

L'éthique et la déontologie chez les administrateurs publics

Danièle Montminy*

On a choisi de traiter de l'éthique et de la déontologie des administrateurs publics dans le cadre d'un atelier portant sur quelques nouveautés dans le domaine de l'administration gouvernementale.

Le sujet, tout en étant nouveau, est cependant également très ancien.

Il est nouveau, en ce qu'un projet de loi concernant ce sujet a été adopté il y a à peine un an. Il est en outre plus que nouveau, il est même futuriste, en ce que le projet de règlement devant accompagner la loi pour la rendre pleinement opérationnelle n'est pas encore adopté par le gouvernement au moment où ces lignes sont écrites. Il est cependant plus que virtuel puisqu'il a fait l'objet d'une publication à la *Gazette officielle du Québec*.

Le sujet est par ailleurs très ancien puisqu'il a trait à l'éthique et à la déontologie. Ces matières font l'objet de réflexions et d'écrits depuis de nombreux siècles. Certains se souviendront certainement de leurs cours de grec ou encore de philosophie où l'on nous parlait des oeuvres de Socrate, Platon, Aristote (avec son *Éthique à Nicomaque*) et de Saint-Thomas d'Aquin.

Pour le législateur québécois, le sujet n'est pas non plus nouveau. Mentionnons, sans toutefois être exhaustive, des dispositions législatives qui, pour plusieurs, datent déjà de quelque temps:

* Adjointe au sous-ministre associé. Direction générale des affaires juridiques et législatives, ministère de la Justice du Québec.

- les règles applicables aux députés (*Loi sur l'Assemblée nationale*, chapitre A-23.1, articles 57 à 85);
- les règles applicables aux ministres (*Loi sur l'exécutif*, chapitre E-18, articles 12 à 14);
- les règles applicables aux élus municipaux (*Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, chapitre E-2.2, articles 300 et suivants);
- les règles applicables aux juges de la Cour du Québec et aux juges municipaux (*Loi sur les tribunaux judiciaires*, chapitre T-16, articles 261 et suivants);
- les règles applicables dans la fonction publique (*Loi sur la fonction publique*, chapitre F-3.1.1, articles 4 et suivants);
- les règles applicables aux administrateurs de personnes morales (*Code civil du Québec*, articles 321 à 326).

Les lois constitutives d'organismes comportent presque toutes au minimum une règle sur les conflits d'intérêts.

Encore récemment, lors de l'adoption de la *Loi sur la justice administrative* (1996, chapitre 54), le législateur se souciait de la déontologie en prévoyant l'obligation pour le Conseil de la justice administrative d'adopter un code de déontologie pour les membres du Tribunal administratif du Québec (article 180).

Le sujet n'est donc pas vraiment nouveau si ce n'est cependant que c'est la première fois que le législateur adopte une loi d'application aussi générale, prévoyant l'établissement d'un cadre éthique et déontologique aussi complet. Il mérite donc qu'on s'y arrête.

I- Le Groupe de travail sur l'éthique, la probité et l'intégrité des administrateurs publics

La *Loi modifiant la Loi sur le ministère du Conseil exécutif et d'autres dispositions législatives concernant l'éthique et la déontologie* (1997, chapitre 6, ci-après la *Loi sur l'éthique*) et le *Projet de Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics* (G.O.Q., 22 octobre 1997, p. 6633 et s.), qui en découle, sont le résultat des travaux du Groupe de travail sur l'éthique, la probité et l'intégrité

des administrateurs publics qui a été constitué par le ministre de la Justice, en janvier 1995, à la demande du Premier ministre.

En effet, lors de l'ouverture de la session à l'automne 1994, le Premier ministre faisait de l'éthique une de ses priorités. Il s'exprimait alors ainsi:

La probité des membres du gouvernement doit aussi être irréprochable. [...] La probité de la haute fonction publique, non plus, ne doit pas faire de doute. Mais il faut pousser plus loin.

Car c'est particulièrement dans la zone grise des sociétés d'État, des organismes qui gravitent autour de l'État, dans les filiales d'entreprises publiques, dans les compagnies où elles détiennent des intérêts importants, que se retrouvent maintenant des pratiques parfois intolérables.

Le mandat du Groupe de travail portait notamment sur l'identification des fondements et composantes de la dimension éthique dans la gestion des biens publics, l'identification de situations susceptibles de poser une question d'éthique aux gestionnaires, la proposition de balises et de normes de comportement ainsi que la proposition de mécanismes de prévention et de gestion des situations problématiques et de sanction de comportements dérogatoires. Le mandat du Groupe de travail était placé dans une perspective visant à contribuer à instaurer un lien de confiance entre les citoyens et les administrations publiques et à favoriser la transparence au sein de ces administrations.

Le Groupe de travail était composé de personnes ayant des formations et des occupations professionnelles différentes mais combien complémentaires pour un tel mandat. Alors que certains étaient administrateurs dans le secteur public, au sens large du terme, ou dans le secteur privé, d'autres étaient professeurs d'universités ou d'écoles supérieures dans des domaines aussi variés que le droit, l'administration publique, la sociologie ou encore la philosophie.

Le Groupe de travail s'est plus particulièrement penché sur les administrateurs oeuvrant au sein des sociétés d'État et de leurs filiales en soulignant toutefois que les recommandations faites pouvaient certainement, avec les adaptations nécessaires, être transposées à d'autres organismes et administrateurs publics.

De ses travaux ont résulté trente-huit recommandations portant sur les processus de sélection et de nomination des administra-

teurs publics, leur rémunération, leurs indemnités ou avantages ainsi que sur l'éthique et la déontologie les concernant, dont plus particulièrement les conflits d'intérêts.

La réflexion du Groupe de travail, qui a mené à ces conclusions, a pris appui sur le postulat que l'administration publique n'était pas une administration comme les autres. Et il s'exprimait ainsi:

Le contrat social impose un lien de confiance particulier entre l'État et les citoyens. L'administration publique est au surplus assujettie à des impératifs de justice et d'efficacité. L'administrateur public, qui contribue à leur réalisation, possède objectivement un intérêt personnel qui motive son action. Ces quatre éléments sont nécessairement en tension. La recherche d'un point d'équilibre entre ces quatre éléments sous-tend toute la problématique spécifique de l'éthique et de la déontologie dans l'administration publique, problématique dont nous sommes saisis ici (page 23 du rapport).

Le Groupe de travail a en outre fait le constat suivant:

Le cadre juridique qui s'applique généralement aux administrateurs des personnes morales [...] prescrit certes d'agir avec prudence, diligence, honnêteté et loyauté. En outre, la plupart des lois constitutives des sociétés d'État prohibent ou régissent, diversement mais en termes très généraux, les situations de conflit d'intérêts des administrateurs des sociétés d'État.

Force est cependant de constater que les textes législatifs fournissent très peu d'indications précises à l'administrateur public. Celui-ci est, plus souvent qu'autrement, laissé à lui-même pour opérer la transposition des principes de gestion avec lesquels il est familier, au cadre très particulier de l'administration publique au sens large. S'agissant des sociétés d'État ou de leurs filiales, la difficulté est accentuée par l'ambiguïté inhérente à l'utilisation de structures et de mécanismes calqués à bien des égards sur le modèle des personnes morales de droit privé, pour la gestion d'une partie du patrimoine public (page 63 du rapport).

Douze des trente-huit recommandations portaient sur l'éthique et la déontologie.

Le Groupe de travail recommandait plus particulièrement que chaque société d'État et chacune de ses filiales adopte un code d'éthique et de déontologie; il insistait sur le fait que ce code devait en être un portant tant sur l'éthique que sur la déontologie. À ce sujet, il s'exprimait ainsi:

Nous utilisons l'expression «code d'éthique et de déontologie» en ayant à l'esprit la distinction entre ces deux concepts, telle qu'exprimée précédemment. La notion d'éthique réfère à l'identification et à l'expression de valeurs ou de principes devant sous-tendre l'action responsable des personnes. La notion de déontologie implique la description plus particulière de normes de comportement exprimant des devoirs et des obligations ainsi que la mise en place de mécanismes de gestion ou de sanction de conduites problématiques. Compte tenu des caractéristiques et des contraintes particulières de l'administration publique, il nous apparaît souhaitable de proposer une démarche qui intégrerait ces deux dimensions de l'éthique et de la déontologie (page 68 du rapport).

Il insistait de plus sur la nécessité de prévoir des règles sur l'après-mandat ainsi que des mécanismes d'examen et des sanctions. Il recommandait de plus que chaque organisme désigne un conseiller en déontologie dont le rôle en serait un de conseiller et aussi de chien de garde.

II- La Loi

Ce rapport a eu ses suites dans un projet de loi qui a été présenté à l'Assemblée nationale le 15 décembre 1995. Ce dernier a fait l'objet d'une consultation publique les 20 et 22 février 1996 pour finalement être adopté le 18 mars 1997. Il est entré en vigueur en partie le jour de sa sanction, le 20 mars 1997, et en partie le 1^{er} janvier 1998. Cette loi a déjà été modifiée à deux reprises. Nous y reviendrons plus loin.

À l'examen de la loi, on constate que celle-ci n'établit pas, comme tel, de normes d'éthique ou de déontologie. Le législateur a plutôt fait le choix de laisser, tantôt au gouvernement, tantôt aux organismes eux-mêmes, le soin d'établir ces normes.

1^o Les administrateurs publics

Dans un premier temps, la loi prévoit que les administrateurs publics, expression qu'elle définit par ailleurs, seront soumis aux normes d'éthique et de déontologie édictées par règlement du gouvernement (art. 3.0.1). Qui sont ces personnes?

La définition donnée par le législateur est très englobante. En effet, il s'agit des personnes qui sont membres du conseil d'administration ou, en l'absence de tel conseil, des personnes qui sont membres des organismes et des entreprises du gouvernement au sens de la *Loi sur le vérificateur général* (chapitre V-5.01). La lecture des dispo-

sitions pertinentes de cette loi, soit les articles 4 à 6, nous permet de saisir toute l'étendue de cette notion. En effet l'organisme du gouvernement y est défini de la façon suivante:

4. Est un organisme du gouvernement, aux fins de la présente loi, tout organisme, autre que ceux mentionnés à l'article 3, qui est institué par une loi, ou en vertu d'une loi, ou par une décision du gouvernement, du Conseil du trésor ou d'un ministre et qui satisfait à l'une des conditions suivantes:

1^o tout ou partie de ses crédits de fonctionnement apparaissent sous ce titre, dans les prévisions budgétaires déposées devant l'Assemblée nationale;

2^o la loi ordonne que son personnel soit nommé ou rémunéré suivant la Loi sur la fonction publique (chapitre F-3.1.1);

3^o le gouvernement ou un ministre nomme au moins la moitié de ses membres ou administrateurs et au moins la moitié de ses frais de fonctionnement sont assumés directement ou indirectement par le fonds consolidé du revenu ou les autres fonds administrés par un organisme public, ou par les deux à la fois.

Est assimilé à un organisme du gouvernement, pour l'application de la présente loi, le curateur public.

Pour n'en nommer que quelques-uns, la Commission de la santé et de la sécurité du travail, la Régie des rentes du Québec ou encore la Société immobilière du Québec sont des organismes du gouvernement.

L'entreprise du gouvernement est pour sa part définie ainsi:

5. Est une entreprise du gouvernement, aux fins de la présente loi:

1^o tout organisme, autre que ceux mentionnés aux articles 3 et 4, institué par une loi, ou en vertu d'une loi, ou par une décision du gouvernement, du Conseil du trésor, ou d'un ministre et dont la moitié des membres ou administrateurs sont nommés par le gouvernement ou un ministre;

2^o toute société à fonds social, autre qu'un organisme du gouvernement, dont plus de 50 % des actions comportant le droit de vote font partie du domaine public ou sont détenues en propriété par un organisme public, par un organisme du gouvernement ou par une entreprise du gouvernement.

Quant à l'entreprise du gouvernement, il y a toutefois lieu de préciser que le législateur a quelque peu restreint la définition retrouvée dans la *Loi sur le vérificateur général*. En effet, suivant cette loi, la détention, à plus de cinquante pour cent des actions comportant droit de vote d'une personne morale par un autre organisme ou une autre entreprise du gouvernement, fait de cette personne morale une entreprise du gouvernement. Le paragraphe premier du deuxième alinéa de l'article 3.0.1 de la *Loi sur l'éthique* vient plutôt prévoir que les actions d'une telle personne morale doivent être détenues en totalité. C'est donc dire que les administrateurs d'une filiale dont les actions sont détenues, par exemple, à cinquante et un pour cent par une société d'État, ne sont pas des administrateurs publics soumis au règlement du gouvernement. Nous verrons cependant plus loin que le législateur ne les a pas oubliés.

À titre d'exemples d'entreprises du gouvernement, mentionnons la Caisse de dépôt et placement du Québec, Hydro-Québec et la Société québécoise d'information juridique.

À remarquer que l'article 6 exclut de ces définitions les collèges d'enseignement général et professionnel ainsi que l'Université du Québec et ses composantes.

Le législateur a également prévu que les titulaires de charges administratives prévues par la loi, dans les organismes et entreprises du gouvernement, sont également des administrateurs publics. On réfère ici notamment au poste de directeur général, poste dont le titulaire est d'ailleurs souvent nommé par le gouvernement.

Je vous invite par ailleurs à prendre connaissance du rapport annuel que le vérificateur général fait à l'Assemblée nationale. Ce rapport contient une liste relativement exhaustive des organismes et entreprises du gouvernement.

Comme mentionné précédemment, le législateur se voulant très englobant, il a également qualifié d'administrateurs publics, toutes les personnes que le gouvernement ou un ministre nomme dans tout autre organisme ou entreprise qui n'est pas un organisme public au sens de la *Loi sur le vérificateur général*. On peut penser ici aux membres du conseil d'administration de l'Université du Québec qui sont nommés par le gouvernement (*Loi sur l'Université du Québec*, chapitre U-1, article 7) ou encore à ceux d'un collège d'enseignement général et professionnel nommés par le ministre de l'Éducation (*Loi*

sur les collèges d'enseignement général et professionnel, chapitre C-29, article 8).

Il est à remarquer que l'exclusion des organismes publics fait en sorte que les plus hauts fonctionnaires de l'État, qui auraient pu par ailleurs se qualifier d'administrateurs publics, soit les administrateurs d'État (le secrétaire général du Conseil exécutif et ses secrétaires généraux associés ou adjoints, le secrétaire du Conseil du Trésor et ses secrétaires adjoints ou associés, ainsi que les sous-ministres et les sous-ministres adjoints ou associés) ne sont pas considérés comme tels au sens de la Loi sur l'éthique. La raison en est que ces personnes sont déjà régies par des normes d'éthique et de discipline, soit celles prévues par la *Loi sur la fonction publique*.

Il est à remarquer que ces personnes seront cependant soumises au règlement adopté par le gouvernement pour les administrateurs publics si elles occupent des fonctions d'administrateurs publics (troisième alinéa de l'article 3.0.1). Il en est ainsi, par exemple, du sous-ministre des Ressources naturelles, qui siège au conseil d'administration d'Hydro-Québec (article 2, *Loi sur Hydro-Québec*, chapitre H-5), et du sous-ministre des Finances, qui siège au conseil d'administration de la Régie de l'assurance-dépôts du Québec (*Loi sur l'assurance-dépôts*, chapitre A-26, article 6).

Le législateur a prévu quelques autres exclusions: les juges des tribunaux judiciaires, les organismes dont l'ensemble des membres sont des juges de la Cour du Québec, par exemple le Conseil du référendum (*Loi sur la consultation populaire*, chapitre C-64.1, article 2), et le Conseil de la magistrature (quatrième alinéa de l'article 3.0.1). En outre, par l'article 361 de la *Loi sur l'application de la Loi sur la justice administrative* (1997, chapitre 43), l'article 3.0.1 de la Loi sur l'éthique a été modifié pour ajouter un alinéa excluant le Conseil de la justice administrative, le Tribunal administratif du Québec ainsi que les organismes juridictionnels à l'égard desquels la loi donne compétence au Conseil de la justice administrative pour entendre les plaintes contre un de leurs membres pour un manquement à la déontologie.

Quant aux organismes juridictionnels, on réfère plus particulièrement ici, en outre du Tribunal administratif du Québec, à la Régie du logement et à la Commission des lésions professionnelles. Pour ces trois organismes, l'exclusion ne sera toutefois applicable qu'à compter de l'entrée en vigueur du code de déontologie que chacun doit

adopter (art. 876 de la *Loi sur l'application de la Loi sur la justice administrative*).

Finalement, le législateur a également exclu, dès sa création, le comité de la rémunération des juges de la Cour du Québec et des cours municipales (*Loi concernant la rémunération des juges*, 1997, chapitre 84, article 246.29 de la *Loi sur les tribunaux judiciaires* introduit par l'article 5 et article 9).

Quant aux administrateurs publics, le gouvernement doit adopter des règles d'éthique et de déontologie, y compris des règles relatives à la rémunération (premier alinéa de l'article 3.0.1). On constate donc que le législateur a retenu la recommandation du Groupe de travail de ne pas limiter les règles à la déontologie. Nous verrons plus loin les règles que le gouvernement a retenues pour les administrateurs publics.

2^o Les organismes et les entreprises du gouvernement

Tel que mentionné précédemment, les administrateurs de certains organismes ou entreprises du gouvernement ne se qualifient pas comme administrateurs publics. Pour eux, le législateur a créé l'obligation d'adopter un code d'éthique et de déontologie, qui leur est applicable, portant sur des sujets bien identifiés tels: leurs devoirs et obligations tant pendant l'exercice de leurs fonctions qu'après qu'ils aient cessé de les exercer, des mesures de prévention, l'identification de situations de conflit d'intérêts, des pratiques reliées à la rémunération ainsi que des mécanismes d'application (premier et troisième alinéas de l'article 3.0.3).

En outre, les administrateurs publics de tous les organismes et entreprises du gouvernement doivent établir un code d'éthique et de déontologie applicable aux personnes qui, à la demande de l'organisme ou de l'entreprise, agissent comme administrateurs ou membres d'un autre organisme ou entreprise qui n'est pas lui-même un organisme ou une entreprise du gouvernement (deuxième alinéa de l'article 3.0.3).

3^o Secteurs de l'éducation, de la santé et des services sociaux

Pour les organismes des secteurs de l'éducation (cégeps, établissements privés subventionnés, etc.), de la santé et des services sociaux (régies régionales, etc.) énumérés à la loi (article 3.0.4), le

législateur a choisi le même modèle que celui dont nous venons de parler, à savoir qu'obligation est faite aux membres du conseil d'administration de se doter d'un code d'éthique et de déontologie portant notamment sur des sujets identifiés.

Il est à remarquer que pour les commissions scolaires, cette obligation est faite soit dans la *Loi sur l'instruction publique* (chapitre I-13.3), soit dans la *Loi sur l'instruction publique pour les autochtones cris, inuit et naskapis* (chapitre I-14).

4^o Dispositions diverses

Afin de rendre l'application de la loi et du règlement la plus efficace possible, diverses mesures ont été introduites à la loi:

- une immunité de poursuite a été prévue pour les personnes et autorités chargées de l'application des codes, dans la mesure où les actes accomplis le sont de bonne foi dans l'exercice de leurs fonctions (article 3.0.5 et son pendant dans les deux lois sur l'instruction publique);
- la loi prévoit que quiconque reçoit un avantage comme suite à un manquement à une norme d'éthique ou de déontologie est redevable envers l'État de la valeur de l'avantage reçu (article 3.0.6 et son pendant pour les commissions scolaires). Ceci devrait notamment faciliter l'application des normes relatives à l'après-mandat;
- le rapport annuel doit contenir le code d'éthique et de déontologie de l'organisme ou de l'entreprise ainsi que le suivi des plaintes portées contre les administrateurs, dont le nom des personnes révoquées ou suspendues au cours de l'année (le dernier alinéa des articles 3.0.2, 3.0.3 et 3.0.4 et son pendant dans les deux lois sur l'instruction publique).

Comme on le voit, cette loi doit nécessairement être complétée par un code d'éthique et de déontologie. Pour les administrateurs publics, ce code est établi par règlement du gouvernement et complété par le code que l'organisme ou l'entreprise doit adopter pour ses administrateurs (articles 3.0.1 et 3.0.2, dont plus particulièrement le paragraphe 4^o du premier alinéa).

Nous verrons maintenant les règles que se propose d'établir le gouvernement.

III- Le projet de règlement du gouvernement

En même temps qu'était déposé le projet de loi sur l'éthique, un projet de règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics était déposé à l'Assemblée nationale. Il a également donné lieu à la consultation publique de février 1996 et à une séance de travail de la Commission des institutions. Il a été publié à la *Gazette officielle du Québec* le 22 octobre 1997.

Tel que mentionné précédemment, au moment d'écrire ce texte, il n'avait pas encore été édicté par le gouvernement. Les commentaires porteront donc sur le texte tel que publié à la *Gazette officielle du Québec*.

1^o *Objet et champ d'application*

D'entrée de jeu, le projet de règlement établit son objet, lequel est «de préserver et de renforcer le lien de confiance des citoyens dans l'intégrité et l'impartialité de l'administration publique, de favoriser la transparence au sein des organismes et entreprises du gouvernement et de responsabiliser les administrations et administrateurs publics» (article 1).

L'interprétation des règles que le projet prévoit devra donc être faite à la lumière de cet objet.

Puis il reprend, à des fins pédagogiques, la définition d'administrateurs publics prévue à la loi.

Les organismes visés par le projet de règlement n'ayant pas tous un conseil d'administration et un président d'un tel conseil, l'article 3 assimile les conseils et autres organismes collégiaux au conseil d'administration et la personne qui remplit des fonctions équivalentes, au président du conseil d'administration.

C'est ainsi que lorsque vient le temps, par exemple, d'appliquer l'article 34 du projet de règlement, soit l'obligation pour les membres du conseil d'administration de se doter d'un code d'éthique et de déontologie, dans un organisme tel le Conseil du statut de la femme, ce

sera l'ensemble des membres du Conseil qui devra adopter le code de l'organisme puisque cet organisme n'a pas de conseil d'administration.

2^o Principes d'éthique et règles générales de déontologie

À ce chapitre, l'on retrouve des principes qui devront guider l'administrateur public dans l'exercice de ses fonctions et des règles qu'il devra respecter.

Le projet propose le principe que l'administrateur public est nommé pour contribuer, dans le cadre de son mandat, à la réalisation de la mission de l'État. Cette contribution doit être faite avec honnêteté, loyauté, prudence, diligence, efficacité, assiduité et dans le respect du droit et de l'équité (article 4).

Le projet ajoute deux autres principes devant guider l'administrateur public: en cas de divergence entre les divers principes et règles qui lui sont applicables (loi, règlement, code), ce sont les principes et les règles les plus exigeants qui s'appliquent. En cas de doute, il doit agir selon l'esprit de ces principes et de ces règles (article 5).

En outre, l'administrateur public qui, à la demande d'un organisme ou d'une entreprise du gouvernement, exerce des fonctions d'administrateur dans un autre organisme ou entreprise, ou en est membre, est tenu aux mêmes obligations que celles auxquelles il est soumis comme administrateur public (article 5).

Après avoir énoncé ces grands principes, le projet de règlement prévoit les règles que l'administrateur devra respecter au cours de son mandat et après la fin de celui-ci.

Essentiellement, il est prévu que l'administrateur public sera tenu à la discrétion; il lui est toutefois permis, lorsqu'il représente un groupe d'intérêts particulier, de lui faire rapport (article 6).

Dans l'exercice de ses fonctions, il devra faire preuve de neutralité politique et, s'il est administrateur à temps plein ou premier dirigeant, il devra de plus faire preuve de réserve dans la manifestation publique de ses opinions politiques (articles 7 et 8).

Suivent des règles sur les conflits d'intérêts (articles 9 et 10) et certaines règles relatives à l'utilisation des biens de l'organisme et de l'information obtenue (articles 11 et 12).

Afin, notamment, de faciliter l'application des règles sur les conflits d'intérêts, l'exclusivité de fonctions est prévue pour l'administrateur à temps plein, sous réserve de quelques exceptions (article 13).

Après qu'il ait cessé d'exercer ses fonctions, l'administrateur public devra se comporter de façon à ne pas tirer d'avantages indus de ses fonctions antérieures (article 17).

En outre, dans l'année qui suit la fin de ses fonctions, il ne pourra agir pour autrui relativement à toute opération à laquelle est partie l'organisme pour lequel il agissait et sur laquelle, et ceci est important, il détient de l'information non disponible au public. Il ne pourra donner de conseils fondés sur une telle information (article 18). Afin de faciliter l'application de cette disposition, une interdiction est faite aux administrateurs publics de l'organisme où était l'ancien administrateur public de traiter avec celui-ci durant la même période.

Pour terminer cette section, il faut souligner que le projet de règlement crée, pour le président d'un organisme, l'obligation déontologique de voir au respect des principes d'éthique et des règles de déontologie au sein de son organisme ou entreprise (article 19).

3° Activités politiques

On a vu précédemment que des devoirs de neutralité politique et de réserve s'appliquent à certains administrateurs publics. Le chapitre III du projet de règlement vient préciser davantage les règles relatives à l'exercice d'activités politiques.

Quant au président du conseil d'administration et au premier dirigeant d'un organisme ou d'une entreprise du gouvernement, ils doivent se démettre de leurs fonctions s'ils veulent se porter candidat à une charge publique électorale (article 21).

Pour les administrateurs publics à temps plein, les articles 22 à 26 prévoient des règles quant à la candidature et à l'élection de ces personnes. Ces règles s'inspirent de celles applicables dans la fonction publique.

Il est à remarquer que ce chapitre ne s'applique pas aux administrateurs publics à temps partiel, sauf dans le cas du président du conseil d'administration ou du premier dirigeant. Il ne s'applique pas non plus aux administrateurs publics qui exercent leurs fonctions au sein du Tribunal administratif du Québec, de la Régie du logement ou de la Commission des lésions professionnelles (article 50). Ceux-ci demeurent toutefois tenus au devoir de réserve.

4^o Rémunération

Tel que le soulignait le Groupe de travail sur l'éthique, l'administration publique n'étant pas une administration comme les autres, il y a lieu de prévoir des règles propres aux administrateurs publics en ce qui concerne la rémunération.

C'est ainsi que l'administrateur public n'a droit qu'à la seule rémunération reliée à ses fonctions et qu'il ne peut toucher d'avantages pécuniaires tels ceux établis par des mécanismes d'intéressement (article 27). On pense ici, entre autres, aux options d'achat d'actions.

La question des allocations et indemnités de départ y est également traitée. Ainsi, l'administrateur public qui quitterait ses fonctions pour en exercer d'autres dans le secteur public ne pourrait recevoir en même temps une allocation ou une indemnité de départ sauf si son traitement antérieur était plus élevé (articles 28 et 29). Il en est de même de la personne qui, provenant du secteur public, viendrait occuper une fonction d'administrateur public (article 30).

Le secteur public est défini aux fins du chapitre sur la rémunération et il est très englobant (annexe).

Ainsi, une personne qui serait membre du Conseil supérieur de l'Éducation et qui quitterait ses fonctions d'administrateur public pour aller enseigner à l'Université Laval, serait visée par l'article 29.

Une personne qui occuperait un poste de professionnel dans une régie régionale dans le secteur de la santé et qui serait nommée membre de la Régie de l'assurance-maladie serait visée par l'article 30.

5^o Code d'éthique et de déontologie

En outre des règles prévues par le règlement du gouvernement, chaque organisme et entreprise du gouvernement doit se doter d'un code d'éthique et de déontologie qui lui est propre (article 34). Ce code,

ici aussi, doit intégrer des principes d'éthique et des règles déontologiques (article 35).

Il faut souligner que cette obligation ne s'applique pas au Tribunal administratif du Québec, à la Régie du logement et à la Commission des lésions professionnelles, ces organismes ayant des obligations particulières à cet égard dans leur loi constitutive (article 50).

Quant aux principes d'éthique, ils doivent tenir compte de la mission de l'organisme ou de l'entreprise, des valeurs qui sous-tendent son action et de ses principes généraux de gestion.

Quant aux règles de déontologie, elles porteront notamment sur les conflits d'intérêts.

Cette obligation d'adopter un code d'éthique et de déontologie donnera l'occasion aux administrateurs publics de faire une réflexion sur le sujet et de s'approprier, en quelque sorte, les principes et règles qui leur seront applicables. D'ailleurs, un tel code pourrait et devrait peut-être même reprendre, en outre des principes et règles que se donneront eux-mêmes les administrateurs publics, ceux que le législateur et le gouvernement a prévus pour eux, faisant ainsi du code un outil complet.

Par ailleurs, le projet de règlement crée la fonction de conseiller en déontologie (article 39). Cette personne aura un rôle fort important pour l'exercice duquel elle devrait pouvoir compter sur le support du président de l'organisme, ce dernier ayant, tel que mentionné précédemment, le devoir de s'assurer du respect de l'éthique et de la déontologie dans son organisme.

Le conseiller en déontologie aura à encadrer le processus d'élaboration et de révision du code, à assurer la formation et l'information des administrateurs publics et à fournir des avis aux personnes confrontées à une situation qui pourrait poser problème. Il devra également enquêter sur les situations irrégulières et, s'il conclut à un manquement, en saisir l'autorité chargée de faire appliquer le règlement et le code. Il devra en outre produire un rapport annuel de ses activités. Il en va de la transparence.

Ici encore, les trois organismes juridictionnels déjà identifiés n'ont pas l'obligation de nommer un conseiller en déontologie, la *Loi sur la justice administrative* ayant prévu un rôle comparable pour le Conseil de la justice administrative.

6^o *Processus disciplinaire*

Enfin, afin d'assurer l'efficacité des règles déontologiques, un mécanisme de nature disciplinaire est prévu dans le projet de règlement (articles 40 à 47).

Une partie du processus se déroulera à l'intérieur de l'organisme ou de l'entreprise tandis qu'une autre, pour les manquements plus lourds, se déroulera à l'extérieur de l'organisme ou de l'entreprise.

Pour le président d'un organisme ou d'une entreprise et pour les administrateurs publics qui n'œuvrent pas dans un organisme ou une entreprise du gouvernement, le secrétaire général du Conseil exécutif jouera le rôle prévu pour l'instance interne.

Des mesures relatives au relevé provisoire des fonctions ont été insérées au projet pour les situations urgentes nécessitant une intervention rapide.

Des sanctions sont évidemment prévues, allant de la réprimande à la révocation du mandat.

La Loi sur la justice administrative ayant mis en place un processus disciplinaire, ici encore le présent chapitre ne s'appliquera pas aux membres du Tribunal administratif du Québec, à la Régie du logement et à la Commission des lésions professionnelles.

Conclusion

Les principes d'éthique et les règles de déontologie que le gouvernement se propose d'édicter devraient permettre de pallier l'une des difficultés importantes relevées par le Groupe de travail sur l'éthique, soit celle, pour l'administrateur public, d'opérer la transposition des principes de gestion, avec lesquels il est familier, au cadre très particulier de l'administration publique. Au besoin, l'administrateur public pourra même référer au conseiller en déontologie, personnage central du nouveau cadre éthique.

En joignant ceci à un mécanisme d'examen des plaintes et à la possibilité de sanctions, l'objectif poursuivi par le projet de règlement, de préserver et de renforcer le lien de confiance des citoyens dans l'intégrité et l'impartialité de l'administration publique, devrait être atteint.