles à l'internormativité auxquels réfère aussi Rocher<sup>15</sup>, qui, comme il le disait également, « ne sont pas moins importants à considérer » que les démonstrations

<sup>11</sup> Jean CARBONNIER, « Les phénomènes d'inter-normativité », dans B.M. BLEGVAD, C.M. CAMPBELL et C.J. SCHUYT (dir.), *European Yearbook in Law and Sociology*, La Haye, M. Nijhoff, 1977, p. 42.

<sup>12</sup> Guy ROCHER, « "Les phénomènes d'internormativité" : faits et obstacles », dans J.-G. BELLEY (dir.), préc., note 3, p. 25, à la page 28.

<sup>13</sup> *Id.*, à la page 39.

<sup>14</sup> Jean-Guy BELLEY, « Le contrat comme phénomène d'internormativité », dans J.-G. BELLEY (dir.), préc., note 3, p. 195, à la page 196.

<sup>15</sup> *Id.*

positives d'internormativité. L'identification des « dissonances »<sup>16</sup> entre les ordres normatifs qui visent à contrôler le comportement des élus constitue ainsi une étape utile lorsque l'on vise à implanter des réformes dans ce domaine. Les ordres politique, juridique, administratif et éthique y sont fortement interreliés, et demandent de s'intéresser à leurs dialogues ou non-dialogues en cette matière.

Afin de décrire et de situer l'interaction des ordres normatifs et des disciplines dans le domaine de la déontologie parlementaire, nous aurons recours à l'expression « normativité », dont la définition a été développée dans le champ de l'éthique par Bégin et reprise par Marchand. Les normativités constituent pour ces derniers « différents modes de régulation sociale [des comportements] dans lesquels s'inscrivent les diverses catégories de normes »<sup>17</sup>. Cette définition se veut compatible avec l'approche sociologique dynamique de l'internormativité développée par Rocher, qui se situe dans une « perspective pluraliste de la normativité », et où la norme s'incarne au-delà du seul droit positif<sup>18</sup>.

Nous décrirons ainsi ces différentes normativités en mettant l'emphasis sur leurs relations de pouvoir, les négociations opérées entre elles, et les obstacles qu'elles rencontrent, mais aussi sur le rôle d'acteurs qui jouent un rôle particulier en leur sein dans la gestion du comportement des parlementaires.

### ***B. L'internormativité et la déontologie parlementaire : une démonstration***

La littérature a établi à de nombreuses reprises que les instruments juridiques visant à réguler la conduite des parlementaires ne suffisent pas en soi pour modifier le comportement des principaux intéressés. Il faut également porter son attention sur le contexte qui entoure la conduite des

<sup>16</sup> J. CARBONNIER, préc., note, 10, à la page 49.

<sup>17</sup> Luc BÉGIN, « Les normativités à l'œuvre dans les comités d'éthique clinique », dans Marie-Hélène PARIZEAU (dir.), *Hôpital & éthique. Rôles et défis des comités d'éthique clinique*, Sainte-Foy, Presses de l'Université Laval, 1995, p. 32, à la page 34 (cité à la p. 77 dans Marie-Hélène PARIZEAU (dir.), *Hôpital & éthique. Rôles et défis des comités d'éthique clinique*, Sainte-Foy, Presses de l'Université Laval, 1995).

<sup>18</sup> G. ROCHER, préc., note 11, à la page 28.

élus<sup>19</sup> afin que les régulations, juridiques ou non, puissent s'avérer efficaces. Nous ajouterons dans cette veine que la prise en compte du contexte dans lequel se posent ces régulations exige de porter une attention particulière aux normativités qui transcendent ce domaine<sup>20</sup>. Nous identifions quatre différentes normativités qui interagissent dans la gestion du comportement des parlementaires : la normativité juridique, la normativité politique, la normativité administrative et la normativité éthique.

### 1. Normativité juridique

La normativité juridique est celle qui se transpose en premier lieu dans le choix des instruments visant à encadrer le comportement des élus. Elle se reflète par l'utilisation du droit et de ses référents disciplinaires pour formaliser les règles adoptées par les assemblées parlementaires en ce domaine. La normativité juridique est ici fortement assimilée à une conception positiviste du droit, fondée sur l'idée que le droit est constitué d'une série de normes identifiables posées par l'État qui produisent des obligations<sup>21</sup>. Domaine auparavant dominé par l'autorégulation, les règles de déontologie parlementaire sont intégrées, par période de crise, à des textes de nature juridique afin d'établir leur caractère impératif et formel et concrétiser leur existence<sup>22</sup>. Ils constituent parfois même des textes législatifs en soi, comme le démontre le *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale*<sup>23</sup>, adopté au Québec en 2010.

La normativité juridique ne revêt toutefois dans cette matière qu'une nature fortement symbolique, car le caractère impératif et coercitif normalement associé aux obligations juridiques ne sera ici que très rarement applicable, justement en raison du caractère hybride de ce domaine de

<sup>19</sup> Béligh NABLI, «Fondements de la “moralisation-juridicisation” de la vie politique», (2015) 154 *Pouvoirs* 151, 161 ; E. DAVID-BARRETT, préc., note 2, 530.

<sup>20</sup> Nicole MARCHAND, «L'Éthique, la déontologie et la politique dans les réformes éthiques municipale : la concurrence des normativités», (2011) 13 *Éthique publique* 75.

<sup>21</sup> Norberto BOBBIO, «Sur le positivisme juridique», dans *Mélanges Paul Roubier*, t. 1, Paris, Dalloz/Sirey, 1961, p. 52, à la page 62.

<sup>22</sup> Richard KELLY et Matthew HAMLIN, «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. 89, aux pages 89-90.

<sup>23</sup> RLRQ, c. C-23.1.



régulation : « [...] la régulation de l'éthique parlementaire n'est en général pas gouvernée par des procédures de nature légale. Elles se comparent à ce qu'on appelle en Europe la *soft law* ; ce sont des mesures incitatives plutôt que coercitives et obligatoires »<sup>24</sup>. Par le recours entre autres à la normativité éthique quant au contenu des règles visant à encadrer le comportement des parlementaires, ces dernières deviennent des « notions à contenu variable, flou, indéterminé »<sup>25</sup> qui présentent une nature axiologique et, de ce fait, une large portée interprétative. Cette interprétation échappera cependant au droit, puisqu'elle sera dans la plupart des cas l'affaire d'acteurs indépendants, les commissaires à l'éthique, ou souvent, en dernier lieu, des assemblées parlementaires elles-mêmes<sup>26</sup>.

Le choix du véhicule juridique peut découler du fait que les parlementaires, en tant que législateurs, détiennent le pouvoir de faire adopter des lois à cet effet. En vertu des privilèges et de l'autonomie traditionnellement reconnus aux législatures, les parlementaires détiennent également le pouvoir de prendre toute régulation interne à ce sujet. Toutefois, l'adoption d'une loi ou un texte formel contenant des principes et règles que doivent respecter les parlementaires a pour effet de constituer un engagement public dans une « bonne conduite » sur laquelle un consensus aura été au préalable dégagé, et pourra participer à un processus politique intéressé à ce sujet<sup>27</sup>.

## 2. Normativité politique

La normativité dite politique, liée à la vie politique et à ses impératifs est particulière au champ d'application des règles visant à encadrer la conduite des élus. Elle réfère aux us et coutumes du milieu politique et parlementaire, le champ pratique d'application de ces règles. Elle dépend entre autres fortement de l'influence des structures que sont les partis

<sup>24</sup> Denis SAINT-MARTIN, « La régulation de l'éthique parlementaire : l'institutionnalisation d'un champ d'expertise contesté », (2009) 126 *Cahiers internationaux de sociologie* 21, 30.

<sup>25</sup> Chaïm PERELMAN *et al.*, *Les notions à contenu variable en droit*, Bruxelles, Bruylant, 1984, p. 365.

<sup>26</sup> Voir à cet effet le *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale*, préc., note 22, art. 98 et 102 et suiv., et le *Code régissant les conflits d'intérêts des députés*, annexe au *Règlement de la Chambre des communes*, art. 28.

<sup>27</sup> D. SAINT-MARTIN, préc., note 23, 33.

politiques. Ceux-ci permettent de détailler un premier paradoxe qui rend difficile la mise en œuvre des règles déontologiques en milieu parlementaire : alors que ces règles visent à rendre l'action ou la décision du parlementaire transparente et impartiale, cette action se situe dans un milieu hautement partisan en soi<sup>28</sup>.

Même si l'influence des partis au sein des institutions peut varier selon les régimes politiques, les partis politiques et la ligne de parti peuvent avoir une grande influence sur la gestion des écarts déontologiques dans le milieu politique. Ils jouent également un rôle important dans le filtrage des candidats, et ils peuvent établir des standards éthiques internes de base dans leur organisation<sup>29</sup>. Le parti politique est un premier centre de gestion du « problème » que constitue l'écart déontologique.

La normativité politique s'incarne également au-delà de la dynamique partisane. Le fonctionnement des institutions démocratiques et la nécessité de veiller à sa réélection peuvent également expliquer l'enthousiasme de certains pour les règles visant à encadrer la conduite des parlementaires. En effet, le gain politique est aussi une motivation visant la mise en place de règles qui encadrent la conduite des parlementaires<sup>30</sup>. Bien que les règles de déontologie parlementaire cherchent à éviter la recherche du gain politique ou financier individuel, la stratégie politique partisane ou organisationnelle échappe toutefois à cette régulation.

### 3. Normativité administrative

La normativité administrative en matière de gestion du comportement des parlementaires se transpose dans le choix des instances choisies pour réguler en pratique ce processus. L'ordre administratif réfère aux notions d'efficacité et de neutralité, principes que visent à incarner ces instances<sup>31</sup>. Devant les critiques qui pouvaient être opposées au recours traditionnel à l'autorégulation dans ce domaine, la gestion quotidienne des règles de déontologie parlementaires a été attribuée à une autorité dite « indépen-

<sup>28</sup> Craig FORCESE et Aaron FREEMAN, *The Laws of Government: The Legal Foundations of Canadian Democracy*, 2<sup>e</sup> éd., Toronto, Irwin Law, 2011, p. 420-421.

<sup>29</sup> ORGANIZATION FOR SECURITY AND CO-OPERATION IN EUROPE, « Background Study: Professional and Ethical Standards for Parliamentarians », Varsovie, OSCE/ODIHR, 2012, p. 25.

<sup>30</sup> D. SAINT-MARTIN, préc., note 23, 33.

<sup>31</sup> L. BÉGIN, préc., note 16, aux pages 36-37.

dante», telle qu'un commissaire à l'éthique<sup>32</sup>. En plus du recours à des textes juridiques pour encadrer les règles en cette matière, il s'agit d'une seconde stratégie visant à neutraliser la gestion de la conduite des parlementaires. Que l'on pense au *Office of Congressional Ethics* pour le Congrès américain, au *Commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique* pour la Chambre des communes canadienne ou au *Parliamentary Commissioner for Standards* pour la Chambre des communes britannique, le recours à une organisation administrative tierce responsable de la mise en œuvre des règles déontologiques chez les parlementaires est aujourd'hui récurrent. Cependant, il est important de noter que ces personnes désignées pour mettre en œuvre les textes législatifs sont souvent redevables à l'assemblée parlementaire elle-même<sup>33</sup>. Elles ne disposent pas de toute l'indépendance nécessaire pour sanctionner directement un élu.

Le processus d'enquête déontologique constitue généralement un pouvoir qui relève de cette normativité administrative, et ceux qui procèdent à ces enquêtes doivent ainsi respecter des standards et un encadrement particuliers dans le cadre de ce processus. Ils se heurtent également à des écueils qui ébranlent leur capacité d'action et leur indépendance, telle que la difficulté d'obtenir des documents, des témoignages, etc.<sup>34</sup>

Le travail d'un tiers indépendant tel qu'un commissaire à l'éthique constitue dans l'exécution de cette balance des normativités celui d'un acrobate et d'un diplomate, ou d'un « passeur », si on reprend cette expression employée par Guy Rocher<sup>35</sup>. Il est l'intermédiaire qui, au-delà du principe démocratique, peut lier la normativité partisane à la normativité juridique, en réussissant à faire accepter l'institution déontologique, les procédures d'enquêtes et à neutraliser une dynamique strictement politique.

<sup>32</sup> Oonagh GAY, « Comparing Systems of Ethics Regulation », dans Denis SAINT-MARTIN et Fred THOMPSON (dir.), *Public Ethics and Governance: Standards and Practices in Comparative Perspective*, vol. 14, coll. « Research in Public Policy Analysis and Management », Oxford/Amsterdam, JAI Press/Elsevier, p. 103 ; D. SAINT-MARTIN, préc., note 23, 27-28.

<sup>33</sup> D. SAINT-MARTIN, préc., note 23.

<sup>34</sup> Mary DAWSON, *Code régissant les conflits d'intérêts des députés: Examen de 2015*, Mémoire présenté au Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, Chambre des communes du Canada, 19 février 2015, p. 16.

<sup>35</sup> G. ROCHER, préc., note 11, à la page 32.

#### 4. Normativité éthique

La normativité éthique s’incarne directement dans la nature des règles contenues dans les nombreux textes visant à encadrer le comportement des parlementaires. Dans ces derniers ont été en effet intégrés des valeurs visant à détailler ce que constitue une bonne conduite et auxquelles ils doivent obligatoirement adhérer.

La création des « *Nolan’s Principles* »<sup>36</sup> comme principal résultat de la réforme britannique ayant suivi le scandale du « *Cash for questions* » au milieu des années 1990 au Royaume-Uni en est la manifestation parfaite. Nous pouvons également penser au contenu des articles 6 et 7 du *Code d’éthique et de déontologie de l’Assemblée* qui précisent entre autres les valeurs de l’Assemblée nationale ainsi que celles qui doivent empreindre la conduite de l’élu<sup>37</sup>.

L’introduction de telles valeurs à ces systèmes de régulation constitue ainsi un écart face à la normativité juridique pure. Celles-ci seraient ainsi plus près des droits fondamentaux que des obligations juridiques régulières<sup>38</sup>. Comme le mentionne Lalonde, citant Ost : « l’adhésion à des valeurs est une exigence de l’obligation morale, exigence intime du sujet, “dimension étrangère à l’obligation juridique elle-même” »<sup>39</sup>. Bien que leur forme fasse appel aux normes juridiques positivistes, le contenu de ces règles est toutefois beaucoup plus complexe qu’il ne le laisse croire. Leur mise en œuvre laisse ainsi une large part d’interprétation aux instances qui en sont chargées, en l’occurrence, les autorités administratives

<sup>36</sup> E. DAVID-BARRETT, préc., note 2, 515.

<sup>37</sup> Le député doit se conduire avec bienveillance, droiture, convenance, sagesse, honnêteté, sincérité et justice, et les valeurs de l’Assemblée nationale sont les suivantes : l’engagement envers l’amélioration des conditions sociales et économiques des Québécois ; le respect et la protection de l’Assemblée nationale et de ses institutions démocratiques ; le respect envers les membres de l’Assemblée nationale, les fonctionnaires de l’État et les citoyens. *Code d’éthique et de déontologie des membres de l’Assemblée nationale*, préc., note 22, art. 6.

<sup>38</sup> Louise LALONDE, « Les “lois éthiques ” un défi pour le droit », (2011) 13 *Éthique publique* 117, 123.

<sup>39</sup> *Id.*, 122, citant François OST et Michel VAN DE KERKOVE, « Le problème des fondements éthiques de la norme juridique et la crise du principe de légalité », dans François OST et Michel VAN DE KERKOVE (dir.), *Jalons pour une théorie critique du droit*, Bruxelles, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 1984, p. 449, à la page 455.

indépendantes que constituent les commissaires à l'éthique. Plusieurs débats ont été tenus sur ce type de normes, toutefois, loin de ces derniers, nous souhaitons rappeler qu'il faut simplement être conscient de cette particularité dans la prise en compte de l'efficacité des systèmes visant à contrôler la conduite des parlementaires.

L'introduction de valeurs et d'une telle normativité éthique dans les codes de conduite peut toutefois être considérée comme des plus efficaces pour lutter contre les mauvais comportements des parlementaires, puisque cette opération a comme résultat de créer des attentes collectives et des principes moraux auxquels les individus peuvent se référer au moment d'agir<sup>40</sup>.

## II. Le principe démocratique comme balance des normativités

La déontologie des fonctions électives est un domaine déontologique unique. À l'instar de la déontologie qui vise des fonctions professionnelles ou des cadres strictement privés, il vise évidemment la protection du public. Toutefois, *a contrario* des autres ordres déontologiques, la notion de public s'entend ici dans une dimension absolue, où chaque individu dans la société se trouve directement (et le terme directement revêt ainsi une importance particulière) impliqué. Comme le mentionne Saint-Martin, «l'éthique parlementaire vise à protéger l'intégrité du processus démocratique et à renforcer la confiance du public dans les institutions représentatives»<sup>41</sup>. Alors que la déontologie professionnelle ou privée vise la protection de la clientèle, du public et de la profession ou de l'entreprise visée, la déontologie parlementaire s'intègre directement dans le fonctionnement d'un État de droit fondé sur le principe démocratique, et vise ainsi le respect du bien public, la transparence dans la gouvernance et le respect de tous les citoyens.

Plusieurs principes fondamentaux guident la mise en place de solutions déontologiques, tels que la responsabilité, la transparence, la protection du public, etc. Cependant, un principe distingue particulièrement le domaine de la déontologie parlementaire des autres secteurs déontologique : le principe démocratique. Ce dernier, fondé sur les concepts de contrôle populaire et d'égalité politique, fonctionne sur la prémisse que

<sup>40</sup> E. DAVID-BARRETT, préc., note 2, 522.

<sup>41</sup> D. SAINT-MARTIN, préc., note 23, 25.

les individus qui seront soumis aux diverses obligations et sanctions du régime sont titulaires d'un mandat unique dans nos sociétés. En effet, ils sont élus directement par la population afin de les représenter au sein des institutions politiques.

Nous proposons ainsi qu'un mode de régulation qui unit les différentes normativités interagissant dans la gestion du comportement des parlementaires est ce principe démocratique qui s'incarne de façon fonctionnelle dans le régime représentatif constituant les rouages du contrat social à la base de nos sociétés modernes. Il explique la symbolique de la normativité juridique, la déférence accordée à la normativité politique, le choix de la normativité administrative pour situer l'acteur central en ce domaine et les fondements qu'y apporte la normativité éthique.

Le respect pour le principe démocratique et le caractère particulier du mandat représentatif qui en découle connaît également quelques manifestations dans la gestion pratique de la déontologie parlementaire. Les systèmes de gestion des cas problématiques reflètent ce choix de multiples façons au Québec, aux États-Unis et au Royaume-Uni.

De ce fait, l'introduction de valeurs que doivent impérativement respecter les parlementaires découlent de leur fonction et sont ainsi directement liées au respect du principe démocratique et au mandat représentatif qui en découle: «altruisme, intégrité, objectivité, responsabilité, ouverture, honnêteté, et leadership»<sup>42</sup>. Ces valeurs sont celles identifiées par le comité Nolan au Royaume-Uni, et elles sont aujourd'hui celles que doit valoriser tout officier public dans l'exécution de ses charges dans cet État. Elles expriment de façon non équivoque le respect que le titulaire d'une telle charge doit détenir envers les institutions publiques. Le choix de valeurs devant incarner la bonne conduite d'un parlementaire aura finalement pour effet de créer un standard dans l'esprit de l'électeur, qui saura s'exprimer à cet égard par le biais du processus démocratique.

Afin de se garder des intempéries de l'autorégulation et des impulsions partisans, le choix de la structure administrative pour réguler la déontologie parlementaire est une tendance avérée. Le dernier mot est toutefois encore souvent accordé aux assemblées parlementaires, en vertu de l'indépendance traditionnellement reconnue à ces institutions. Au Québec, les enquêtes sur les députés doivent être d'abord effectuées par le Commissaire à l'éthique, qui doit ensuite soumettre son rapport à l'As-

<sup>42</sup> Traduction libre de E. DAVID-BARRETT, préc., note 2, 515.

semblée. Le Commissaire peut proposer des sanctions à l'égard d'un député qui aurait commis des manquements à la loi, mais l'Assemblée est la dernière à décider sur cette question. En effet, la sanction qu'aura suggérée le Commissaire ne sera applicable que si les deux tiers de l'Assemblée votent pour l'adoption du rapport du Commissaire<sup>43</sup>. Au Royaume-Uni, l'expression du principe démocratique pour balancer les attentes politiques et déontologiques se fait via le principe de transparence. Une grande déférence est accordée aux parlementaires dans la régulation de ces problèmes, entre autres en raison de leur statut d'élu et de l'autonomie traditionnellement accordée à cette fonction.

Le dernier mot en matière d'écart déontologique peut cependant aussi revenir aux électeurs. L'idée de laisser les électeurs décider du sort d'un parlementaire lorsque ce dernier ne s'est pas conduit conformément aux règles de déontologie parlementaire respecte ce principe démocratique<sup>44</sup>. La souplesse dont fait part la normativité juridique en ce domaine laisse ainsi une large part à la sanction dite politique ou électorale. Inversement, l'adoption de règles déontologiques tangibles incluses dans des lois et des codes de façon pérenne a aussi créé des attentes au sein de la population. Le respect de la bonne conduite requise en vertu de ces règles peut ainsi mener des parlementaires vertueux à des gains politiques.

Le recours à des organisations indépendantes qui répondent d'un ordre normatif administratif afin de mettre en œuvre les règles de déontologie parlementaire incarne également la stabilité et la neutralité que reflète l'ordre normatif juridique dans l'État de droit. De plus, le choix d'un tel acteur administratif permettra une interprétation constante et établie des valeurs ouvertes qui se retrouvent dans ces règles.

## **Conclusion**

Comme nous l'avons démontré, la déontologie parlementaire est un domaine complexe d'intervention pour le droit, auquel la théorie de la normativité peut certainement apporter un nouvel éclairage, au-delà du strict champ juridique. Nous avons ainsi dégagé dans les dernières pages le rôle et l'effet des normativités politique, administrative, éthique et juridique dans la régulation du comportement des parlementaires. Dans cette

<sup>43</sup> *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale*, préc., note 22, art. 104.

<sup>44</sup> D. SAINT-MARTIN, préc., note 23, 30.

prise en considération des différentes normativités, nous avons finalement rappelé le statut transversal dans ce domaine du principe démocratique et de son incarnation dans le mandat représentatif.

Nous terminerons en précisant que la garantie d'une société démocratique ne doit pas constituer un concept figé dans le temps et dans sa forme. Les exigences d'une telle société sont amenées à évoluer en même temps que nos institutions, et aujourd'hui, alors qu'elles participent au respect du processus démocratique, les structures visant à régler le comportement des parlementaires constituent de nouvelles exigences pour les sociétés démocratiques.

Leur gestion et leur réforme doivent ainsi tenir compte des diverses normativités qui interagissent en cette matière, tel que nous l'avons proposé dans cet article. Cette internormativité observée dans la régulation de la conduite des parlementaires peut également témoigner d'un éclatement de la gouvernance, d'une multiplication des univers auquel celle-ci est amenée à se référer pour fonctionner dans le respect de l'État de droit et, bien évidemment, du principe démocratique. Elle se veut également l'illustration de la recomposition du paysage juridique et l'expression d'une recomposition de la sphère politique, où ces nouvelles exigences déontologiques ne peuvent plus être désormais ignorées.