

# Le contexte éthique des juristes de l'État

Hugo Roy\*, avec la collaboration de  
Magalie Jutras\*\* et Kevin Kelly\*\*\*

L'histoire de l'éthique gouvernementale, de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) à l'éthique dans la fonction publique québécoise . . . . .	125
Le groupe de travail sur l'éthique, la probité et l'intégrité des administrateurs publics. . . . .	126
Rapport du vérificateur général du Québec . . . . .	127
Réseau des répondants en éthique . . . . .	128
Les documents clés en éthique au Québec . . . . .	128
Compétence . . . . .	133
Impartialité . . . . .	133
Intégrité . . . . .	133
Loyauté . . . . .	133
Respect. . . . .	133

---

\* Formateur en éthique et chargé de cours à l'École nationale d'administration publique.

\*\* Chargée de projets, Direction des services aux organisations, École nationale d'administration publique.

\*\*\* Formateur associé, Direction des services aux organisations, École nationale d'administration publique.

Guide 2010 du Barreau sur les conflits d'intérêts . . . . .	134
Les enjeux éthiques chez les juristes de l'État. . . . .	134
Les informations confidentielles . . . . .	134
Les conflits d'intérêts . . . . .	135
Conclusion . . . . .	136

Pressions médiatiques, conflits d'intérêts, exigences accrues des citoyens et des différents partenaires de l'État, voici autant d'éléments qui poussent les organisations à mettre en place de nouvelles infrastructures éthiques. Tant dans la sphère privée que dans les sphères publiques ou parapubliques, les scandales ou déviations comportementales en matière d'éthique ne cessent d'exercer de la pression sur les organisations pour que celles-ci améliorent leurs performances éthiques. Ainsi, qu'il s'agisse de code de conduite, d'éthique et de déontologie ou encore de déclaration de valeurs, le sujet est clairement à l'ordre du jour.

Dans le cas précis de l'éthique gouvernementale québécoise, plusieurs enquêtes sont en cours pour tenter d'établir les faits entourant les multiples scandales :

- La commission d'enquête sur le processus de nomination des juges du Québec (Commission Bastarache) ;
- La création d'une unité anticollusion dans le milieu de la construction ;
- Une enquête policière visant à faire la lumière sur les allégations de collusion dans le milieu de la construction (Opération Marteau) ;
- Diverses enquêtes et vérifications par le Directeur général des élections et le Vérificateur général du Québec, notamment sur le financement des partis politiques ;
- Plusieurs enquêtes du ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire quant aux agissements des élus de certaines municipalités, etc.

Voilà autant d'éléments qui démontrent que le sujet de l'éthique est loin d'être simplement un effet de mode.

D'ailleurs, un récent sondage publié dans la revue *l'Actualité*<sup>1</sup> mentionnait à ce sujet que 90 % des membres du Collège des adminis-

---

1. <<http://www.lesaffaires.com/imprimer/archives/les-affaires/ethique-le-grand-malaise/520649>>.

trateurs du Québec constatent des manquements à l'éthique chez les personnes qui gravitent autour de leur organisation. D'autres sondages démontrent également à quel point les citoyens n'ont plus confiance dans leurs institutions<sup>2</sup>. Ce malaise éthique se retrouve donc dans plusieurs sphères de l'espace public. Il semble clair que si les organisations publiques ne montrent pas patte blanche, cette crise de confiance pourrait éventuellement glisser vers une crise de légitimité plus grande, au point où ce sont les institutions elles-mêmes qui seraient remises en question, et donc les fondements mêmes de notre démocratie<sup>3</sup>.

Ces récents sondages et scandales démontrent également à quel point le manque de connaissance en éthique est un problème majeur pour nos organisations publiques. Lors des nombreuses formations données par l'École nationale d'administration publique, il a été frappant de remarquer à quel point les différents agents publics ne réalisent pas qu'ils sont quotidiennement confrontés à des dilemmes à caractère éthique. Cela, en plus d'être confirmé par le récent sondage de l'*Actualité*, l'a également été par la commissaire à l'intégrité du secteur public du Canada. Cette dernière affirmait dans son rapport de 2009-2010 que

les petits manquements à l'éthique prennent souvent des proportions importantes qui deviennent alors difficilement gérables. Une culture de tolérance envers de tels comportements peut créer un environnement où il est difficile de clairement faire la distinction entre le bien et le mal.<sup>4</sup>

Dans ce texte, nous tenterons de mieux comprendre l'infrastructure éthique du gouvernement provincial québécois. Nous tracerons d'abord les éléments les plus importants qui ont permis au gouvernement québécois de se doter d'une infrastructure éthique. Par la suite, nous regarderons les documents clés de l'éthique gouvernementale au Québec qui peuvent guider les juristes québécois face à leurs dilemmes éthiques. Nous terminerons enfin en regardant quels sont les enjeux éthiques les plus fréquents que rencontrent les agents publics québécois et, plus particulièrement, ceux qui touchent les juristes.

2. <<http://lejournaldemontreal.canoe.ca/journaldemontreal/chroniques/jeanmarcleger/archives/2010/02/20100210-064757.html>>.

3. Yves BOISVERT, « Crise de confiance et crise de légitimité ; de l'éthique gouvernementale à l'éthique publique », (printemps 2002) 4(1) *Éthique publique* 19-31.

4. COMMISSARIAT À L'INTÉGRITÉ DU SECTEUR PUBLIC DU CANADA, *Inform. Protéger. Prévenir. Établir l'équilibre entre l'obligation de loyauté envers l'employeur et le droit à la liberté d'expression*, Rapport annuel 2009-2010, p. 28.

### **L'histoire de l'éthique gouvernementale, de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) à l'éthique dans la fonction publique québécoise**

Deux documents importants ont été au cœur du développement de l'éthique gouvernementale dans les pays occidentaux. Le premier, *L'éthique dans le service public*<sup>5</sup>, explique les raisons qui font en sorte que l'on parle d'éthique aujourd'hui dans la fonction publique et le second, *Recommandation concernant l'amélioration des comportements éthiques dans le service public*<sup>6</sup>, propose des recommandations à suivre pour bien implanter une culture éthique dans les organisations publiques.

En 1996, l'OCDE publie *L'éthique dans le service public*, questions et pratiques actuelles. On y présente les facteurs importants qui ont rendu l'éthique inévitable dans la gestion publique contemporaine :

- la baisse de la confiance de la population à l'égard des acteurs et des institutions publiques ;
- la mutation de la culture et de nos sociétés qu'ont engendré l'augmentation de la suspicion et la promotion des dispositifs de surveillance des pratiques des agents publics ;
- l'importance qu'a pris le rôle des médias dans la couverture des pratiques publiques ;
- la reconfiguration des modes de gouvernance qui a fait éclater la centralisation du pouvoir et qui a augmenté le nombre des partenaires qui ont un rôle dans le processus décisionnel ; et, finalement,
- la modification de la philosophie de gestion publique orientée davantage vers l'obtention des résultats plutôt que sur le respect absolu des processus.

Ceci dit, parmi tous ces facteurs, c'est la baisse de confiance envers les pouvoirs publics qui constitue l'argument central de la réflexion éthique à l'OCDE.

---

5. *L'éthique et le service public*, OCDE, février 1997.

6. *Recommandation sur l'amélioration du comportement éthique dans le service public*, OCDE, avril 1997.

En 1998, l'OCDE fait adopter par son conseil une *Recommandation concernant l'amélioration des comportements éthiques dans le service public*. On y présente 12 grands principes qui ont comme objectif de faciliter le développement d'une culture de la bonne conduite dans les organismes publics, dont :

1. L'engagement des responsables politiques en faveur de l'éthique doit renforcer le comportement éthique des titulaires d'une charge publique ;
2. Les gestionnaires doivent promouvoir un comportement éthique ;
3. Les normes éthiques applicables au service public doivent être claires ;
4. Les normes éthiques doivent être inscrites dans le cadre juridique ;
5. Les titulaires d'une charge publique doivent pouvoir bénéficier de conseils dans le domaine de l'éthique ;
6. Les titulaires d'une charge publique doivent connaître leurs droits et leurs obligations en matière d'éthique.

Lorsque l'administration publique québécoise a décidé de mettre en place sa propre infrastructure de l'éthique, les différents documents de l'OCDE ont été d'une grande inspiration. Cette infrastructure a également été inspirée par des rapports et initiatives qui lui sont propres et qui ont façonné la spécificité du modèle québécois.

### **Le groupe de travail sur l'éthique, la probité et l'intégrité des administrateurs publics**

Malgré quelques références à l'éthique au cours des années 90<sup>7</sup>, ce n'est véritablement qu'à partir de 1995 que s'est amorcé un nouveau virage dans la mise en place de l'infrastructure éthique au gouvernement du Québec. À l'époque, sous la responsabilité du ministère de la Justice, nous avons vu naître le Groupe de travail sur l'éthique, la probité et l'intégrité des administrateurs publics. Il s'agit d'un événement central qui a mis le Québec sur la voie du développement

---

7. Voir le document *L'éthique dans la fonction publique*, ministère du Conseil exécutif, 1990.

d'une véritable infrastructure de régulation des comportements de la fonction publique québécoise.

Dirigé par M. André C. Côté, qui occupera par la suite le poste de Commissaire au lobbyisme, le groupe avait comme mandat d'identifier les fondements et les composantes de la dimension éthique dans la gestion des biens publics. Il devait également proposer des balises et des normes de comportement en vue de favoriser l'intégrité et la probité des administrateurs et gestionnaires publics non soumis aux normes d'éthique dans la fonction publique, et enfin, de proposer des mécanismes de prévention ou de gestion des situations ou contextes problématiques ainsi que des mécanismes de sanction de comportements dérogatoires.

Les recommandations du Groupe de travail<sup>8</sup> se structurent en fonction de deux préoccupations centrales ; favoriser la transparence et contribuer à renforcer le lien de confiance entre les citoyens et l'administration publique. Ces recommandations se sont concrétisées en 1997 par des modifications apportées en matière d'éthique à la *Loi sur le ministère du Conseil exécutif*, par l'adoption en 1998 d'un règlement sur l'éthique et la déontologie applicable aux administrateurs publics et par la création d'un Commissaire au lobbyisme en 2002. Les travaux du Groupe de travail peuvent être considérés comme la première analyse structurée des besoins de la fonction publique en matière d'éthique.

### **Rapport du Vérificateur général du Québec**

Quelques années plus tard, en 2001<sup>9</sup>, le Vérificateur général du Québec, M. Guy Breton, a consacré un chapitre entier dans l'un de ses rapports à la question de l'éthique au sein de l'administration gouvernementale québécoise. Dans ses travaux, le Vérificateur voulait s'assurer que les mesures en place au sein de l'État québécois étaient suffisantes pour minimiser les risques de manquements à l'éthique. Le Vérificateur général du Québec recommande alors de consolider l'infrastructure de l'éthique au sein de l'administration gouvernementale québécoise. Pour ce faire, il propose d'énoncer et de diffuser un corps commun de valeurs fondamentales et de règles minimales

---

8. Un résumé du rapport est disponible sur le site Internet du ministère de la Justice : <<http://www.justice.gouv.qc.ca/francais/publications/rapports/ethique.htm>> (consulté le 21 novembre 2010).

9. VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, *Éthique au sein de l'administration gouvernementale québécoise*, rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2000-2001, Tome 1, Chapitre 3, <[http://www.vgq.gouv.qc.ca/publications/rapp\\_2001\\_1/Rapport/Rapport.pdf](http://www.vgq.gouv.qc.ca/publications/rapp_2001_1/Rapport/Rapport.pdf)> (consulté le 21 novembre 2010).

applicables à l'ensemble des titulaires d'une charge publique, en plus d'améliorer la formation en matière d'éthique et en améliorant les mesures incitatives à un comportement éthique. Ces deux recommandations du Vérificateur ont été prises en considération par le gouvernement, d'abord par la création du réseau des répondants en éthique, puis par la création de la *Déclaration de valeurs de l'administration publique québécoise*<sup>10</sup>.

### Réseau des répondants en éthique

Depuis 2002, tous les ministères et organismes au Québec ont un répondant ministériel en éthique. Le répondant en éthique est un conseiller capable de poser un regard particulier sur une situation en faisant appel à un raisonnement éthique plutôt que strictement normatif.

Une récente *attente gouvernementale signifiée à l'intention des titulaires d'un emploi supérieur en situation de gestion*<sup>11</sup> confirme l'importance de ce réseau. Cette attente demande de « valoriser une culture de bonne gouvernance et d'éthique au sein de votre organisation ». Comme critère d'évaluation, on demande de mettre en œuvre, en collaboration avec le répondant en éthique, des pratiques de bonne gouvernance et des mesures concrètes visant le développement d'une véritable culture éthique. On exige également l'adoption d'un code d'éthique et de déontologie pour le personnel des organismes qui ne sont pas régis par la *Loi sur la fonction publique*<sup>12</sup>.

### Les documents clés en éthique au Québec

En plus de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*<sup>13</sup>, le cadre juridique lié à l'éthique au Québec est éparpillé à travers de nombreux documents. Par exemple, certaines dispositions de diverses lois telles que :

- la *Loi sur le vérificateur général*<sup>14</sup> ;

10. <<http://www.mce.gouv.qc.ca/ethique>>.

11. *Attente gouvernementale signifiée à l'intention des titulaires d'un emploi supérieur en situation de gestion*, juin 2010.

12. L.R.Q., c. F-3.1.1.

13. L.R.Q., c. T-11.011. Il est possible de consulter cette loi sur le site du ministère de la Justice ; <<http://www.justice.gouv.qc.ca/francais/ministere/dossiers/lobby/lobby.htm>> (consulté le 21 novembre 2003).

14. L.R.Q., c. V-5.01.



- la *Loi sur le Protecteur du citoyen*<sup>15</sup> et la *Loi sur les normes du travail*<sup>16</sup> (harcèlement en milieu de travail) ;
- la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*<sup>17</sup> ;
- la *Loi sur l'Assemblée nationale*<sup>18</sup>, la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*<sup>19</sup> (moderniser la gouvernance des sociétés d'État, énoncé de politique) ;
- la *Loi sur le ministère du Conseil exécutif*<sup>20</sup> ;
- la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*<sup>21</sup> ; ainsi que
- la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*<sup>22</sup>.

Malgré la présence de ces nombreuses composantes, nous allons insister ici sur deux textes de lois ; la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*<sup>23</sup> et la *Loi modifiant la Loi sur le ministère du Conseil exécutif et d'autres dispositions législatives concernant l'éthique et la déontologie*<sup>24</sup>.

Tel que mentionné précédemment, le *Rapport du Groupe de travail sur l'éthique, la probité et l'intégrité des administrateurs publics*<sup>25</sup>, paru en 1995, recommandait que le lobbyisme fasse l'objet d'une démarche complémentaire de la part du gouvernement, de façon à ce que soit étudiée la question de la pertinence et des modalités d'un encadrement juridique spécifique à cette activité. C'est la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*<sup>26</sup> qui a

---

15. L.R.Q., c. P-32.

16. L.R.Q., c. N-1.1.

17. Préc., note 13.

18. L.R.Q., c. A-23.1.

19. L.R.Q., c. G-1.02.

20. L.R.Q., c. M-30.

21. L.R.Q., c. E-2.2.

22. L.R.Q., c. A-2.1.

23. Préc., note 13.

24. L.Q. 1997, c. 6.

25. Préc., note 8.

26. *Supra*, note 13.

répondu à cette recommandation. À l'égard des lobbyistes, cette loi prévoit quatre dispositions importantes :

1. l'inscription obligatoire, à un registre public, d'un certain nombre de renseignements sur les lobbyistes et leurs activités, de même que la mise à jour de ces renseignements ;
2. elle limite la pratique des activités de lobbyisme en certaines circonstances ;
3. elle interdit, dans certains cas, à un titulaire d'une charge publique qui quitte ses fonctions d'exercer des activités de lobbyisme auprès de l'institution parlementaire, gouvernementale ou municipale où il travaillait ;
4. elle prévoit des mesures disciplinaires et des sanctions pénales en cas de manquement aux prescriptions de la loi ou du code de déontologie.

Enfin, notons que cette loi prévoit la nomination d'un Commissaire au lobbyisme. Ce dernier est nommé par l'Assemblée nationale, sur proposition du premier ministre et avec l'approbation des deux tiers des membres de l'Assemblée, le rendant donc indépendant du politique. Le Commissaire a plusieurs fonctions officielles liées à son mandat, dont celles :

- d'élaborer un code de déontologie destiné à régir la conduite des lobbyistes ;
- de faire, de sa propre initiative ou sur demande, des enquêtes et des inspections relativement aux dispositions de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*<sup>27</sup> ou du code de déontologie établi en application de cette loi ;
- de soumettre ses rapports d'enquête au Procureur général du Québec en cas des manquements constatés ;
- de faire annuellement rapport de ses activités au président de l'Assemblée nationale ;
- de rendre, exceptionnellement, des ordonnances permettant que des renseignements concernant certains lobbyistes et leurs activi-

27. Préc., note 13.

tés (renseignements qui, autrement, seraient portés sur le registre des lobbyistes) demeurent temporairement confidentiels ;

- de donner et de publier des avis concernant l'exécution, l'interprétation ou l'application de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*<sup>28</sup>, des règlements pris en application de celle-ci ou, encore, du code de déontologie.

Une seconde loi qui a une portée importante dans l'infrastructure éthique québécoise est la *Loi modifiant la Loi sur le ministère du Conseil exécutif et d'autres dispositions législatives concernant l'éthique et la déontologie et son Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics*<sup>29</sup>. Par cette loi, des valeurs comme la probité et la transparence deviennent des balises incontournables dans le raffermissement du lien de confiance entre l'État et les citoyens. D'ailleurs, l'article 1 du règlement stipule explicitement qu'il a pour objet de « préserver et de renforcer le lien de confiance 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 administrateurs publics »<sup>30</sup>.

Cette loi permet aussi au gouvernement d'établir, par règlement, « des normes d'éthique et de déontologie applicables aux administrateurs publics qu'il vise et d'obliger les conseils d'administration des organismes et entreprises du gouvernement à établir un code d'éthique et de déontologie à l'égard de ces administrateurs »<sup>31</sup> et de créer l'obligation, pour divers établissements des secteurs de l'éducation, de la santé et des services sociaux, de se doter de normes d'éthique et de déontologie applicables à leurs administrateurs<sup>32</sup>.

En 1998, le gouvernement du Québec réédite *L'éthique dans la fonction publique québécoise*, document mis à jour en 2003<sup>33</sup>. Ce dernier discute des « règles d'éthique » que l'agent public doit respecter pour assurer l'intégrité de l'administration publique. En fait, il s'agit

28. Préc., note 13.

29. *Règlement sur l'éthique et la déontologie des administrateurs publics*, (1998) 27 G.O. II, 3474, art. 1.

30. *Ibid.*, p. 196. Mis à jour le 6 mai 2002 : <[http://www.cja.gouv.qc.ca/fr/page/pdf/Tex-tes%20de%20lois%20et%20règlements/reglement\\_ethique\\_admin\\_fr.pdf](http://www.cja.gouv.qc.ca/fr/page/pdf/Tex-tes%20de%20lois%20et%20règlements/reglement_ethique_admin_fr.pdf)> (consulté le 21 novembre 2010).

31. *Loi modifiant la Loi sur le ministère du Conseil exécutif et d'autres dispositions législatives concernant l'éthique et la déontologie*, L.Q. 1997, c. 6, art. 3.0.2.

32. *Ibid.*, art. 3.0.4.

33. <<http://www.mce.gouv.qc.ca/publications/ethique.pdf>>.

ni plus ni moins d'un document visant à regrouper les principales normes en matière d'éthique et à rendre explicites les articles 4 à 12 de la *Loi sur la fonction publique*<sup>34</sup>, les articles 1 à 14 et l'annexe du *Règlement sur l'éthique et la discipline dans la fonction publique*<sup>35</sup> ainsi que la *Déclaration de valeurs de l'administration publique québécoise*. Ces règles sont regroupées sous quatre volets : la prestation au travail, le lien avec l'organisation, le service au public et le comportement. Chacun des volets comporte différentes obligations que doivent respecter les agents publics.

Ainsi, la prestation au travail est appuyée par l'obligation d'assiduité et de compétence. Le lien avec l'organisation, pour sa part, est soutenu par l'obligation d'obéissance hiérarchique, de l'obligation de loyauté et de l'allégeance à l'autorité constituée. Le service au public, de son côté, est accentué par l'obligation de courtoisie, de non-discrimination et de diligence. Enfin, le comportement est appuyé par l'obligation de discrétion, par l'obligation de neutralité politique et de réserve, par l'obligation d'honnêteté et d'impartialité ainsi que par l'obligation d'absence de conflit d'intérêts.

En ce qui concerne l'après-mandat, les règles applicables sont celles qui touchent le comportement d'un fonctionnaire, même après avoir cessé d'exercer ses fonctions dans la fonction publique. Ces règles constituent un **prolongement des obligations d'honnêteté, de discrétion afin d'éviter tout conflit d'intérêts** qui lui serait applicable à titre de fonctionnaire.

Le 21 novembre 2002, le ministre d'État à l'administration et à la fonction publique et président du Conseil du trésor, M. Joseph Facal, a déposé à l'Assemblée nationale la *Déclaration de valeurs de l'administration publique québécoise*<sup>36</sup>. Celle-ci rappelle d'abord l'importance de la qualité des services aux citoyens et la poursuite de l'intérêt public. De surcroît, elle mentionne « que ces impératifs s'appuient sur des valeurs éthiques qui servent d'assise aux membres de l'administration publique dans l'exercice de leurs fonctions »<sup>37</sup>. Sans être exclusives, ces valeurs sont tout de même qualifiées d'essentielles pour l'ensemble de l'administration publique québécoise.

---

34. Préc., note 12.

35. (2002) 45 G.O. II, 7639.

36. *Supra*, note 10.

37. Allocution de M. Joseph Facal, ministre d'État à l'administration et à la Fonction publique et président du Conseil du trésor, p.1 ; <<http://www.tresor.gouv.qc.ca/ministre/declaration2002.htm>> (consulté le 21 novembre 2003).

Ces valeurs sont la compétence, l'impartialité, l'intégrité, la loyauté et le respect. Elles sont définies comme suit :

### ***Compétence***

Chaque membre de l'administration publique s'acquitte de ses tâches avec professionnalisme. Il met à contribution ses connaissances, ses habiletés et son expérience dans l'atteinte des résultats visés. Il est responsable de ses décisions et de ses actes ainsi que de l'utilisation judicieuse des ressources et de l'information mises à sa disposition.

### ***Impartialité***

Chaque membre de l'administration publique fait preuve de neutralité et d'objectivité. Il prend ses décisions dans le respect des règles applicables et en accordant à tous un traitement équitable. Il remplit ses fonctions sans considérations partisans.

### ***Intégrité***

Chaque membre de l'administration publique se conduit d'une manière juste et honnête. Il évite de se mettre dans une situation où il se rendrait redevable à quiconque pourrait l'influencer indûment dans l'exercice de ses fonctions.

### ***Loyauté***

Chaque membre de l'administration publique est conscient qu'il est un représentant de celle-ci auprès de la population. Il exerce ses fonctions dans le respect de la volonté démocratique exprimée librement par l'ensemble des citoyens.

### ***Respect***

Chaque membre de l'administration publique manifeste de la considération à l'égard de toutes les personnes avec qui il interagit dans l'exercice de ses fonctions. Il fait preuve de courtoisie, d'écoute et de discrétion à l'égard des personnes avec lesquelles il entre en relation dans l'exercice de ses fonctions. Il fait également preuve de diligence et évite toute forme de discrimination.

## Guide 2010 du Barreau sur les conflits d'intérêts

Ce bref tour d'horizon marque les principaux éléments du cadre de référence en matière d'éthique auquel les juristes de l'État sont assujettis. À cet égard, on constate qu'ils sont soumis à un imposant cadre gouvernemental en plus du cadre de référence propre à leur profession. Nous allons maintenant explorer quelques enjeux éthiques que peuvent rencontrer les juristes de l'État.

### Les enjeux éthiques chez les juristes de l'État

Les juristes de l'État, comme dans toutes les professions, font face à des enjeux éthiques. Parmi les plus fréquents qui sont au cœur de leurs préoccupations, notons les questions de discrétion, de confidentialité, de conflits d'intérêts et d'attribution de cadeaux.

### Les informations confidentielles

Le *Règlement sur l'éthique et la discipline dans la fonction publique*<sup>38</sup>, habilité par l'article 126 de la *Loi sur la fonction publique*<sup>39</sup>, rappelle l'obligation de discrétion du fonctionnaire, notamment, à ne pas communiquer d'information confidentielle. Cela s'étend également à ce dont il prend connaissance à l'occasion de l'exercice de ses fonctions. Ainsi, le fonctionnaire ne peut prendre connaissance d'une information confidentielle qui n'est pas requise dans l'exercice de ses fonctions ni tenter de prendre connaissance d'une telle information, même s'il n'a pas l'intention de la diffuser<sup>40</sup>.

En complémentarité avec le *Règlement sur l'éthique et la discipline dans la fonction publique*<sup>41</sup>, les avocats du gouvernement du Québec doivent prendre en considération leur propre code de déontologie lorsqu'ils prennent leurs décisions. Dans le but de clarifier les différents enjeux propres aux conflits d'intérêts, le Barreau du Québec a publié en 2010 un guide sur la gestion des conflits d'intérêts<sup>42</sup>. En ce qui concerne la question des informations confidentielles, le Guide stipule que selon l'article 3.06.01 du *Code de déontologie des*

38. (2002) 45 G.O. II, 7639, 6 novembre 2002.

39. Préc., note 12.

40. *Règlement sur l'éthique et la discipline dans la fonction publique*, préc., note 35, art. 4 et 5.

41. Préc. note 38.

42. BARREAU DU QUÉBEC, *Guide 2010 sur les conflits d'intérêts*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2010, ci-après le « Guide », <<http://www.barreau.qc.ca/pdf/publications/guide-conflits-interets.pdf>> (consulté le 10 décembre 2010).

*avocats*<sup>43</sup>, « l'avocat ne peut utiliser à son profit, au profit de la société au sein de laquelle il exerce ses activités professionnelles ou au profit d'une personne autre que le client, les renseignements confidentiels qu'il obtient dans l'exercice de ses activités professionnelles »<sup>44</sup>. Par ailleurs, l'article 3.06.04 de ce code stipule que « l'avocat, qui emploie ou retient les services d'une personne ayant auparavant œuvré ailleurs auprès d'un autre professionnel ou au sein d'une autre société, doit prendre les moyens raisonnables pour que cette personne ne lui révèle pas les confidences des clients de cet autre professionnel ou société »<sup>45</sup>. Cela permet donc d'éviter les situations qui peuvent mettre en péril la confidentialité des renseignements reçus et le secret professionnel.

### Les conflits d'intérêts

Le fonctionnaire doit également éviter de se placer dans une situation où il y a conflit entre son intérêt personnel et les devoirs de ses fonctions. Le fonctionnaire qui croit se trouver dans une telle situation doit en informer le sous-ministre de son ministère ou le dirigeant de l'organisme dont il relève, lequel peut requérir l'avis du ministère de la Justice et doit informer le fonctionnaire de l'attitude à prendre<sup>46</sup>. Enfin, le règlement rappelle que le fonctionnaire ne peut accepter aucun cadeau, marque d'hospitalité ou autre avantage que ceux d'usage et d'une valeur modeste. Tout autre cadeau, marque d'hospitalité ou avantage reçu doit être retourné au donateur ou à l'État<sup>47</sup>.

En ce qui touche la question des conflits d'intérêts, le Guide fait état de l'article 3.06.05.01 selon lequel « l'avocat doit subordonner à l'intérêt du client, son intérêt personnel, celui de la société au sein de laquelle il exerce ses activités professionnelles ou dans laquelle il a un intérêt et celui de toute autre personne exerçant ou non ses activités au sein de cette société »<sup>48</sup>. Le Guide explique également ce qu'est un conflit d'intérêts pour un avocat. Ainsi, selon l'article 3.06.07 du *Code de déontologie des avocats*<sup>49</sup>, ce dernier est en conflit d'intérêts lorsque, notamment :

---

43. R.R.Q., 1981, c. B-1, r. 1.

44. *Guide 2010 sur les conflits d'intérêts*, préc., note 42, p. 75.

45. *Ibid.*, p. 111.

46. *Règlement sur l'éthique et la discipline dans la fonction publique*, préc., note 35, art. 5.

47. *Ibid.*, art. 6.

48. *Guide 2010 sur les conflits d'intérêts*, préc., note 42, p. 125.

49. *Préc.*, note 32.

- il représente des intérêts opposés ;
- il représente des intérêts de nature telle qu'il peut être porté à préférer certains d'entre eux ou que son jugement et sa loyauté peuvent en être défavorablement affectés<sup>50</sup>.

Bien sûr, dans tous les cas où l'avocat exerce ses activités professionnelles au sein d'une société, les situations de conflits d'intérêts s'évaluent à l'égard de tous les clients de la société.

### Conclusion

Nous l'avons vu, le dossier de l'éthique n'est pas simple et il touche de nombreuses facettes. En plus d'être complémentaire avec le cadre juridique, l'éthique doit également l'être avec les différents codes de déontologie qui protègent les pratiques des ordres professionnels. Ce que nous devons toutefois garder à l'esprit, c'est que la réflexion éthique doit être au cœur de la prise de décision des agents publics, quels que soient leurs mandats dans l'administration publique québécoise. Dans ce cas, les différents concepts éthiques que nous avons vus dans ce texte permettent de mieux baliser la prise de décision des juristes dans le cadre de leur travail. De plus, les valeurs de la fonction publique québécoise constituent pour l'agent public des principes directeurs lui permettant de mieux agir, de résoudre ses dilemmes éthiques et d'argumenter et légitimer ses décisions.

Bien entendu, les valeurs mentionnées précédemment ne sont pas les seules auxquelles le juriste de l'État pourra se référer. La *Déclaration de valeurs de l'administration publique québécoise*<sup>51</sup> ne se veut pas exhaustive et elle mentionne elle-même, dans son préambule, d'autres valeurs comme l'autonomie et la transparence. D'ailleurs, les valeurs propres à l'exercice de la profession de juriste sont complémentaires à celles de la fonction publique. Rien n'interdit donc, à chaque secteur d'activité public, d'adapter ses valeurs spécifiques et même de se référer à d'autres, en fonction de sa mission et de sa vision. Ce qui doit cependant primer, en tout temps, c'est la mission d'intérêt public qui guide le travail même de l'agent public québécois.

---

50. *Guide 2010 sur les conflits d'intérêts*, préc., note 42, p. 179.

51. *Supra*, note 10.