

# Une déclaration d'éthique pour les présidents d'assemblée?

Gary W. O'Brien

*Les présidents d'assemblée ont un intérêt tout particulier à renforcer les comportements éthiques. Ils savent tous qu'un comportement respectueux et courtois de la part des membres de l'assemblée est apte à assainir l'atmosphère, à calmer un débat houleux et à faciliter le rétablissement, au sein du Parlement, d'un climat idéal où même la plus vive des controverses peut se dérouler sous le signe du respect mutuel et de l'honneur personnel et dans le respect de la procédure régulière, de manière que toutes les opinions puissent être protégées, même celles de la plus petite minorité. Dans d'autres professions, notamment chez les juges, on a tenté d'appliquer la théorie de l'éthique à des situations concrètes et de fixer des règles de déontologie. Depuis 2000, le Centre canadien d'éthique et de politique des entreprises organise, avec le Conference Board du Canada, un sommet des entreprises pour discuter des défis et du potentiel de l'éthique des affaires au pays. De nombreux ministères fédéraux se sont dotés d'un poste d'agent des valeurs et de l'éthique de la fonction publique, tandis que des ministères et organismes publics plus petits ont confié à leurs cadres des responsabilités accrues en la matière. L'auteur suggère que les présidents adoptent une déclaration d'éthique qui vise les présidents d'assemblée, afin de faire valoir l'importance de la déontologie dans les institutions parlementaires.*

Le Parlement s'est, lui aussi, doté de règles d'éthique qui s'appliquent à ses membres, à tout le moins en ce qui concerne les conflits d'intérêts. Avec l'adoption, en 2004, d'une loi créant les postes de commissaire à l'éthique et de conseiller sénatorial en éthique, puis, en 2006, de la *Loi sur les conflits d'intérêts*, les sénateurs et les députés ont démontré qu'ils tenaient vraiment à ce que la population ait foi en leur intégrité et à montrer qu'il était possible de concilier intérêts privés et exercice d'une charge publique.

Seulement, ces mesures portent sur les normes déontologiques que les parlementaires doivent respecter dans leurs activités externes : elles ne codifient pas la manière dont ils devraient se comporter les uns envers les autres à la Chambre des communes, au Sénat ou en comité. Or, il arrive souvent que la longue tradition parlementaire de respect mutuel et de correction dans les débats soit oubliée

dans le feu de la période des questions et des délibérations. Il y a lieu de penser qu'on pourrait faire davantage d'efforts pour renforcer les règles d'éthique fondamentales. Comme on le remarque dans le récent rapport de Samara intitulé *Bienvenue au Parlement : un poste sans mode d'emploi*, beaucoup de nouveaux parlementaires qui arrivent à Ottawa connaissent peu, sinon pas du tout, les méthodes, les traditions et la culture du Parlement et estiment recevoir une formation insuffisante en la matière<sup>1</sup>. Les nombreuses règles qui régissent l'ordre et le décorum étant cruciales pour le bon fonctionnement du Parlement, il serait peut-être utile de donner aux nouveaux parlementaires une meilleure formation sur ce sujet et d'envoyer un rappel aux députés de plus longue date<sup>2</sup>.

L'éthique peut se définir comme un « ensemble de principes ou de valeurs moraux servant à orienter le comportement<sup>3</sup> ». Il y a différentes branches de l'éthique, mais, en termes simples, les deux qui semblent le plus difficiles à concilier et se situent à l'opposé l'une de l'autre sont l'*éthique ordinaire*, selon laquelle il est toujours mal de mentir ou de faire du tort à autrui, et l'*éthique professionnelle*, où il semble qu'un « professionnel a le droit de porter atteinte aux droits moraux objectifs de quelqu'un d'autre quand les fins ou les valeurs inhérentes à sa profession l'exigent<sup>4</sup> ». Les professionnels

sont constamment déchirés par la question de savoir si, dans un contexte professionnel, la fin justifie les moyens. Par exemple, est-il éthique pour un médecin de mentir à son patient au sujet de la gravité de sa maladie pour protéger son bien-être psychologique, ou pour un avocat plaidant de tenter de dénaturer un témoignage véridique? Ces questions se trouvent au cœur des nombreux problèmes encore non résolus qui se posent dans diverses professions.

Ces interrogations peuvent être importantes aussi pour les parlementaires. Un membre du Congrès américain, Omar Burlison, a dit un jour que la question de l'éthique était « une boîte de Pandore<sup>5</sup> », ce qui en dit long sur le problème que pose la question de savoir qui peut agir de manière éthique en politique ou en diplomatie. Comme un homme d'État américain l'a un jour déclaré, « une fausseté n'en est plus une lorsque tout le monde, dans chaque camp, a compris que la vérité ne devait pas être dite<sup>6</sup> ». En politique comme en diplomatie, on est constamment poussé à cacher la vérité, à bluffer et à exagérer afin de persuader les autres d'adopter son point de vue. On a souvent le sentiment que, pour se lancer dans ces domaines, il faut avoir une bonne carapace et accepter une « conception particulière de l'éthique ». On peut cependant se demander si, devant le désenchantement croissant de la population envers la politique, il ne serait pas nécessaire de revoir l'éthique institutionnelle du Parlement dans l'espoir de remonter un peu la barre.

Heureusement, sur le plan de la probité, le comportement des présidents d'assemblée du Parlement du Canada a rarement prêté le flanc à la critique. La réputation d'équité des présidents est établie depuis très longtemps. J. G. Bourinot, l'un des greffiers les plus distingués du Parlement du Canada a écrit en 1878 qu'il « faut admettre que personne ne peut citer à juste titre un seul cas où un président canadien aurait, ces derniers temps, été influencé dans ses fonctions par le fait qu'il a été nommé et élu par la majorité des députés. Il est réconfortant de savoir que, dès qu'un politicien canadien devient président de la Chambre des communes, il met de côté tous ses préjugés politiques et s'acquitte de ses fonctions en respectant scrupuleusement la Constitution et en faisant preuve d'impartialité envers tous les partis<sup>7</sup> ». En 1982, le comité Lefebvre chargé d'examiner le Règlement et la procédure a déclaré dans son quatrième rapport : « Grâce aux diverses personnes qui ont assumé la présidence de la Chambre des communes, le poste [de président] au Canada a toujours été assorti d'une tradition d'impartialité et d'un sentiment du devoir accompli dont nous pouvons tous être fiers<sup>8</sup>. »

Cependant, à au moins deux reprises dans l'histoire parlementaire canadienne, la probité d'un président a été remise en cause : en 1956, lors du débat sur le pipeline à la Chambre des communes et, en 1990, lors du débat sur la TPS au Sénat.

Dans le cas du débat entourant le projet de loi sur le

pipeline, J. Gordon Dubroy, qui était à l'époque deuxième greffier adjoint de la Chambre des communes, a écrit :

Le dossier du pipeline a été le fait saillant de la session parlementaire canadienne de 1956, lorsque le premier recours à la clôture en 24 ans a suscité toute une série de querelles de procédure, où 24 appels contre des décisions de la présidence en 18 jours de débats acrimonieux et parfois désordonnés ont abouti à la seule motion de défiance jamais présentée contre un président dans toute l'histoire du Parlement canadien<sup>9</sup>.

Il est intéressant de se rappeler que la crise de procédure était apparue soudainement. Le 8 mai 1956, TransCanada PipeLines Limited avait conclu, avec le gouvernement du Canada, une entente prévoyant que l'entreprise construirait le tronçon d'un gazoduc traversant l'Alberta, la Saskatchewan et le Manitoba en échange de certains prêts. L'entente fixait la date limite de l'adoption de la loi nécessaire au 7 juin 1956. Jusqu'à cette date, le président de la Chambre des communes, Louis-René Beaudoin, avait été considéré comme un président très compétent. Sa nomination avait été appuyée par le chef de l'opposition, une première dans l'histoire du Canada. Or, il a suffi d'environ trois semaines pour que sa réputation soit irrémédiablement souillée. La controverse a été causée en grande partie par la décision du gouvernement de forcer l'adoption du projet de loi sur le pipeline à tout prix, en exploitant toutes les ressources de la procédure pour arriver à ses fins. Le président avait d'ailleurs bénéficié d'une certaine sympathie en raison de la situation difficile dans laquelle il se trouvait placé. Le dernier jour du débat sur la motion de censure du président, un important député de l'opposition, Stanley Knowles, a avoué à un ministre : « Nous nous attaquons au gouvernement en raison de ce qu'il a fait à notre président<sup>10</sup>. » La controverse tenait aussi au fait que le président était revenu sur une décision qu'il avait lui-même rendue. En effet, au cours du débat, le président Beaudoin avait établi dans une décision qu'il pouvait y avoir un débat sur un appel d'une décision rendue par le vice-président. Le lendemain, M. Beaudoin s'est ravisé et a déclaré que le vote sur l'appel devait avoir lieu sans débat. L'opposition, en colère, a affirmé que le président prenait manifestement parti pour le gouvernement. Dans sa motion de censure, le chef de l'opposition a affirmé que, puisque le président « a subordonné les droits de la Chambre à la volonté du Gouvernement, cette Chambre déclare qu'elle n'a plus confiance en son président<sup>11</sup> ».

La crise comportait aussi un troisième aspect : le président lui-même avait écrit une lettre personnelle à un journaliste pigiste à qui il déclarait qu'au cours du débat de censure, ses accusateurs avaient biaisé les faits dans un but politique. La lettre avait ensuite été citée dans un article de journal et une question de privilège avait été soulevée à la Chambre, accusant le président de faire un procès d'intention à des députés. Le président Beaudoin s'est excusé en affirmant

que cette lettre personnelle n'aurait jamais dû être publiée et a offert sa démission, mais le premier ministre l'a refusée. Le président Beaudoin a conservé son poste jusqu'à la dissolution du Parlement et a été réélu en 1957, mais il a décidé de prendre sa retraite en 1958. Sa réputation était démolie. Il est parti aux États-Unis, où il est allé d'un emploi à l'autre avant de revenir à Montréal, où il est mort d'une crise cardiaque à 57 ans « pratiquement sans le sou et seul, sur la banquette arrière d'un taxi<sup>12</sup> ».

Le Sénat, qui a la réputation de mieux respecter le décorum que la Chambre des communes<sup>13</sup>, a montré qu'il n'était pas à l'abri du chahut total et que l'on pouvait y voir des sénateurs de l'opposition exprimer impitoyablement le plus grand mépris envers le président du Sénat. Jusqu'à la crise de la TPS, le président du Sénat, Guy Charbonneau, était très respecté des deux côtés de la chambre pour les années de service rendu à son pays comme soldat et pour sa réussite en affaires. Il avait été nommé président du Sénat cinq ans auparavant et avait été élu président du Bureau de régie interne, une première pour un président.

Comme la crise du pipeline à la Chambre des communes, celle de la taxe sur les produits et services, la TPS, est apparue subitement au Sénat. Le débat en deuxième lecture du projet de loi C-62, soit la loi de mise en œuvre de la nouvelle taxe, s'était déroulé relativement sans heurt avant l'ajournement d'été de 1990, et le projet de loi avait été renvoyé au Comité des banques et du commerce, qui devait tenir des audiences pancanadiennes en juillet et en août. Cependant, en septembre, avec la présentation du rapport du Comité, qui recommandait que le projet de loi ne soit pas étudié plus avant, le débat est devenu extrêmement tendu. La crise a explosé le 4 octobre 1990, lorsque le président a procédé à un vote par assis et debout sur l'ajournement du Sénat sans le consentement du whip de l'opposition et sans la participation des sénateurs de l'opposition. Après le vote, les membres de l'opposition sont retournés au Sénat et les délibérations ont pris une tournure chaotique. Dans le hansard du 4 octobre 1990, on peut lire notamment : « Le [p]résident du Sénat a commis aujourd'hui la plus grave des erreurs, une erreur sans précédent dans les annales parlementaires [...] Ne permettez pas que cet homme, qui prend ses ordres du premier ministre, foule aux pieds [nos] droits [...] Son nom figure dans le grand livre des présidents du Sénat. Mais voilà qu'aujourd'hui, tout d'un coup, il se couvre de honte<sup>14</sup>. »

Le président Charbonneau a continué à présider les débats sur la TPS, mais chacune de ses décisions a suscité la controverse. Le 11 décembre 1990, le sénateur Richard Stanbury a présenté une motion de défiance contre lui. La motion contenait les passages suivants : « Attendu que le président Guy Charbonneau, le 4 octobre 1990, a violé les règles du Sénat en s'arrogeant le droit de fixer l'heure d'un vote, en contravention directe avec le Règlement du Sénat

qui prévoit qu'un vote ne peut avoir lieu qu'après que les whips aient donné leur accord [...] Attendu que le président Charbonneau a collaboré avec les partisans du gouvernement pour priver les autres sénateurs de leurs droits [...] Que, les privilèges des honorables sénateurs ayant été constamment violés par le président, le Sénat informe le premier ministre que le sénateur Guy Charbonneau n'est pas apte à demeurer président du Sénat<sup>15</sup>. »

Ni la motion de défiance contre le président Beaudoin, ni celle contre le président Charbonneau n'ont été adoptées, parce que les deux présidents avaient l'appui de la majorité. Cependant, comme le philosophe Jeremy Bentham l'a fait remarquer, le président est à la fois juge des différends entre parlementaires et agent de toute l'assemblée et « il ne peut pas être un juge à moins qu'il ne soit au-dessus de tout soupçon de partisanerie<sup>16</sup> ». Comme la femme de César, le président ne peut pas se contenter d'être vertueux, il doit aussi donner l'impression de l'être.

Comme ceux qui étudient la fonction de président l'ont signalé, le principe clé qui guide le comportement éthique des présidents d'assemblée, c'est l'impartialité<sup>17</sup>. Le président Horace King a écrit qu'un président d'assemblée ne doit pas seulement être impartial dans tous ses gestes, mais qu'il doit présenter tous les signes de l'impartialité :

Il ne suffit pas que le président soit impartial lorsqu'il occupe le fauteuil, mais tous ses gestes lorsqu'il n'y est pas doivent montrer à la Chambre et, en fait, à tout le pays qu'il est impartial. Il doit couper les liens avec son parti. Il ne peut plus se présenter à des élections générales sous la bannière d'un parti politique. Il est presque isolé de la vie sociale de la Chambre. Lorsqu'il rencontre des députés lors d'une manifestation mondaine, il doit être établi clairement qu'il ne choisit pas de s'entretenir avec certains députés parce qu'ils appartiennent à un parti en particulier ou en raison de préférences personnelles. Tout député devenu président s'est construit au fil des ans un cercle d'amis à la Chambre. Une fois devenu président, il doit élargir ce cercle à tous les députés. Il ne doit jamais soutenir une cause controversée qui pourrait, un jour ou l'autre, se retrouver devant le Parlement pour débat ou décision. Il est libre d'adorer Dieu comme il l'entend et d'en parler, mais tous les autres discours qu'il prononce doivent porter soit sur des causes humanitaires dont personne ne contesterait la valeur ou sur la liberté parlementaire elle-même et sur les opinions que partagent tous les parlementaires.

Lorsqu'il occupe le fauteuil de président, il doit distribuer ses faveurs également entre les partis politiques et entre les divers courants de pensée à l'intérieur même de ces partis. Ce sont là les signes de l'impartialité. Ils sont nécessaires parce qu'à tout moment, il peut être appelé à rendre une décision qui soit fait du tort, soit profite, à une personne ou à un groupe. Tout le pays doit savoir qu'une telle décision est rendue en conformité des règles propres aux affaires judiciaires<sup>18</sup>.

Les paroles du président King témoignent du haut degré

d'impartialité exigé d'un président d'assemblée. Dans la réalité, cependant, présenter tous les signes de l'impartialité n'est pas chose facile. Comme on le sait, le rôle des présidents d'assemblée et les défis éthiques qu'ils ont à relever varient considérablement de l'un à l'autre. Il existe aussi d'énormes différences entre eux dans les rapports qu'ils entretiennent avec leur propre parti politique et son caucus, dans l'équilibre politique au sein de chaque assemblée, dans la façon dont ils sont arrivés au Parlement et dont ils ont accédé à la présidence. Il existe également des différences de règles quant à leur participation aux débats à la chambre ou dans les comités et quant à la question de savoir s'ils ont une voix prépondérante ou délibérative. Varient aussi les règles sur les appels de leurs décisions ainsi que la manière dont ils représentent leurs électeurs et s'acquittent de leurs responsabilités diplomatiques et administratives. Compte tenu de tous les facteurs qui entrent en ligne de compte dans chaque cas, il peut être très difficile non seulement d'être complètement impartial, mais aussi de le paraître, c'est-à-dire de réussir à mettre de côté son intérêt personnel pour devenir le « spectateur impartial » ou l'« entrepreneur aveugle ». Comme un commentateur des questions d'éthique l'a écrit, peu importe le contexte, l'impartialité est peut-être impossible à atteindre<sup>19</sup>.

Certains présidents ne cachent pas leur intention de continuer à s'intéresser aux sujets qui leur tiennent à cœur et parlent ouvertement des buts qu'ils se sont fixés pour leur mandat. Par exemple, le 29 janvier 2001, l'honorable Dan Hays a déclaré ceci après la lecture de la commission le nommant président du Sénat :

Chaque président se taille un rôle à sa mesure. Ainsi, l'honorable président de l'autre endroit au cours de la session précédente, Gilbert Parent, était très actif et a soutenu de nombreuses causes humanitaires qui n'étaient pas nécessairement reliées à son rôle parlementaire. En tant que président du Sénat, j'ai l'intention de continuer à entretenir de bons rapports avec les institutions parlementaires, le gouvernement et plus particulièrement avec le ministère des Affaires étrangères. Au cours de mon mandat, j'ai également l'intention de continuer à bien représenter les intérêts de ma région et de ma province et à mettre l'accent sur les enjeux qui sont chers aux Albertains<sup>20</sup>.

Rien ne permet de conclure que les facteurs énumérés ci-dessus ont nui à l'impartialité des présidents d'assemblée canadiens dans l'exercice de leurs fonctions. Cependant, il pourrait être utile pour les présidents d'envisager la rédaction d'un énoncé ou d'une déclaration définissant un cadre de référence éthique pour les guider. Un tel document pourrait peut-être aider les présidents à trancher des questions éthiques et professionnelles difficiles et faire en sorte que leurs collègues parlementaires et la population connaissent les principes éthiques qui les guident dans leurs fonctions. L'adoption d'un tel cadre de référence, tout comme le recours de plus en plus répandu à un vote secret pour élire

les présidents, pourrait conférer une plus grande légitimité au poste et éliminer tout doute au sujet des valeurs éthiques des présidents. Cela pourrait aussi servir à illustrer, à l'intention de leurs collègues, l'importance de la probité dans l'exécution des fonctions parlementaires. Une telle déclaration, comme celle qu'a adoptée le Conseil canadien de la magistrature sur les principes déontologiques à l'intention des juges, aurait valeur de référence seulement et ne constituerait pas un code de conduite définissant des règles permettant de déterminer ce qui constitue une mauvaise conduite. Resterait à déterminer les modalités par lesquelles les présidents signeraient la déclaration ou y souscriraient, mais il pourrait suffire, par exemple, que chacun s'engage, au moment de sa nomination, à respecter les principes énoncés dans la déclaration d'éthique des présidents d'assemblée. Celle-ci constituerait un apport important au régime parlementaire au Canada.

## Notes

1. Samara, *Bienvenue au Parlement : un poste sans mode d'emploi*, décembre 2010, p. 8-10. Les rapports des entrevues de départ # 2.
2. Les articles 18 à 21 du *Règlement du Sénat* de mars 2010 portent sur l'ordre et le décorum au Sénat et la note procédurale n° 12, de septembre 2004, porte sur le décorum. On trouve un exposé sur les règles régissant l'ordre et le décorum à la Chambre des communes au chapitre 13 (p. 593-646) de *La procédure et les usages de la Chambre des communes*, 2<sup>e</sup> édition, sous la direction d'Audrey O'Brien et Marc Bosc, Ottawa, Chambre des communes, et Montréal, Éditions Yvon Blais.
3. Douglas S. Sherwin, « The Ethical Roots of the Business System », dans Kenneth R. Andrews, dir., *Ethics in Practice: Managing the Moral Corporation.*, Boston, Harvard Business School Press, 1989, p. 148.
4. Alan Gewirth, « Professional Ethics: The Separatist Thesis », *Ethics*, vol. 96, n° 2 (janvier 1986), p. 286, 289-290.
5. Cité dans Kenneth R. Andrews, dir., *op.cit.*, p. 100. Omar Burleson a été procureur de comté, puis juge dans le comté de Jones au Texas. Il a été membre de la Chambre des représentants de 1947 à 1978.
6. Cité dans Kenneth R. Andrews, dir., *op.cit.*, p. 100. Cet homme d'État était Henry Taylor, ancien ambassadeur des États-Unis en Suisse.
7. J. G. Bourinot, « Mr. Speaker », dans *The Canadian Monthly and National Review*, vol. 13, n° 2 (février 1878), p. 133.
8. Chambre des communes, Comité spécial chargé d'examiner le Règlement et la Procédure, *Quatrième rapport*, 3 décembre 1982.
9. J. Gordon Dubroy, « Canada: House of Commons: Relations Between Chair and Opposition in 1956 », *The Table*, vol. XXV, 1956, p. 39.
10. W. F. Dawson, *Procedure in the Canadian House of Commons*, Toronto, University of Toronto Press, 1965, p. 76.
11. *Débats de la Chambre des communes*, 4 juin 1956, p. 4815.
12. Mark Maloney, « A tragic, shocking fall from grace », *Toronto Star*, 27 février 2007.
13. Dans une décision sur le langage antiparlementaire rendue le 1<sup>er</sup> mars 2000, le président Molgat a déclaré : « Je rappelle de nouveau aux honorables sénateurs les coutumes et les usages

---

du Sénat. *Les membres de notre assemblée ont toujours tenu à être polis les uns envers les autres.* Nous nous traitons avec respect. Nous nous adressons la parole les uns aux autres à titre individuel, et je désigne chacun des sénateurs par son nom. Ce contexte est fort différent de celui des Communes. Il suffit de comparer la période des questions aux deux endroits pour le constater. Je ne formule aucune critique à cet égard, mais les Communes sont une assemblée bien différente de la nôtre. » *Débats du Sénat*, 1<sup>er</sup> mars 2000.

14. *Débats du Sénat*, 4 octobre 1990.
15. *Débats du Sénat*, 11 décembre 1990.
16. *Bourinot's Rules of Order*, révisé par J.G. Dubroy, 2<sup>e</sup> éd., Toronto, McClelland and Stewart, 1963, p. xi.
17. C.E.S. Franks a écrit : « Le travail du président consiste à s'assurer que toutes les délibérations de la Chambre sont menées en toute équité et impartialité. » Voir *The Parliament of Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1987, p. 120-121. Philip Laundry remarque dans *The Office of the Speaker* (Londres, Cassell, 1964, p. 29) : « Une impartialité totale constitue une exigence fondamentale du président, particulièrement lorsqu'il s'agit des droits des minorités. » Les manuels de référence sur le parlementarisme insistent aussi sur l'importance de ce principe d'éthique. On trouve ceci dans May, *Parliamentary Practice* (23<sup>e</sup> éd., Londres, Butterworth, 2004, p. 220) : « Les premières caractéristiques de la charge de président de la Chambre des communes sont l'autorité et l'impartialité. » Dans O'BrienBosc (*op. cit.*, p. 313), on lit : « Lorsqu'il occupe le fauteuil, le [p]résident incarne le pouvoir et l'autorité associés à sa charge, et confirmés par le Règlement et les précédents. Il doit en tout temps faire preuve, de façon manifeste, de l'impartialité requise pour conserver la confiance et le soutien de la Chambre. »
18. Horace King, « The Impartiality of the Speaker », *The Parliamentarian*, vol. 47 (avril 1966), p. 128. M. King a été président de la Chambre des communes du Royaume-Uni de 1965 à 1971.
19. John Cottingham, « Ethics and impartiality », *Philosophical Studies*, vol. 43, n<sup>o</sup> 1 (janvier 1983), p. 83.
20. *Débats du Sénat*, 29 janvier 2001.