



COMMISSAIRE
À L'ÉTHIQUE ET À
LA DÉONTOLOGIE

PAR COURRIEL

Québec, le 5 avril 2024

Monsieur Shane Getson
Membre de l'Assemblée législative de l'Alberta
Président du *Select Special Conflicts of
Interest Act Review Committee*
COIACommittee@assembly.ab.ca

Monsieur le Président,

Au nom du bureau du Commissaire à l'éthique et à la déontologie du Québec (ci-après le « Commissaire »), j'ai le plaisir de vous transmettre les informations suivantes qui, nous l'espérons, alimenteront l'importante réflexion que votre comité doit mener à l'égard du *Conflict of Interest Act* de l'Alberta.

Au Québec, le processus de révision du *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale* (RLRQ, c. C-23.1) (ci-après le « Code ») revient d'abord au Commissaire en vertu de l'article 114 de cette loi. En effet, par le biais d'un rapport quinquennal qu'il a l'obligation légale de remettre à la présidence de l'Assemblée nationale, le Commissaire peut émettre des recommandations portant sur l'opportunité de modifier le Code.

Depuis la création de l'institution en 2010, le Commissaire a publié un premier rapport sur la mise en œuvre du Code en 2015, et un second en 2019. Un troisième rapport devra être publié au cours de la prochaine année. Vous trouverez ces deux premiers rapports ci-joints de même que dans la section Publications sur notre [site internet](#).

À la suite du dépôt de ces rapports, et comme le prescrit l'article 114 du Code, la Commission des institutions de l'Assemblée nationale les a étudiés, en procédant notamment à des consultations particulières. À ces deux occasions, la Commission des institutions a entendu plusieurs intervenants, dont la commissaire et son prédécesseur, et a formulé, selon le cas, des observations, des conclusions ou des recommandations. Vous trouverez joints à la présente les rapports de cette commission réalisés à la suite de ces travaux. Vous pouvez également consulter sur le [site internet](#) de l'Assemblée nationale l'ensemble de la documentation soumise aux parlementaires lors des exercices de [2015 et 2016](#), puis celui de [2023](#).

1150, rue Claire-Fontaine,
7^e étage, bureau 710
Québec (Québec) G1R 5G4

Tél. : 418 643-1277
info@ced-qc.ca
www.ced-qc.ca

Nous croyons que certaines recommandations formulées dans le dernier rapport sur la mise en œuvre du Code (ci-après le « RMEO 2015-2019 ») pourraient intéresser votre comité, dans la mesure où elles concernent des dispositions qui, bien que pouvant contenir des différences significatives, traitent de sujets qu'aborde également la loi albertaine. Évidemment, ces recommandations s'appliquent exclusivement au contexte déontologique parlementaire québécois. Ainsi, les références à celles-ci le sont à titre informatif seulement et ne doivent pas être interprétées comme un commentaire, une position ou encore une recommandation à l'égard du cas albertain.

D'abord, la recommandation n° 14 du RMEO 2015-2019 suggérait au législateur de modifier le Code afin de permettre à une ou un membre de l'Assemblée nationale ayant un intérêt personnel, financier et distinct par rapport à une question dont l'Assemblée ou une de ses commissions est saisie, de participer à une séance des travaux parlementaires, à condition de déclarer cet intérêt. Cette mesure, qui faisait également l'objet d'une recommandation dans le rapport précédent, permettrait notamment de bénéficier de l'apport de ces députées et députés, mais sans les placer en situation de conflits d'intérêts.

Relativement aux marchés avec l'État, il était proposé, par le biais de la recommandation n° 16 du RMEO 2015-2019, d'octroyer une plus grande latitude au Commissaire à cet égard. En effet, la mise en œuvre de cette recommandation lui permettrait d'autoriser un membre de l'Assemblée nationale à participer à un marché avec l'État selon les conditions déterminées par le Commissaire. Je porte également à votre attention la recommandation n° 17 du RMEO 2015-2019 qui accorderait une plus grande discrétion au Commissaire lorsqu'une ou un membre du Conseil exécutif détient des intérêts dans une entreprise privée ayant des marchés avec l'État.

Ensuite, la recommandation n° 8 du RMEO 2015-2019, à l'instar du précédent, suggérait de modifier le Code afin de permettre l'imposition d'une pénalité en cas de manquement à certaines obligations pour lesquelles une enquête ne constituerait pas un moyen coercitif approprié. Ces pénalités pourraient notamment s'appliquer lorsqu'un membre de l'Assemblée nationale fait défaut de remplir une déclaration d'intérêts personnels.

En ce qui a trait aux échéances électorales, la recommandation n° 11 du RMEO 2015-2019 proposait d'empêcher la présentation de demande d'enquête dans un délai de quatre (4) mois précédant la date du scrutin à l'occasion d'une élection générale.

Enfin, je porte à votre attention la recommandation n° 7 du RMEO 2015-2019 qui proposait de modifier le Code afin que l'Assemblée nationale ne soit appelée à se prononcer que sur la recommandation d'imposer une sanction contenue dans un rapport d'enquête — et non sur celui-ci dans son ensemble —, et ce, notamment afin de préserver l'indépendance du Commissaire quant à l'interprétation de la loi.

Par ailleurs, je me permets de soumettre à votre attention le *Guide relatif aux dons, avantages et marques d'hospitalité* publié en janvier dernier et qui est venu préciser l'interprétation du Commissaire quant aux obligations prévues au Code à ce sujet. Ce guide, que vous trouverez ci-

joint, aborde également la question des voyages parrainés. Il se trouve en outre dans la section Documentation utile de notre [site internet](#).

En espérant que ces différents documents pourront vous être utiles dans le cadre de vos réflexions, je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments distingués.

La secrétaire générale,



Catherine Durepos

p. j. (5)



**COMMISSAIRE
À L'ÉTHIQUE ET À
LA DÉONTOLOGIE**

Guide relatif aux dons, avantages et marques d'hospitalité

À l'intention des membres de l'Assemblée nationale
et des membres du personnel politique

LIGNES DIRECTRICES ET SITUATIONS PARTICULIÈRES

JANVIER 2024



Table des matières

Lignes directrices	3
• À qui s'adressent ces lignes directrices ?	3
• Dans quelles circonstances les lignes directrices s'appliquent-elles ?	3
• Qu'est-ce qu'un don, un avantage ou une marque d'hospitalité ?	3
<hr/>	
Situations particulières	10
• Relation purement privée	10
• Marques d'hospitalité et cadeaux protocolaires	12
• Activités et événements	13
• Voyages et déplacements parrainés	15
• Exercice d'un pouvoir discrétionnaire	18
<hr/>	
Outil d'aide à la réflexion	22
<hr/>	
Dispositions législatives et réglementaires pertinentes	23

Lignes directrices

Ces lignes directrices visent à informer **les députées et les députés, les membres du Conseil exécutif ainsi que les membres du personnel politique** des règles déontologiques et des principes éthiques applicables en matière de dons, d'avantages et de marques d'hospitalité qu'ils peuvent recevoir. Elles présentent les principaux éléments qui doivent être pris en considération dans un tel contexte.

Ces lignes directrices sont produites à titre indicatif. Pour toute question liée à une situation particulière, il est recommandé de demander un avis au Commissaire à l'éthique et à la déontologie (ci-après le «Commissaire»). Chaque situation relative aux dons, aux avantages et aux marques d'hospitalité est distincte et doit être évaluée au cas par cas, en tenant compte notamment des responsabilités assumées et de la nature des rapports entretenus avec les donatrices et donateurs.

À qui s'adressent ces lignes directrices ?

- Aux membres de l'Assemblée nationale, y compris les membres du Conseil exécutif;
- Aux membres du personnel politique d'un bureau de circonscription, d'un cabinet de l'Assemblée nationale et d'un cabinet ministériel, incluant les membres du personnel engagés pour assister un parti politique à des fins de recherche et de soutien.

Dans quelles circonstances les lignes directrices s'appliquent-elles ?

Ces lignes directrices s'appliquent à tout moment, au Québec ou ailleurs, dès lors qu'une ou un membre de l'Assemblée nationale et une ou un membre du personnel politique reçoit, se voit offrir ou encore sollicite un don, un avantage ou une marque d'hospitalité.

Qu'est-ce qu'un don, un avantage ou une marque d'hospitalité ?¹

- **Don**: implique notamment le transfert, gratuit, de la propriété de quelque chose, qu'il s'agisse d'un objet ou d'une somme d'argent.
- **Avantage**: constitue ou apporte un bénéfice, notamment l'accès ou l'usage gratuit ou à moindre coût à un bien, à un service ou à une activité.
- **Marque d'hospitalité**: cadeau ou autre avantage, généralement à caractère symbolique, qui témoigne de l'appréciation du donateur dans un contexte d'exercice d'une fonction officielle ou protocolaire.

EXEMPLES

Un objet, des billets pour assister à un événement sportif, un spectacle, un gala ou un souper-bénéfice, un laissez-passer pour accéder gratuitement à un centre sportif ou à un musée, une adhésion à un club, un rabais sur un produit ou un service, l'usage d'un véhicule récréatif ou d'un chalet, un repas, un cadeau protocolaire, une invitation à une activité ou un voyage parrainé.

¹ Dans l'objectif d'alléger la lecture, le présent guide emploie généralement le terme «dons» pour référer aux «dons, avantages et marques d'hospitalité».

Quelles règles doivent être prises en considération ?

Les membres de l'Assemblée nationale et du personnel politique doivent respecter en tout temps les valeurs et principes éthiques ainsi que certaines règles déontologiques² particulières qui concernent :

- les situations où un don ne peut pas être accepté;
- les circonstances dans lesquelles le don devra être déclaré au Commissaire;
- les formalités à respecter advenant le cas où le don est refusé, retourné ou n'est pas acceptable.

Les règles qui encadrent les conflits d'intérêts doivent aussi être prises en considération, notamment :

- Éviter de se placer dans une situation de conflit entre son intérêt personnel et l'exercice de sa charge ou les devoirs de ses fonctions;
- S'assurer de ne pas agir, tenter d'agir ou omettre d'agir ainsi que de ne pas se prévaloir de sa charge pour influencer ou tenter d'influencer la décision d'une autre personne de façon à favoriser ses intérêts personnels, ceux d'un membre de sa famille immédiate ou, d'une manière abusive, ceux de toute autre personne;
- Veiller à ne pas utiliser, communiquer ou tenter d'utiliser ou de communiquer des renseignements confidentiels obtenus dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de sa charge qui ne sont généralement pas à la disposition du public, de façon à favoriser ses intérêts personnels ou ceux de toute autre personne.

Par ailleurs, à titre de titulaires de charge publique, les membres de l'Assemblée nationale ont un rôle à jouer pour favoriser la transparence, notamment en matière d'activités de lobbyisme³.

Ensemble, ces règles contribuent au maintien de la confiance du public envers les membres de l'Assemblée nationale et l'institution qu'elles et ils représentent.

Que faire si un don est offert ?

- Déterminer son acceptabilité (étape 1)
- Accomplir, le cas échéant, les formalités découlant du fait d'accepter ou de refuser un don (étape 2)

ÉTAPE 1. Déterminer l'acceptabilité du don

En règle générale, hormis les dons en argent qui sont toujours proscrits, **un don peut être accepté** s'il respecte les deux principes de base sur l'acceptabilité :

- il n'est pas offert en **échange d'une intervention ou d'une prise de position** sur toute question sur laquelle les membres de l'Assemblée nationale peuvent être appelés à se prononcer et, pour les membres du personnel, sur toute question sur laquelle elles ou ils peuvent être appelés à intervenir ou prendre position⁴;
- il ne peut pas **influencer l'indépendance de jugement ou risquer de compromettre l'intégrité** de la personne qui le reçoit, celle de l'Assemblée nationale, du cabinet ministériel ou de la députée ou du député qui l'emploie⁵.

2 *Règles déontologiques applicables aux membres du personnel des députés et des cabinets de l'Assemblée nationale, Bureau de l'Assemblée nationale, décision n° 1690 du 21 mars 2013 (ci-après « Règles »), Règlement concernant les règles déontologiques applicables aux membres du personnel d'un cabinet ministériel, RLRQ, c. C-23.1, r.2 (ci-après « Règlement »), Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale, RLRQ, c. C-23.1 (ci-après « Code »).* Ces documents sont disponibles en ligne, sur [notre site Internet](#). Les dispositions pertinentes sont reproduites en annexe.

3 La *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, RLRQ, chapitre T-11.011 n'aborde pas de façon spécifique la notion de cadeaux, marques d'hospitalité ou autre avantage que les lobbyistes peuvent offrir aux élus, mais l'article 9 du *Code de déontologie des lobbyistes*, chapitre T-11.011, r. 0.2 précise que « le lobbyiste ne doit pas inciter un titulaire d'une charge publique à contrevenir aux normes de conduite qui lui sont applicables ». Les députées et députés sont invités à consulter le [document explicatif du Code de déontologie des lobbyistes](#) pour de plus amples informations à ce sujet.

4 Article 29 du Code, 11 du Règlement et 10 des Règles.

5 Article 30 du Code, 12 du Règlement et 11 des Règles.



Ainsi, **tout don qui ne respecte pas ces principes ne peut être accepté**, peu importe sa provenance, sa valeur ou l'identité du donateur.

S'il n'est pas précisé à qui est destiné un don reçu à un bureau de circonscription, à un cabinet ministériel ou à un cabinet de l'Assemblée nationale, il est présumé avoir été offert au membre de l'Assemblée nationale. Un don offert aux membres de la famille ou aux membres du personnel politique, dans l'objectif sous-entendu d'accéder aux députés auxquels ils sont liés, équivaut à un don fait directement à ces derniers.

La valeur d'un don n'est pas l'élément central dans la détermination de son acceptabilité. Il s'agit cependant d'un élément dont on doit tenir compte quand on examine les circonstances et le contexte entourant la réception du don.

Lorsqu'un don est jugé acceptable, il faut néanmoins s'assurer de ne pas créer d'attentes auprès du donateur. Par exemple, ce dernier ne doit pas croire qu'il pourra obtenir en retour un accès privilégié aux membres de l'Assemblée nationale ou aux membres de son personnel politique.

QUESTIONS À SE POSER

Chaque situation doit être considérée en adoptant le point de vue d'une personne raisonnablement bien informée placée dans les mêmes circonstances, et en se demandant ce qu'elle pourrait en penser. Dans le doute, il serait alors avisé de refuser le don.

Voici les questions que doit se poser une personne quand on lui offre un don :

- Est-ce qu'il y a un lien entre les responsabilités et la possibilité qu'il s'agisse d'un échange en vue d'une intervention ou d'une prise de position ?
- Est-ce qu'il y a un lien entre les responsabilités et une possibilité d'influence sur l'indépendance de jugement ?
- Qui offre réellement le don ?
- Est-ce que le donateur entretient des rapports contractuels avec l'État ?
- Est-ce que le donateur exerce des activités de lobbying ?
- Est-ce que le donateur pourrait éventuellement avoir des attentes, notamment l'obtention d'un accès privilégié ?
- Quelle est la valeur du don ? Celle-ci est-elle substantielle ?
- Est-ce que le don est en cohérence ou en contradiction avec les valeurs et principes éthiques de l'Assemblée nationale, par exemple la droiture, la convenance et la sagesse ?

ÉTAPE 2. Remplir les formalités selon qu'on accepte, refuse, retourne ou remet le don

2.1. Acceptation et déclaration

Tout don qui a une valeur de **plus de 200 \$**⁶ doit être déclaré au Commissaire.

Dans le cas où un même donateur offre plusieurs dons d'une valeur cumulative de plus de 200 \$ sur une période de douze (12) mois, ceux-ci doivent être déclarés⁷.

La déclaration doit être soumise dans les trente (30) jours suivant la réception du don ou des dons cumulant plus de 200 \$ en remplissant le formulaire disponible dans l'[Espace Déclarations](#) du site du Commissaire. Elle comprend notamment une description du don, le nom du donateur, la date de réception du don ainsi que les circonstances de la réception. Seule la déclaration des membres de l'Assemblée nationale sera consignée au registre public sur le [site internet](#) du Commissaire.

En cas de doute sur la valeur d'un don, il revient à la personne qui le reçoit de l'estimer en adoptant le point de vue d'une personne raisonnablement bien informée. S'il existe un doute quant à sa valeur, il est plus prudent d'en faire la déclaration.

C'est la personne à qui le don est destiné qui doit en faire la déclaration, même s'il y a eu redistribution à une tierce personne ou à un organisme.

Bonne pratique : tenir un registre

Afin de faciliter le regroupement des informations utiles notamment à la déclaration auprès du Commissaire, il est recommandé de tenir un registre des dons reçus de chaque donateur au cours d'une période de douze (12) mois.

2.2. Refus, retour ou remise

Pour les membres de l'Assemblée nationale :

- Tout don qui ne peut être accepté doit être **refusé**. Il ne peut être accepté dans l'intention de le remettre à un tiers ou à un organisme;
- Lorsqu'un don est refusé parce qu'il ne respecte pas l'un des principes de base sur l'acceptabilité, **le Commissaire doit en être avisé**⁸ par écrit au moyen du [formulaire de déclaration](#);
- Si les circonstances font en sorte qu'un don qui n'est pas acceptable est quand même reçu, il doit être **retourné au donateur** ou **remis** au Commissaire sans délai, après lui avoir demandé son avis sur la situation⁹.

Pour les membres du personnel politique :

- Tout don qui ne peut être accepté doit être **refusé**;
- Si les circonstances font en sorte qu'un don qui n'est pas acceptable est quand même reçu, il doit être **retourné au donateur** ou **remis** au Commissaire sans délai¹⁰;

Dans tous les cas, il est entendu qu'un don, même s'il est acceptable, peut être refusé.

En cas de doute quant à l'une ou l'autre de ces étapes, il est recommandé de consulter le Commissaire.

6 Articles 31 du Code, 13 du Règlement et 12 des Règles.

7 Articles 33 du Code, 14 du Règlement et 13 des Règles.

8 Article 30 *in fine* et article 31 al. 3 du Code.

9 Article 30 du Code.

10 Article 12 du Règlement et 11 des Règles.

EXEMPLES GÉNÉRAUX

Pour remercier une députée de son aide, un citoyen lui offre deux tasses achetées auprès d'une céramiste locale. Quelques mois plus tard, à l'occasion du temps des fêtes, le citoyen repasse au bureau de la députée et lui offre un foulard provenant d'une petite boutique du quartier.



La députée peut accepter les tasses. Même sans en connaître précisément la valeur, on peut penser que les deux tasses ne valent pas plus de 200 \$. La députée n'aura donc pas à déclarer ce don. Cependant, lors de la réception du foulard, la valeur totale des dons reçus de ce même donateur pourrait excéder 200 \$. Il faudra dans ce cas qu'elle déclare le foulard et les deux tasses.

Le propriétaire d'une entreprise ayant un dossier actif au bureau de circonscription invite le député à souper dans un grand restaurant.



Dans les circonstances, il serait avisé de refuser l'invitation. Toutefois, le député pourrait accepter de rencontrer le propriétaire de l'entreprise au restaurant, en payant sa propre facture, ou dans un autre lieu, comme le bureau de circonscription.

Dans le cadre de ses fonctions, un ministre reçoit un billet pour un événement et y gagne un prix de présence.



Si le ministre apprend à son arrivée qu'un prix de présence sera attribué par tirage au sort parmi toutes les personnes présentes ayant déposé un coupon de participation, il est préférable qu'il s'abstienne d'y participer ou alors qu'il donne le coupon à une autre personne. Par ailleurs, si la participation au tirage est automatique, il est recommandé au ministre de refuser le prix et de demander que l'on effectue un nouveau tirage.

Un commerçant de la circonscription qui sollicite l'aide d'une députée lui remet, ainsi qu'au membre de son personnel qui assiste à la rencontre, un coupon rabais valide pour son commerce.



Il serait avisé pour la députée et le membre de son personnel de refuser le coupon rabais. Une personne raisonnablement bien informée pourrait penser que ce don est fait dans le but d'influencer ou accélérer le traitement de son dossier par la députée.

Un citoyen offre à son député une peinture qu'il a réalisée d'un paysage de la circonscription. Tout porte à croire qu'à elle seule, la toile de grande dimension vaut plus de 200 \$.



Le député doit déterminer l'acceptabilité de ce don en tenant compte des circonstances et, le cas échéant, en faire la déclaration au Commissaire ou le refuser ou le retourner. Il doit notamment considérer l'identité du donateur, ses intentions et ses rapports avec lui. Compte tenu de sa valeur, la toile devra être déclarée au Commissaire.

Un commerçant satisfait de l'assistance reçue par un membre du personnel politique lui offre un montant d'argent en espèces pour le remercier.



Le membre de personnel politique doit refuser un tel don. En effet, les dons en argent comptant doivent toujours être refusés.

À la suite d'une rencontre réunissant quelques entrepreneurs afin de discuter d'enjeux liés aux changements climatiques, une ministre se voit offrir un stylo valant 50\$ par une personne bénéficiant d'un programme relevant de son ministère.



La ministre peut accepter le stylo. Elle doit toutefois s'assurer d'éviter de créer des attentes auprès du donateur, par exemple en lui laissant croire que les paramètres lui permettant de se qualifier pour ce programme vont demeurer les mêmes. Puisque la valeur du stylo est de moins de 200 \$, elle n'est pas tenue de le déclarer au Commissaire.

Un organisme de la circonscription souhaite remettre un prix honorifique à la députée.



La députée doit déterminer l'acceptabilité de ce don en tenant compte des circonstances et, le cas échéant, en faire la déclaration au Commissaire ou le refuser ou le retourner. Elle doit notamment considérer les règles relatives aux conflits d'intérêts pour éviter, dans l'exercice de ses responsabilités, de favoriser, de manière abusive, les intérêts de cet organisme, même ultérieurement. Le cas échéant, l'aide financière qui pourrait être accordée devra être similaire à celle donnée par les années passées.

À sa grande surprise, au terme d'un événement réunissant divers acteurs d'une industrie relevant de son ministère, une ministre se voit remettre, sur scène, un forfait pour un voyage de pêche dans une luxueuse pourvoirie.



La ministre doit refuser un tel don en raison des circonstances entourant la remise du forfait, dont le lien avec ses responsabilités, les rapports contractuels des donateurs avec l'État, la valeur du forfait et d'éventuelles attentes des donateurs.

S'il n'est pas possible de refuser ce don au moment où il est reçu, la ministre devrait le restituer au donateur dès que possible ou le remettre au Commissaire. En pareil cas, il est recommandé de contacter le Commissaire.

À l'occasion de son anniversaire, un commerçant local fait livrer au domicile d'un député un imposant panier cadeau. Le député souhaite le redonner à une maison d'hébergement de sa circonscription.



Le député doit déterminer l'acceptabilité de ce don en tenant compte des circonstances et, le cas échéant, en faire la déclaration au Commissaire ou le refuser ou le retourner.

Toutefois, si le don ne respecte pas l'un ou l'autre des principes de base sur l'acceptabilité, il n'est pas possible de l'accepter en vue de le remettre à un tiers.

Un lobbyiste invite au restaurant le porte-parole d'une formation politique en matière de PME et lui offre de payer le repas.



Le député doit refuser un tel don. Il peut accepter de rencontrer ce lobbyiste au restaurant, cependant le député devrait payer son propre repas.

Il doit par ailleurs s'assurer que ses interactions avec cette personne se font en respect de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme et du Code de déontologie des lobbyistes.

Le regroupement des producteurs de vin de glace organise un événement à l'Assemblée nationale auquel tous les parlementaires sont invités à participer. Il y aura dégustation de vins de glace et des bouchées seront servies.



Les parlementaires peuvent accepter un tel don puisque l'événement s'adresse à l'ensemble de la députation et que les principes d'acceptabilité sont respectés. Comme il y a tout lieu de croire que ce qui sera offert durant l'événement ne totalise pas plus de 200 \$, elles et ils ne sont pas tenus d'en faire la déclaration au Commissaire.

Situations particulières

Relation purement privée

Les règles sur les situations particulières sont complémentaires aux principes de base en matière de dons, d'avantages et d'autres marques d'hospitalité présentés dans les lignes directrices.

Une relation purement privée est, selon le sens usuel des mots, une relation exclusivement personnelle. Par exemple, un don offert par sa conjointe ou son conjoint, son enfant ou par d'autres membres de sa famille s'inscrit dans le cadre d'une relation purement privée. Il en est de même pour les personnes qui sont véritablement des proches, des intimes ou des relations complètement étrangères à l'exercice de ses fonctions. Ce sont des individus susceptibles d'avoir une « relation purement privée » avec une ou un membre de l'Assemblée nationale ou du personnel politique. La personne qui se fait offrir un don doit notamment se demander s'il lui aurait été offert, n'eût été sa charge.



COMPORTEMENT À ADOPTER

Les dons reçus dans le cadre d'une relation purement privée **n'ont pas à être déclarés au Commissaire**¹¹.

Toutefois, cela ne signifie pas qu'un don reçu dans le cadre d'une relation purement privée est automatiquement acceptable. En effet, les autres règles déontologiques relatives aux dons et avantages demeurent applicables, notamment celles relatives à l'acceptabilité.

EXEMPLES

Un député reçoit un cadeau de la part d'un ami à l'occasion de son mariage. Cet ami est impliqué dans un dossier relevant de la responsabilité du député et il est inscrit au registre des lobbyistes en lien avec ce dossier.



Le député doit déterminer l'acceptabilité de ce don en tenant compte des circonstances et, le cas échéant, en faire la déclaration au Commissaire ou le refuser ou le retourner. Dans cette optique, il doit considérer ce que pourrait en penser une personne raisonnablement bien informée. Il doit se demander si son ami lui aurait offert un cadeau de cette nature, n'eût été sa charge de député ou sa responsabilité dans le dossier.

Enfin, le député doit s'assurer que les interactions qu'il a avec cet ami se font en respect de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme et du Code de déontologie des lobbyistes.

¹¹ Article 31 du Code, 15 du Règlement et 14 des Règles.

Avant l'élection de la députée, son voisin de longue date, propriétaire d'un salon de coiffure, lui offrait un rabais de 15 % pour sa coupe de cheveux. À son premier rendez-vous suivant les élections, son voisin lui offre le même rabais.



La députée peut continuer d'accepter ce rabais, car il n'y a aucun lien avec l'exercice de ses fonctions et ce rabais. Elle doit cependant s'assurer de ne pas créer d'attentes ou laisser croire à son voisin qu'il aura un accès privilégié au bureau de circonscription.



Si le rabais n'était plutôt offert que depuis l'élection de la députée, celle-ci devrait considérer les intentions du donateur et les liens qui pourraient exister entre lui et l'exercice de sa charge.

Marques d'hospitalité et cadeaux protocolaires

Les règles sur les situations particulières sont complémentaires aux principes de base en matière de dons, d'avantages et d'autres marques d'hospitalité présentés dans les lignes directrices.

Les marques d'hospitalité sont des cadeaux ou autres avantages à caractère symbolique qui témoignent de l'appréciation du donateur et qui sont offerts généralement dans un contexte d'exercice d'une fonction officielle ou protocolaire, au Québec comme ailleurs. Ils incluent les marques normales de courtoisie, de protocole ou d'accueil. Ces cadeaux sont soumis aux dispositions du Code, du Règlement ou des Règles portant sur les dons.



COMPORTEMENT À ADOPTER

Les marques d'hospitalité **peuvent être acceptées**, sous réserve du respect des principes de base sur l'acceptabilité. Une déclaration doit être faite au Commissaire si elles ont une valeur de plus de 200 \$.

EXEMPLES

Une conseillère politique se voit offrir un petit assortiment de confiseries locales par les représentants d'un pays étranger alors qu'elle accompagne un ministre lors d'une visite officielle.



La conseillère politique peut accepter ce cadeau protocolaire. Comme il y a tout lieu de croire qu'il vaut moins de 200 \$, elle n'aura pas à en faire la déclaration au Commissaire.

Un ministre se voit offrir une caisse de bouteilles de champagne par l'organisme privé qui l'invite à prononcer une allocution dans le cadre du colloque qu'il organise en lien avec ses responsabilités ministérielles.



Il ne s'agit pas d'une marque normale et habituelle de courtoisie ou d'hospitalité. Ce cadeau doit être refusé, notamment en raison de sa grande valeur, qui doit également être prise en considération lorsqu'il est question de déterminer l'acceptabilité d'un don.

Lors d'une visite des installations d'une société d'État en compagnie de ses dirigeantes et dirigeants, le député se voit offrir un cadeau.



Le député doit déterminer l'acceptabilité de ce don en tenant compte des circonstances et, le cas échéant, en faire la déclaration au Commissaire ou le refuser ou le retourner. Il doit notamment considérer tout lien entre l'organisme public et ses responsabilités.

Un grand événement sportif international aura lieu au Québec et le gouvernement contribue financièrement à sa tenue. Comme membre du Conseil exécutif, un ministre reçoit de la part des organisateurs quatre billets donnant accès à une loge. Le ministre ne joue aucun rôle officiel lors de cette journée.



Le ministre doit déterminer l'acceptabilité de ce don en tenant compte des circonstances et, le cas échéant, en faire la déclaration au Commissaire, le refuser ou le retourner. Il doit notamment considérer tout lien entre le donateur et ses responsabilités ministérielles.

Advenant le cas où ces billets lui avaient été remis par une collègue membre du Conseil exécutif, la responsabilité d'en faire la déclaration incombe à cette dernière.



Activités et événements

Les règles sur les situations particulières sont complémentaires aux principes de base en matière de dons, d'avantages et d'autres marques d'hospitalité présentés dans les lignes directrices.

Les organismes, entreprises et autres entités invitent fréquemment des membres de l'Assemblée nationale ou leur personnel à participer à des activités ou à des événements sans frais ou à moindre coût. Il peut s'agir d'événements sociaux ou publics, tels un congrès, un colloque, un spectacle, un gala ou encore une activité récréative, sociale ou sportive.

L'acceptabilité d'une invitation à participer à une activité ou un événement, tout comme celle des autres dons, doit être évaluée même si l'invitation est faite dans le cadre d'une relation purement privée.

QUESTIONS À SE POSER

- Quelle est la nature de l'événement ou de l'activité? Quel est son objectif?
- Quelle est la durée de l'événement ou de l'activité?
- Quels autres avantages l'activité ou l'événement comporte-t-il, le cas échéant (ex.: repas, transport, hébergement, activités, souvenirs, etc.)?
- Est-ce que la valeur de la participation est substantielle?
- Qui est réellement l'hôte de l'activité ou de l'événement, qu'il s'agisse d'un individu ou d'un organisme? A-t-il des rapports avec l'État?
- Qui commande, organise ou est associé à l'activité ou à l'événement? Cette personne ou entité a-t-elle des rapports avec l'État?
- Dans quelle mesure l'activité ou l'événement est accessible au public ou limité à un groupe restreint?
- Qui participe à l'événement ou à l'activité?
- Quel est le lien entre l'événement ou l'activité et les fonctions exercées?
- Quelle est l'intention derrière l'invitation? Est-ce qu'une personne raisonnablement bien informée pourrait croire qu'il y aurait redevabilité envers la personne ou l'entité qui invite?
- Serait-il contraire aux valeurs et principes éthiques de l'Assemblée nationale du Québec de participer à l'événement ou à l'activité?

Pour répondre à ces questions, il faut faire preuve de diligence en demandant les informations raisonnablement disponibles au moment de l'invitation.

En cas de doute, il est recommandé de consulter le Commissaire.





COMPORTEMENT À ADOPTER

La participation à l'événement ou à l'activité **est acceptable sous réserve du respect des principes de base sur l'acceptabilité**. Si la valeur est de plus de 200 \$, une déclaration doit être faite au Commissaire.

La seule exception à cette règle est si l'invitation a été faite dans un cadre d'une relation purement privée et qu'elle est acceptable, auquel cas il n'y a pas d'obligation de déclarer l'activité ou l'événement au Commissaire. Pour plus de détails, voir la section « relation purement privée ».

EXEMPLES

Une députée reçoit 2 billets pour accéder à la Zone VIP d'un grand festival de musique. Ces billets, qui incluent la nourriture et les boissons, y compris les boissons alcoolisées, se vendent normalement à fort prix.



La députée doit déterminer l'acceptabilité de ce don en tenant compte des circonstances et, le cas échéant, en faire la déclaration au Commissaire ou le refuser ou le retourner. Elle doit notamment considérer l'identité du donateur, ses intentions et ses rapports avec lui. Compte tenu de leur valeur, les billets devront être déclarés au Commissaire.

Un député reçoit un billet d'une valeur de 100 \$ pour un tournoi de golf au profit de la fondation de l'hôpital de sa circonscription. Le président d'honneur lui explique que sa présence servira à promouvoir l'événement, incitant les divers intervenants de la circonscription à y participer à leur tour.



Le député peut accepter cette invitation. Il n'aura pas à soumettre de déclaration au Commissaire, puisque la valeur du billet est de moins de 200 \$.

Voyages et déplacements parrainés

Les règles sur les situations particulières sont complémentaires aux principes de base en matière de dons, d'avantages et d'autres marques d'hospitalité présentés dans les lignes directrices.

Les règles relatives aux dons édictées par le Code, les Règles et le Règlement n'abordent pas nommément le sujet des voyages et déplacements parrainés. Les présentes lignes directrices apportent donc des précisions à ce sujet, de manière à mieux guider la réflexion dans ces circonstances.

Certains voyages et déplacements pour participer à un événement ou une activité particulière s'inscrivent dans le cadre de l'exercice des fonctions. Lorsque les frais liés au voyage, au déplacement ou à l'hébergement **sont assumés par l'Assemblée nationale, le gouvernement ou un ministère (ou l'un de leurs partenaires dans le cadre d'une activité institutionnelle de relations bilatérales ou multilatérales), il ne s'agit pas de don au sens du Code.**

Cependant, si les frais relatifs au voyage, au déplacement ou à l'hébergement **sont assumés en tout ou en partie par une autre entité** que l'Assemblée nationale, le gouvernement ou un ministère, **les règles relatives aux dons peuvent s'appliquer**, et ce, même s'ils sont liés à l'exercice des fonctions de la personne concernée. Il s'agit alors de «voyages ou de déplacements parrainés».



COMPORTEMENT À ADOPTER

Un voyage ou un déplacement parrainé **est acceptable sous réserve du respect des principes de base sur l'acceptabilité**. Si la valeur est de plus de 200 \$, une déclaration doit être faite au Commissaire.

QUESTIONS À SE POSER

- Quel est l'objectif du voyage ou du déplacement ?
- Qui est le donateur ? Qui assume réellement les frais du voyage ou du déplacement ?
- Quel est le coût total du voyage ou du déplacement ?
- Quel est le lien entre le voyage ou le déplacement et les fonctions exercées ?
- Quelle est la nature des activités prévues lors du voyage ou du déplacement, quelle est l'identité des personnes rencontrées ?
- Est-ce que le donateur entretient des rapports contractuels avec l'État ?
- Est-ce que le donateur exerce des activités de lobbyisme ?
- De quelle manière le déplacement servira-t-il l'intérêt public ?
- Est-ce qu'une personne raisonnablement bien informée pourrait croire qu'il y aurait redevabilité envers le donateur ?
- Serait-il contraire aux valeurs et principes éthiques de l'Assemblée nationale du Québec de participer au voyage ou au déplacement ?

Lorsqu'il s'agit d'un voyage à l'extérieur du Québec, les députées et députés, les membres du Conseil exécutif et les membres du personnel politique doivent aussi déterminer, en fonction des circonstances, notamment celles entourant les relations entre le Québec et le territoire hôte, si l'acceptation pourrait, directement ou indirectement, influencer leur indépendance de jugement dans l'exercice de leurs fonctions ou compromettre leur intégrité ou celle de l'Assemblée nationale. Dans tous les cas, il est recommandé de consulter le bureau du Commissaire avant d'accepter un tel don.

Accompagnatrices et accompagnateurs

Il peut arriver que le tiers qui défraie les coûts du voyage ou du déplacement offre aux membres de l'Assemblée nationale d'être accompagnés d'une invitée ou un invité, tels les membres de la famille ou du personnel politique. **Dans un tel cas, la valeur totale du voyage ou du déplacement doit inclure les frais des accompagnatrices et accompagnateurs.** Cependant, si le voyage ou le déplacement parrainé ne respecte pas les principes d'acceptabilité applicables aux membres de l'Assemblée nationale, il en sera de même pour les membres de leur famille ou de leur personnel politique qui sont invités à les accompagner.

Membres de l'Assemblée nationale

Dans la mesure où les déplacements et voyages parrainés sont acceptables, il n'est pas interdit pour les députés d'être accompagnés de membres de leur famille ou de leur personnel politique. Les députés doivent indiquer, dans le [formulaire de déclaration de don](#), des précisions quant à la présence de membres de leur famille ou de leur personnel politique lors du voyage ou du déplacement parrainé.

Il faut souligner que le Code s'applique peu importe que le tiers offre un don directement à un député ou indirectement par l'intermédiaire d'une personne qui lui est proche.

Membres du personnel politique

Si des membres du personnel politique accompagnent un député, c'est à ce dernier qu'il incombe d'effectuer la déclaration du don concernant le voyage ou le déplacement parrainé. La déclaration doit faire mention de la présence de membres du personnel politique.

Par ailleurs, si les membres du personnel politique ont reçu de la part du tiers une invitation indépendante de celle reçue par le député qui les emploie afin de participer au voyage ou déplacement parrainé, ces membres doivent se référer aux dispositions qui leur sont applicables en vertu du Règlement ou des Règles. Les parlementaires et les membres de leur personnel politique devront soumettre chacun respectivement des déclarations de don au Commissaire concernant leur participation à un tel voyage parrainé.

EXEMPLES

Un député est invité par un parlement étranger à participer à une rencontre internationale réunissant des parlementaires francophones. L'Assemblée nationale du Québec assume tous les frais liés à ce déplacement.



Le député peut accepter cette invitation. Il n'aura pas à soumettre de déclaration au Commissaire, puisque c'est l'Assemblée nationale qui paie pour ce déplacement et qu'il ne s'agit donc pas d'un don au sens du Code.

La ministre responsable des ressources naturelles est invitée, toutes dépenses payées, par une société minière à visiter ses installations à l'étranger et à rencontrer ses dirigeants.



La ministre doit déterminer l'acceptabilité de ce don en tenant compte des circonstances et, le cas échéant, en faire la déclaration au Commissaire ou le refuser ou le retourner. Elle doit notamment considérer l'identité du donateur, ses intentions et ses rapports avec lui en plus des liens avec ses responsabilités ministérielles. Compte tenu de la valeur, le voyage parrainé devra être déclaré au Commissaire.

Un comité de la Croix-Rouge offre à un député de défrayer les frais de déplacement et d'hébergement pour qu'il assiste à un colloque à l'étranger et qu'il y prononce une allocution en sa qualité d'élu. Son conjoint est également invité.



Le député doit déterminer l'acceptabilité de ce don ou de cet avantage en tenant compte des circonstances et, le cas échéant, en faire la déclaration au Commissaire ou le refuser ou le retourner. Il doit notamment considérer ce qui est attendu de sa part, la valeur du don et le lien de celui-ci avec ses responsabilités.

Son conjoint peut également l'accompagner, mais il devra en être fait mention dans sa déclaration.

Exercice d'un pouvoir discrétionnaire

Les règles sur les situations particulières sont complémentaires aux principes de base en matière de dons, d'avantages et d'autres marques d'hospitalité présentés dans les lignes directrices.

Les membres de l'Assemblée nationale peuvent exercer un pouvoir discrétionnaire pour l'octroi de sommes en vertu de programmes gouvernementaux. En général, ces programmes visent, selon des objectifs et modalités qui varient, à appuyer financièrement des personnes, des organismes ou des projets. Ainsi, dans le cadre de ces programmes, les parlementaires ont la faculté de choisir ou de recommander qui sera bénéficiaire de l'aide financière gouvernementale. Le Programme Soutien à l'action bénévole (PSAB), dont il sera question ci-dessous, en est un exemple. Plus d'information est disponible dans les lignes directrices sur l'aide financière discrétionnaire, publiées par le Commissaire¹².

En vertu du Code, les députées et députés ne peuvent solliciter, susciter, accepter ou recevoir, pour eux-mêmes ou pour une autre personne, quelque avantage que ce soit en échange notamment d'une intervention¹³. Ainsi, les membres de l'Assemblée nationale ne peuvent lier leur action à l'obtention d'un avantage ou d'un cadeau. Par exemple, ils ne doivent pas agir de manière à laisser croire à un organisme qu'une aide financière ne peut être obtenue que si un don leur est consenti. Cela n'implique pas de refuser tout cadeau spontanément offert par l'organisme. Cela dépendra des circonstances entourant l'offre, chaque situation devant être analysée en fonction de son contexte¹⁴.



COMPORTEMENT À ADOPTER

Le don est **acceptable sous réserve du respect des principes de base sur l'acceptabilité**. Si la valeur est de plus de 200 \$, une déclaration doit être faite au Commissaire¹⁵.

PROGRAMME SOUTIEN À L'ACTION BÉNÉVOLE (PSAB)

Le PSAB vise à appuyer financièrement divers organismes dont ceux à but non lucratif (OBNL), les organismes scolaires, les municipalités, les conseils de bande, les coopératives et les associations pour des projets en lien avec l'organisation d'une activité ou l'achat d'équipement léger, ou un projet d'aide à la communauté dans les domaines du loisir, du sport ou de l'action communautaire.

Les entités bénéficiant de l'aide financière octroyée dans le cadre de ce programme offrent parfois des dons aux parlementaires et à leur personnel. Ces dons sont soumis aux règles prévues par le Code, le Règlement et les Règles en cette matière. Ainsi, l'acceptabilité de ces dons doit être déterminée en tenant compte des circonstances.

Dans le contexte de dons reçus dans cadre du PSAB, les députées et députés doivent notamment éviter que la valeur de ce qu'ils reçoivent soit disproportionnée par rapport à leur intervention au bénéfice de l'organisme. Il faut par ailleurs garder à l'esprit que la présence des parlementaires à des événements caritatifs permet généralement d'attirer une plus grande participation et ainsi augmenter les sommes d'argent récoltées. En outre, ils doivent se demander si ce qu'on leur offre est cohérent avec l'objectif poursuivi par le PSAB, lequel est « d'aider financièrement les organismes qui s'efforcent de combler les besoins de leur communauté dans les secteurs du loisir, du sport ou de l'action communautaire¹⁶ ».

12 COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Aide financière discrétionnaire - Députés et membres du Conseil exécutif*, lignes directrices, novembre 2021, en ligne : <<https://www.ced-qc.ca/fr/document/1989>>.

13 Article 29 du Code.

14 Voir ci-haut « 1. Déterminer l'acceptabilité du don ou de l'avantage ».

15 Article 31 du Code.

16 MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, *Programme Soutien à l'action bénévole*, Description, 2018, en ligne : <<https://www.rps.servicesquebec.gouv.qc.ca/fr/citoyen/afficher-sujet/38500/Programme%20soutien%20l%27action%20b%C3%A9n%C3%A9vole>>



COMPORTEMENT À ADOPTER

Les dons reçus de la part d'OBNL ou d'autres entités ayant bénéficié du PSAB **sont acceptables**. Si leur valeur est de plus de 200 \$, ils doivent être déclarés au Commissaire.

Toutefois, afin d'éviter un processus qui pourrait sembler transactionnel, les députées et députés ne peuvent, par le biais du PSAB, se procurer des billets gratuits ou à moindre coût pour des événements ou des activités, ni acheter de la publicité. Cela ne veut pas dire que toute offre faite à l'initiative de l'organisme bénéficiaire doit être refusée. Il faut cependant s'attarder au contexte.

EXEMPLES

En vertu du PSAB, une députée a octroyé une aide financière de 200 \$ à un organisme sans but lucratif pour l'organisation d'un souper-bénéfice. Peu de temps avant la tenue de l'événement, l'organisme fait spontanément parvenir à la députée deux billets valant chacun 25 \$ pour assister à l'événement.



La députée peut accepter les billets. Elle n'est pas tenue d'en faire la déclaration au Commissaire, les billets valant moins de 200 \$.

En vertu du PSAB, un député a octroyé une aide financière de 300 \$ à une association de sa circonscription pour l'organisation d'un spectacle-bénéfice. En guise de remerciement, l'association remet à un attaché politique, pour le député, deux billets valant au total 500 \$ pour assister d'abord à un cocktail et ensuite au spectacle.



Le député devrait faire preuve de prudence puisque le don qui lui est offert par l'association dépasse l'aide financière accordée. Pour une personne raisonnablement bien informée, la situation pourrait soulever des questions quant à savoir si les intérêts personnels du député pourraient être favorisés. Le député doit également éviter de créer des attentes auprès de donateur lorsqu'il prend la décision d'accepter un don. Le donateur ne doit pas croire qu'il est possible d'obtenir un accès privilégié au député en lui offrant un don.

Le député devrait consulter le bureau du Commissaire avant d'accepter ce don.

Une coopérative de plein air décide de solliciter un député afin d'obtenir de l'aide financière en vertu du PSAB. Un dirigeant fait valoir à ce dernier qu'il ne regretterait pas son appui puisqu'il verrait personnellement à ce que les jeunes enfants du député puissent bénéficier gratuitement des installations de la coopérative.



Ce cadeau doit être refusé puisqu'en étant offert en échange d'une aide financière, il ne respecte pas les principes de base sur l'acceptabilité. De plus, le fait d'accepter la proposition de la coopérative placerait le député en situation de conflit d'intérêts.

Un député intéressé à participer au grand bal organisé par la fondation d'un centre hospitalier offre une aide financière en vertu du PSAB en échange de billets pour participer au bal.



Ce cadeau doit être refusé puisqu'en étant offert en échange d'une aide financière, il ne respecte pas les principes de base sur l'acceptabilité. De plus, une telle situation serait contraire aux objectifs de ce programme.

À la suite de l'octroi, par une ministre, d'une aide financière, la fondation d'un centre hospitalier lui offre un billet pour le bal qu'elle organise.



La ministre peut accepter les billets dans la mesure où les principes d'acceptabilité sont respectés et que ce don n'est pas fait dans une logique transactionnelle.

ACHAT DE PUBLICITÉ

L'achat d'une publicité ne doit pas être effectué dans l'objectif de recevoir un don en retour. Par ailleurs, l'octroi de sommes provenant de l'exercice du pouvoir discrétionnaire donne très souvent lieu à une visibilité offerte par les personnes et organismes bénéficiaires. Il importe cependant de préciser que cette visibilité ne doit pas donner l'impression qu'il s'agit en fait d'une transaction visant à acheter de la publicité. La décision d'accorder ou non une aide financière doit être prise en conformité avec les objectifs et principes du programme dans lesquels cette aide s'inscrit, et non pas en fonction d'un retour attendu. En d'autres mots, l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire ne peut être lié à l'obtention d'une publicité. Pour plus de détails, voir la section « [Exercice d'un pouvoir discrétionnaire](#) ».

Pour obtenir plus d'information au sujet de la publicité, il est également recommandé de prendre connaissance des directives émises par l'Assemblée nationale à ce sujet¹⁷.

¹⁷ Voir à cet effet le *Guide des parlementaires* publié par l'Assemblée nationale du Québec, ainsi que le *Règlement sur les allocations aux députés et aux titulaires de cabinet et sur les sommes versées à des fins de recherche et de soutien*, Bureau de l'Assemblée nationale, décision n° 1603.

Consultation du bureau du Commissaire à l'éthique et à la déontologie

Il est possible de consulter en toute confidentialité le bureau du Commissaire à l'éthique et à la déontologie au sujet de sa situation personnelle ou pour toute précision relative à l'application des valeurs et principes éthiques ainsi que des règles déontologiques.

Par courriel: info@ced-qc.ca

Par téléphone: 418 643-1277

Par courrier:

1150, rue de Claire-Fontaine

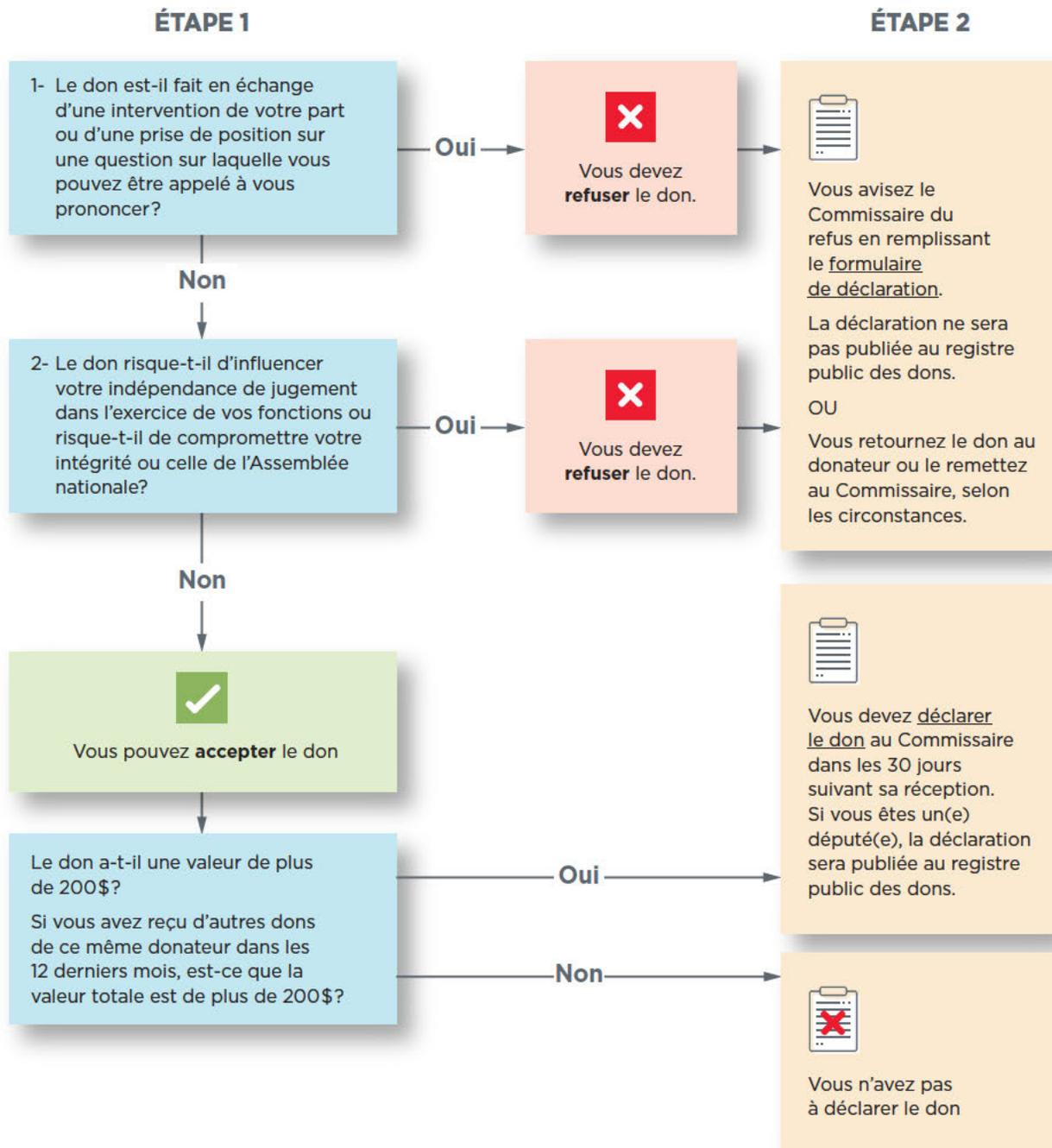
7^e étage, bureau 710

Québec (Québec) G1R 5G4



Outil d'aide à la réflexion

On vous offre quelque chose, pouvez-vous l'accepter ?



ANNEXE

Dispositions législatives et réglementaires pertinentes

Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale (RLRQ, c. C-23.1)

VALEURS ET PRINCIPES ÉTHIQUES

6. Les valeurs de l'Assemblée nationale sont les suivantes :
- 1° l'engagement envers l'amélioration des conditions sociales et économiques des Québécois;
 - 2° le respect et la protection de l'Assemblée nationale et de ses institutions démocratiques;
 - 3° le respect envers les membres de l'Assemblée nationale, les fonctionnaires de l'État et les citoyens.

La conduite du député est empreinte de bienveillance, de droiture, de convenance, de sagesse, d'honnêteté, de sincérité et de justice. Par conséquent, le député :

- 1° fait preuve de loyauté envers le peuple du Québec;
 - 2° reconnaît qu'il est au service des citoyens;
 - 3° fait preuve de rigueur et d'assiduité;
 - 4° recherche la vérité et respecte la parole donnée;
 - 5° a un devoir de mémoire envers le fonctionnement de l'Assemblée nationale et de ses institutions démocratiques.
7. Les députés adhèrent aux valeurs énoncées au présent titre.
8. Les députés reconnaissent que ces valeurs doivent les guider dans l'exercice de leur charge ainsi que dans l'appréciation des règles déontologiques qui leur sont applicables et qu'il doit être tenu compte de ces valeurs dans l'interprétation de ces règles. Ils recherchent la cohérence entre leurs actions et les valeurs énoncées au présent titre, même si, en soi, leurs actions ne contreviennent pas aux règles déontologiques qui leur sont applicables.
9. Les députés reconnaissent que le respect de ces valeurs constitue une condition essentielle afin de maintenir la confiance de la population envers eux et l'Assemblée nationale et afin de réaliser pleinement la mission d'intérêt public qui leur est confiée.

CONFLITS D'INTÉRÊTS

15. Un député ne peut se placer dans une situation où son intérêt personnel peut influencer son indépendance de jugement dans l'exercice de sa charge.
16. Dans l'exercice de sa charge, un député ne peut :
 - 1° agir, tenter d'agir ou omettre d'agir de façon à favoriser ses intérêts personnels, ceux d'un membre de sa famille immédiate ou ceux d'un de ses enfants non à charge ou, d'une manière abusive, ceux de toute autre personne;
 - 2° se prévaloir de sa charge pour influencer ou tenter d'influencer la décision d'une autre personne de façon à favoriser ses intérêts personnels, ceux d'un membre de sa famille immédiate ou ceux d'un de ses enfants non à charge ou, d'une manière abusive, ceux de toute autre personne.

DONS, AVANTAGES ET AUTRES MARQUES D'HOSPITALITÉ

29. Un député ne peut solliciter, susciter, accepter ou recevoir, pour lui-même ou pour une autre personne, quelque avantage que ce soit en échange d'une intervention ou d'une prise de position sur toute question sur laquelle il peut être appelé à se prononcer, notamment une question dont l'Assemblée nationale ou une commission peut être saisie.
30. Un député doit refuser ou, sans délai et après avoir demandé l'avis du commissaire à l'éthique et à la déontologie, retourner au donateur ou remettre au commissaire tout don, toute marque d'hospitalité ou tout autre avantage, quelle que soit sa valeur, qui peut influencer son indépendance de jugement dans l'exercice de ses fonctions ou qui risque de compromettre son intégrité ou celle de l'Assemblée nationale. En cas de refus d'un tel avantage, il en informe par écrit le commissaire.
31. Un député qui reçoit directement ou indirectement un don, une marque d'hospitalité ou un autre avantage d'une valeur de plus de 200 \$ et qui choisit de ne pas le retourner au donateur ou de ne pas le remettre au commissaire doit, dans les 30 jours, faire une déclaration au commissaire à ce sujet, laquelle doit contenir une description adéquate du don, de la marque d'hospitalité ou de l'avantage reçu et préciser le nom du donateur ainsi que la date et les circonstances de sa réception. Le commissaire tient un registre public de ces déclarations. Lorsque le député retourne au donateur un bien, il en avise par écrit le commissaire.
32. L'article 31 ne s'applique pas aux dons, marques d'hospitalité ou autres avantages reçus par un député dans le contexte d'une relation purement privée.
33. Pour l'application des articles 30 et 31, il doit être tenu compte, le cas échéant, de la répétition de dons, de marques d'hospitalité et d'autres avantages reçus d'une même source. Aux fins de l'article 31, le calcul de 200 \$ se fait sur une période de 12 mois.
34. Le commissaire remet les biens qu'il reçoit en application du présent chapitre au secrétaire général de l'Assemblée nationale. Celui-ci en dispose de la manière appropriée.



Règlement concernant les règles déontologiques applicables aux membres du personnel d'un cabinet ministériel (RLRQ, c. C-23.1, r. 2)

VALEURS ET PRINCIPES ÉTHIQUES

4. Les membres du personnel d'un cabinet adhèrent aux valeurs de l'Assemblée nationale ainsi qu'elles sont énoncées à l'article 6 du Code

CONFLITS D'INTÉRÊTS

6. Dans l'exercice de ses fonctions, le membre du personnel d'un cabinet ne peut:
 - 1° se placer dans une situation de conflit entre son intérêt personnel et les devoirs de sa fonction;
 - 2° agir, tenter d'agir ou omettre d'agir de façon à favoriser ses intérêts personnels, ceux d'un membre de sa famille immédiate ou, d'une manière abusive, ceux de toute autre personne;
 - 3° se prévaloir de sa fonction pour influencer ou tenter d'influencer la décision d'une autre personne de façon à favoriser ses intérêts personnels, ceux d'un membre de sa famille immédiate ou, d'une manière abusive, ceux de toute autre personne.

DONS, AVANTAGES ET AUTRES MARQUES D'HOSPITALITÉ

11. Le membre du personnel d'un cabinet ne peut solliciter, susciter, accepter ou recevoir, pour lui-même ou pour une autre personne, quelque avantage que ce soit en échange d'une intervention ou d'une prise de position sur toute question sur laquelle il peut être appelé à intervenir ou prendre position dans l'exercice de ses fonctions.
12. Le membre du personnel d'un cabinet doit refuser ou, sans délai, retourner au donateur ou remettre au commissaire tout don, toute marque d'hospitalité ou tout autre avantage, quelle que soit sa valeur, qui peut influencer son indépendance de jugement dans l'exercice de ses fonctions ou qui risque de compromettre son intégrité ou celle du cabinet.
13. Le membre du personnel d'un cabinet qui reçoit directement ou indirectement un don, un avantage ou une marque d'hospitalité d'une valeur de plus de 200 \$ et qui choisit de ne pas le retourner au donateur ou de ne pas le remettre au commissaire doit, dans les 30 jours, faire une déclaration au commissaire à ce sujet, laquelle doit contenir une description adéquate du don, de la marque d'hospitalité ou de l'avantage reçu et préciser le nom du donateur ainsi que la date et les circonstances de sa réception.
14. Pour l'application de l'article 13, il doit être tenu compte, le cas échéant, de la répétition de dons, de marques d'hospitalité et d'autres avantages reçus d'une même source.
Aux fins de l'article 13, le calcul de 200 \$ se fait sur une période de 12 mois.
15. L'article 13 ne s'applique pas aux dons, marques d'hospitalité ou autres avantages reçus par un membre du personnel d'un cabinet dans le contexte d'une relation purement privée.
16. Il est disposé des biens qui sont reçus par le commissaire en application de la présente section conformément à l'article 34 du Code.



Règles déontologiques applicables aux membres du personnel des députés et des cabinets de l'Assemblée nationale (Bureau de l'Assemblée nationale, décision n° 1690 du 21 mars 2013)

VALEURS ET PRINCIPES ÉTHIQUES

3. Les membres du personnel adhèrent aux valeurs de l'Assemblée nationale énoncées à l'article 6 du Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale.

CONFLITS D'INTÉRÊTS

5. Dans l'exercice de ses fonctions, le membre du personnel ne peut :
 - 1° se placer dans une situation de conflit entre son intérêt personnel et les devoirs de sa fonction;
 - 2° agir, tenter d'agir ou omettre d'agir de façon à favoriser ses intérêts personnels, ceux d'un membre de sa famille immédiate ou, d'une manière abusive, ceux de toute autre personne;
 - 3° se prévaloir de sa fonction pour influencer ou tenter d'influencer la décision d'une autre personne de façon à favoriser ses intérêts personnels, ceux d'un membre de sa famille immédiate ou, d'une manière abusive, ceux de toute autre personne.

DONS, AVANTAGES ET AUTRES MARQUES D'HOSPITALITÉ

10. Le membre du personnel ne peut solliciter, susciter, accepter ou recevoir, pour lui-même ou pour une autre personne, quelque avantage que ce soit en échange d'une intervention ou d'une prise de position sur toute question sur laquelle il peut être appelé à intervenir ou prendre position dans l'exercice de ses fonctions.
11. Le membre du personnel doit refuser ou, sans délai, retourner au donateur ou remettre au commissaire tout don, toute marque d'hospitalité ou tout autre avantage, quelle que soit sa valeur, qui peut influencer son indépendance de jugement dans l'exercice de ses fonctions ou qui risque de compromettre son intégrité ou celle du député qui l'emploie.
12. Le membre du personnel qui reçoit directement ou indirectement un don, un avantage ou une marque d'hospitalité d'une valeur de plus de 200 \$ et qui choisit de ne pas le retourner au donateur ou de ne pas le remettre au commissaire doit, dans les 30 jours, faire une déclaration au commissaire à ce sujet, laquelle doit contenir une description adéquate du don, de la marque d'hospitalité ou de l'avantage reçu et préciser le nom du donateur ainsi que la date et les circonstances de sa réception.
13. Pour l'application de l'article 12, il doit être tenu compte, le cas échéant, de la répétition de dons, de marques d'hospitalité et d'autres avantages reçus d'une même source.
Aux fins de l'article 12, le calcul de 200 \$ se fait sur une période de 12 mois.
14. L'article 12 ne s'applique pas aux dons, marques d'hospitalité ou autres avantages reçus par un membre du personnel dans le contexte d'une relation purement privée.
15. Il est disposé des biens qui sont reçus par le commissaire en application de la présente section conformément à l'article 34 du Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale.

POUR TOUT RENSEIGNEMENT :

Le Commissaire à l'éthique et à la déontologie

1150, rue de Claire-Fontaine

7^e étage, bureau 710

Québec (Québec) G1R 5G4

Téléphone: 418 643-1277

info@ced-qc.ca | www.ced-qc.ca





Place aux citoyens

Étude du Rapport sur la mise en œuvre du Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale

OBSERVATIONS ET CONCLUSIONS

AVRIL 2017



COMMISSION DES INSTITUTIONS





Place aux citoyens

Étude du Rapport sur la mise en œuvre du Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale

OBSERVATIONS ET CONCLUSIONS

AVRIL 2017



COMMISSION DES INSTITUTIONS



LES COLLABORATEURS DE LA COMMISSION DES INSTITUTIONS

SECRETARIAT DE LA COMMISSION

Vicky Boucher
Anik Laplante
Maxime Perreault

RECHERCHE

David Boucher
Julie Paradis
Jules Racine St-Jacques
Mélissa S. Morin

Pour tout renseignement complémentaire sur les travaux de la Commission des institutions, veuillez vous adresser au secrétaire de la Commission, M. Maxime Perreault.

Édifice Pamphile-Le May
1035, rue des Parlementaires, 3^e étage
Québec (Québec) G1A 1A3

Téléphone : 418 643-2722
Sans frais : 1 866 337-8837

Courrier électronique : ci@assnat.qc.ca

Ce document est mis en ligne dans la section « Travaux parlementaires » du site Internet de l'Assemblée nationale : assnat.qc.ca.

Dépôt légal – avril 2017
Bibliothèque et Archives nationales du Québec
ISBN (Imprimé) : 978-2-550-77986-5
ISBN (PDF) : 978-2-550-77987-2

LES MEMBRES ET AUTRES DÉPUTÉS AYANT PARTICIPÉ

- M. Ouellette (Chomedey), président
- M. Bergeron (Verchères), vice-président

- M. Boucher (Ungava)
- M^{me} Hivon (Joliette)
- M. Jolin-Barrette (Borduas)
- M^{me} Maltais (Taschereau)
- M. Marceau (Rousseau)
- M^{me} Melançon (Verdun)
- M. Merlini (La Prairie)
- M^{me} Montpetit (Crémazie)
- M. Rousselle (Vimont)
- M^{me} Roy (Montarville)
- M. St-Denis (Argenteuil)

- M. Auger (Champlain)
- M. Bédard (Chicoutimi)
- M. Bérubé (Matane-Matapédia)
- M. Bonnardel (Granby)
- M. Charette (Deux-Montagnes)
- M. Drainville (Marie-Victorin)
- M. Fortin (Sherbrooke)
- M. Khadir (Mercier)
- M. Leclair (Beauharnois)
- M. Lisée (Rosemont)
- M^{me} Nichols (Vaudreuil)
- M. Ouimet (Fabre)
- M^{me} Poirier (Hochelaga-Maisonneuve)
- M. Proulx (Jean-Talon)
- M. Sklavounos (Laurier-Dorion)
- M. Tanguay (LaFontaine)

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
MANDAT DE LA COMMISSION	1
ÉCHANGES ENTRE LES PARTICIPANTS ET LA COMMISSION	3
CADRE CONCEPTUEL	3
VALORISATION DE LA FONCTION DE DÉPUTÉ	4
Réserve des parlementaires	5
Rapport entre médias et politique	5
SITUATIONS À RISQUE DE CONFLIT D'INTÉRÊTS	6
Fiducie sans droit de regard	6
FUSION DES POSTES DE COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE ET DE COMMISSAIRE AU LOBBYISME	6
AUTRES SUJETS	7
Double emploi	7
Formation en éthique	7
Périodicité de la révision du Code	7
OBSERVATIONS ET CONCLUSIONS	9
BLOC 1 : RÔLE ET RESPONSABILITÉS DU COMMISSAIRE (N ^{OS} 1, 16, 17, 18, 20, 21 ET 22)	9
BLOC 2 : COMMUNICATION D'INFORMATIONS (N ^{OS} 8, 9, 10 ET 11)	12
BLOC 3 : HARCÈLEMENT ET REPRÉSAILLES (N ^{OS} 2 ET 19)	13
BLOC 4 : INTÉRÊTS, AVANTAGES ET AUTRES EMPLOIS (N ^{OS} 3, 4, 5, 6, 7, 15 ET 23)	14
BLOC 5 : FIDUCIE (N ^{OS} 12, 13 ET 14)	16
ANNEXE I : LISTE DES PERSONNES ET DES ORGANISMES AYANT ÉTÉ ENTENDUS	19

LA COMMISSION
DES INSTITUTIONS

■ Étude du Rapport sur la mise en œuvre du Code d'éthique
et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale

ANNEXE II : LISTE DES PERSONNES ET DES ORGANISMES INVITÉS AYANT DÉCLINÉ
L'INVITATION DE LA COMMISSION 21

ANNEXE III : LETTRES TRANSMISES À LA COMMISSION PAR LE COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À
LA DÉONTOLOGIE 23

INTRODUCTION

Le Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale (ci-après « Code ») a été adopté à l'unanimité en décembre 2010. En vertu de l'article 1, ce code « a pour objet d'affirmer les principales valeurs de l'Assemblée nationale auxquelles adhèrent les députés, d'édicter les règles déontologiques qu'ils doivent respecter et de prévoir les mécanismes d'application et de contrôle de ces règles ».

Bien que plusieurs des articles du Code aient pris effet dès le jour de sa sanction, l'article 133 prévoyait une entrée en vigueur progressive de certaines dispositions. Depuis le 1^{er} janvier 2012, tous les articles sont en vigueur. De même, le 30 avril 2013, les Règles déontologiques applicables aux membres du personnel des députés et des cabinets de l'Assemblée nationale et le Règlement concernant les règles déontologiques applicables aux membres du personnel d'un cabinet ministériel ont pris effet.

L'article 62 du Code institue la fonction de commissaire à l'éthique et à la déontologie (ci-après « commissaire »), lequel est chargé de son application. Le premier commissaire, M^e Jacques Saint-Laurent, a été nommé à l'unanimité par les parlementaires le 9 décembre 2010 et assermenté le 6 janvier 2011. Selon l'article 66 du Code, à l'expiration de son mandat, d'une durée de cinq ans, le commissaire demeure en fonction jusqu'à ce qu'il soit nommé de nouveau ou remplacé. Ainsi, M^e Saint-Laurent occupe toujours le poste. Le 27 février 2017, il a toutefois annoncé qu'il quittera ses fonctions au plus tard le 30 septembre 2017.

L'article 108 du Code confirme également le mandat du juriconsulte, lequel est nommé par le Bureau de l'Assemblée nationale. Il est chargé de donner des avis aux députés en matière d'éthique et de déontologie. La fonction de juriconsulte avait d'abord été instituée en 1982, par l'article 74 de la Loi sur l'Assemblée nationale. Depuis le 1^{er} janvier 2016, M^e Jean-Louis Baudoin agit à titre de juriconsulte de l'Assemblée nationale. Il a succédé à M^e Claude Bisson, qui a occupé le poste de 1996 à 2015.

MANDAT DE LA COMMISSION

Suivant l'article 114 du Code, le premier rapport sur sa mise en œuvre a été préparé par le commissaire et déposé par le président de l'Assemblée nationale en février 2015. Ce rapport

couvre la période du 6 janvier 2011 au 31 décembre 2014. Il comporte 23 recommandations¹. Le mandat de la Commission des institutions consiste à étudier le rapport et à se pencher sur l'opportunité de modifier le Code.

Le 14 avril 2015, la Commission a décidé de procéder à des consultations particulières en séances publiques afin d'étudier les observations et les recommandations formulées dans ce rapport. Cinq séances ont ainsi eu lieu lors desquelles neuf témoins ont été convoqués, représentés par une douzaine de personnes (annexe I).

Le 26 mai 2015, les membres de la Commission ont entendu le commissaire à l'éthique et à la déontologie, M^e Jacques Saint-Laurent. Le 3 juin suivant, M^e Claude Bisson, alors juriste de l'Assemblée nationale, a fait part de ses observations sur le rapport. Le 17 mai 2016, MM. Michel Dion et Thierry C. Pauchant, respectivement professeurs d'éthique à l'Université de Sherbrooke et à HEC Montréal ainsi que le commissaire au lobbying du Québec, M^e François Casgrain, ont été entendus à leur tour. Le 27 septembre 2016, les membres de la Commission ont reçu MM. Luc Bégin et Bernard Keating, tous deux professeurs d'éthique à l'Université Laval, ainsi que M. René Villemure, éthicien. Enfin, le 4 octobre 2016, M. Florian Sauvageau, président du conseil d'administration du Centre d'études sur les médias de l'Université Laval et M. Pierre Noreau, professeur au Centre de recherche en droit public à l'Université de Montréal, ont été entendus conjointement par les membres de la Commission. Ils étaient accompagnés de M^{me} Colette Brin et de M. Daniel Giroux, respectivement directrice et secrétaire général du Centre d'études sur les médias à l'Université Laval².

¹ Ce rapport a été déposé à l'Assemblée nationale le 24 février 2015. On peut le consulter à l'adresse suivante, sous le numéro 814-20150224 : <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/assemblee-nationale/41-1/journal-debats/20150224so/documents-deposes.html>

² Il est à noter que plusieurs experts ont décliné l'invitation de la Commission tandis que d'autres se sont désistés. On trouvera à l'annexe II la liste de ces organismes et experts.

ÉCHANGES ENTRE LES PARTICIPANTS ET LA COMMISSION

Plusieurs sujets sont abordés par les participants lors des cinq séances publiques consultatives. Les experts invités à commenter le rapport soulignent notamment certaines carences du Code sur le plan conceptuel et leurs conséquences sur la fonction même de commissaire à l'éthique et à la déontologie. Ils se penchent sur le rôle de l'éthique dans la valorisation de la fonction de député. Puis, ils abordent les situations à risque de conflit d'intérêts et les moyens de les prévenir. Enfin, les témoins se prononcent sur la pertinence de fusionner les fonctions de commissaire au lobbying et de commissaire à l'éthique et à la déontologie en un seul et même poste.

CADRE CONCEPTUEL

La moitié des intervenants entendus soulignent les carences du Code sur le plan conceptuel. Les notions de valeur, d'éthique et de déontologie autour desquelles s'articule le Code font l'objet d'une certaine confusion, selon eux. Comme le montrent ces experts, les mots « éthique » et « déontologie », s'ils font bien partie de la même famille conceptuelle, renvoient néanmoins à des réalités distinctes. Toutefois, le Code et le rapport ne tiennent pas suffisamment compte de cette distinction.

La déontologie réfère aux principes juridiques et moraux qui régissent l'exercice d'une fonction. Elle prescrit des normes de conduite sous forme de règles codifiées, souvent sur le mode de l'interdiction. En revanche, l'éthique suggère, sur un mode positif, une conduite vertueuse aux individus qui va au-delà de l'obéissance à un corpus de règles. Elle renvoie aux valeurs communément admises par un groupe donné. Ainsi, les valeurs jouent un rôle fondamental dans le Code et son application. Ce sont elles qui doivent guider les élus dans les décisions souvent délicates qu'ils sont appelés à prendre dans le cadre de leurs fonctions.

Or, comme le remarquent quelques témoins, le Code ne définit pas les valeurs avec suffisamment de clarté. Cela entraîne un déséquilibre à la faveur de la dimension juridique, déontologique du Code au détriment de sa dimension éthique. En attestent les références beaucoup plus nombreuses au champ lexical de la déontologie dans le rapport et l'absence de sens conféré au terme « éthique » dans ses différents emplois.

Ce déséquilibre n'est pas sans conséquence sur le pouvoir d'enquête du commissaire. En vertu de l'article 92 du Code, celui-ci « peut, de sa propre initiative et après avoir donné par écrit un préavis raisonnable, faire une enquête pour déterminer si [un membre de l'Assemblée nationale]

a commis un manquement au [...] code », ce qui inclut un manquement aux valeurs de l'Assemblée nationale. Toutefois, les graphiques des pages 86 et 87 du rapport indiquent que, entre 2011 et 2014, aucune demande concernant les valeurs n'a été adressée au commissaire. Selon certains intervenants, cette absence témoigne fort probablement de l'imprécision desdites valeurs : celles-ci sont trop vagues et occupent trop peu de place dans le Code pour servir de motif à un questionnement d'ordre éthique.

En conséquence, plusieurs experts consultés recommandent que leur définition soit précisée afin d'asseoir le pouvoir d'enquête du commissaire sur des bases conceptuelles plus solides. M. Villemure insiste en outre sur l'obligation de donner une formation solide en éthique au commissaire à son entrée en fonction.

VALORISATION DE LA FONCTION DE DÉPUTÉ

Les remarques des experts au sujet de l'imprécision des concepts fondamentaux du Code sont l'occasion de réfléchir de façon plus large sur le rôle de l'éthique dans la valorisation de la fonction de député au sein de la société québécoise.

Quelques intervenants appellent les députés à s'élever au-dessus des exigences minimales de leurs fonctions pour servir d'exemples à la population. Ils les invitent à dépasser les règles déontologiques pour se placer dans le champ de l'éthique. Certains soulignent que l'image des élus est présentement mise à mal dans la sphère publique. Ils préviennent que le simple respect des règles de déontologie ne redorera pas cette image. En revanche, la recherche d'un comportement éthique par les députés favoriserait une perception plus positive de leur fonction au sein de la population. Comme le résume M. Pauchant, le comportement légal est attendu, le comportement éthique, admiré. Ainsi, s'il apparaît nécessaire de rehausser le caractère éthique du Code, il est tout aussi primordial de rehausser le caractère éthique de la politique telle qu'elle s'exerce au quotidien.

Des intervenants insistent sur les progrès réalisés dans l'implantation d'une « culture éthique » à l'Assemblée nationale depuis l'institution du Code et du commissaire. Cependant, quelques suggestions sont avancées afin de pousser la démarche plus loin. Certains experts rappellent l'importance de la prévention et de la responsabilisation des élus. Ils enjoignent aux membres de l'Assemblée nationale de poser eux-mêmes un second regard sur leurs actions, de placer le bien commun avant les intérêts de quelques acteurs, de faire preuve de plus d'indulgence les uns envers les autres, de se questionner sur le genre de députés qu'ils souhaitent être et même d'entreprendre une recherche empirique sur les traits de caractère jugés admirables chez leurs

prédécesseurs. Ils pourront ainsi préciser le sens des valeurs fondamentales de l'Assemblée nationale. De telles recommandations seraient de nature à revaloriser la fonction de député aux yeux de la population et leur fourniraient, selon eux, des balises plus claires dans l'exercice de leur fonction.

RÉSERVE DES PARLEMENTAIRES

Toujours dans le souci de revaloriser la fonction de député, des membres de la Commission évoquent des pistes de réflexion afin d'atténuer les effets de la partisanerie inhérente au jeu politique sur les cas soumis à l'examen du commissaire. Il est ainsi suggéré que les enquêtes du commissaire soient comprises dans l'article 35 alinéa 3 du Règlement de l'Assemblée nationale afin d'imposer une « saine réserve » aux députés lorsqu'un cas fait l'objet d'une enquête. L'article en question interdit aux membres de l'Assemblée nationale de « parler d'une affaire qui est devant les tribunaux ou un organisme quasi judiciaire, ou qui fait l'objet d'une enquête, si les paroles prononcées peuvent porter préjudice à qui que ce soit ».

RAPPORT ENTRE MÉDIAS ET POLITIQUE

De nombreux échanges portent sur la difficulté de concilier l'éthique et toutes les nuances qu'elle sous-entend avec les exigences de la vie politique contemporaine. Celle-ci, affirment des membres et des témoins, est largement déterminée par un système médiatique hautement réactif, peu favorable à la réflexion pondérée et aux explications mesurées. De plus, les débats autour des questions d'éthique sont relativement nouveaux pour la population québécoise. Certains intervenants déplorent les jugements hâtifs dont souffre souvent le traitement des cas d'éthique dans la sphère médiatique et les médias sociaux. D'autres se demandent même si l'éthique est soluble dans la politique.

Plusieurs discussions portent sur les risques inhérents aux liens trop étroits entretenus par les membres de l'Assemblée nationale avec le monde des médias. Des participants rappellent que, s'il incombe bel et bien aux élus de développer une « culture éthique » favorisant l'autonomie de l'Assemblée nationale, les médias d'information doivent eux aussi chercher à préserver leur indépendance à l'égard de la sphère politique.

SITUATIONS À RISQUE DE CONFLIT D'INTÉRÊTS

La question des conflits d'intérêts revient à plusieurs reprises lors des auditions, notamment par le truchement de la recommandation n° 23 du rapport. Cette recommandation demande aux membres de l'Assemblée nationale de procéder « à une révision des règles déontologiques applicables à un membre de l'Assemblée nationale afin de préciser les obligations du député et les pouvoirs du commissaire à l'égard des situations exceptionnelles relatives aux intérêts détenus par un élu ». Il paraît évident que la multiplication des activités professionnelles – mais également personnelles – autres que les fonctions parlementaires peut augmenter, pour un élu, les risques de conflit d'intérêts. M. Noreau fait toutefois remarquer que peu de secteurs économiques échappent au risque de conflit d'intérêts, la structure économique du Québec reposant en large partie sur l'intervention de l'État. Ainsi, certains témoins jugent la recommandation n° 23 trop imprécise pour être applicable en l'état, tandis que d'autres préviennent la Commission des risques de modifier le Code à partir de cas particuliers.

FIDUCIE SANS DROIT DE REGARD

Principaux outils de protection des parlementaires contre les conflits d'intérêts, la fiducie et le mandat sans droit de regard font l'objet de nombreuses discussions au cours des auditions. M^e Saint-Laurent invite les membres de l'Assemblée nationale à songer à de nouvelles mesures protectrices contre les conflits d'intérêts. Tous s'entendent sur l'interdiction formelle de donner des directives sur les intérêts confiés à un fiduciaire ou à un mandataire pendant la durée de la fiducie ou du mandat. En revanche, les avis sont partagés sur la possibilité de donner des instructions au fiduciaire ou au mandataire avant la création de la fiducie ou du mandat.

FUSION DES POSTES DE COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE ET DE COMMISSAIRE AU LOBBYISME

La Commission se questionne sur la pertinence d'adopter une loi regroupant au sein d'un même organisme les instances de contrôle et d'application des règles d'éthique et de lobbyisme de l'État québécois et de ses municipalités.

Lors de son passage devant la Commission, des députés demandent au commissaire au lobbyisme s'il est d'accord avec cette idée. Sans s'y opposer complètement, M^e Casgrain avertit les membres qu'il y a un risque de surcharger le titulaire éventuel d'un tel poste en lui confiant un

mandat de surveillance trop étendu. Les provinces canadiennes qui ont choisi d'attribuer la fonction du commissaire au lobbyisme et celle du commissaire à l'éthique à une seule personne, rappelle-t-il, se sont abstenues d'inclure les municipalités sous sa responsabilité. Accueillant plus ou moins favorablement la perspective d'une fusion, les autres témoins interrogés à cet effet se montrent prudents. M. Bégin suggère qu'une commission parlementaire se penche sur cette question, tandis que M. Villemure conçoit d'emblée que les aspects de la fonction devraient être hiérarchisés à la faveur de l'éthique.

AUTRES SUJETS

DOUBLE EMPLOI

MM. Dion et Pauchant déplorent que la recommandation n° 3 du rapport n'ait pas traité de l'à-propos, pour les députés, d'occuper un autre emploi durant leur mandat. À leur avis, la charge symbolique associée à la fonction de député, les tâches qui lui incombent et son rôle social sont trop importants pour permettre d'exercer un autre emploi. Cette remarque s'applique à plus forte raison aux membres du Conseil exécutif.

FORMATION EN ÉTHIQUE

Tous les participants interrogés sur le sujet se montrent favorables à la recommandation n° 18 prévoyant l'obligation, pour les membres de l'Assemblée nationale et leur personnel, de suivre « une formation en éthique dans les six mois suivant le début de leur mandat et, par la suite, à au moins une reprise pour chaque mandat subséquent ». Tous estiment à neuf heures la durée minimale d'une telle formation.

PÉRIODICITÉ DE LA RÉVISION DU CODE

L'ensemble des intervenants interrogés sur la périodicité de la révision du Code accueillent favorablement la proposition de permettre une révision au gré des besoins et non suivant le cycle actuel d'une durée de cinq ans.

OBSERVATIONS ET CONCLUSIONS

Le rapport du commissaire à l'éthique et à la déontologie énonce 23 recommandations afin de modifier le Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale. En séance de travail, les parlementaires s'entendent pour les traiter par blocs thématiques. De tailles différentes, ces blocs regroupent les recommandations sous cinq thèmes :

1. Rôle et responsabilités du commissaire : recommandations n^{os} 1, 16, 17, 18, 20, 21 et 22;
2. Communication d'informations : recommandations n^{os} 8, 9, 10 et 11;
3. Harcèlement et représailles : recommandations n^{os} 2 et 19;
4. Intérêts, avantages et autres emplois : recommandations n^{os} 3, 4, 5, 6, 7, 15 et 23;
5. Fiducie : recommandations n^{os} 12, 13 et 14.

BLOC 1 : RÔLE ET RESPONSABILITÉS DU COMMISSAIRE (N^{OS} 1, 16, 17, 18, 20, 21 ET 22)

Recommandation n^o 1 : Que le Code soit modifié pour prévoir que, dans la période de six mois précédant une élection, le commissaire peut, sur demande écrite d'une personne qui n'est pas député, rendre un avis écrit relativement à toute question concernant les obligations de cette personne au terme du Code, dans sa situation.

La Commission accueille favorablement la recommandation.

Recommandation n^o 16 : Que le Code soit modifié pour prévoir un mécanisme d'examen de l'exercice des responsabilités du commissaire dans l'application du Code, des Règles et du Règlement.

La Commission prend bonne note de la recommandation, mais y voit une menace éventuelle à l'indépendance du commissaire.

Recommandation n° 17 : Que l'article 87 du Code soit modifié pour prévoir que le commissaire peut rendre public un avis qu'il a rendu à l'égard d'un membre de l'Assemblée nationale, lorsque ce dernier déclare publiquement avoir obtenu un avis du commissaire.

Tout en reconnaissant le bien-fondé de la recommandation, les membres soulignent qu'elle autorise, par l'utilisation du verbe « peut », une certaine discrétion de la part du commissaire. Ils estiment que cette marge de manœuvre pourrait faire l'objet de discussions ultérieures afin d'être balisée. À cet égard, les membres rappellent l'importance de préserver la confidentialité des informations qui relèvent de la vie privée du député faisant l'objet de l'avis ou de personnes de son entourage lorsque ces renseignements ne sont pas essentiels à la compréhension des faits et des enjeux éthiques soulevés par l'avis.

Recommandation n° 18 : Que le Code, les Règles et le Règlement soient modifiés de façon à prévoir l'obligation pour les députés, les membres du Conseil exécutif et les membres de leur personnel de participer à une formation dans les six mois du début de leur mandat et, par la suite, à au moins une reprise pour chaque mandat subséquent.

D'accord avec la recommandation, les membres soulignent l'importance d'une formation adaptée à chaque fonction politique au sein de l'Assemblée nationale : membre du Conseil exécutif, député, membre du personnel. Ils insistent aussi pour que la formation du personnel traite non seulement des règles qui leur sont propres, mais aussi de celles qui s'appliquent aux députés et aux membres du Conseil exécutif.

Recommandation n° 20 : Que le Code soit modifié pour permettre au commissaire d'imposer une pénalité pour le défaut de respecter certaines obligations prescrites par le Code qui seront préalablement identifiées par le législateur. Le commissaire devrait aviser le membre de l'Assemblée nationale concerné de son intention de lui imposer une pénalité et l'inviter à lui faire part de ses observations, ou à payer la pénalité en question. Le défaut d'agir du député ou du membre du Conseil exécutif à la suite de l'avis du commissaire serait alors considéré comme un aveu de responsabilité entraînant l'imposition de la sanction déterminée par le commissaire.

Que le Code indique que l'imposition d'une pénalité est rendue publique par le commissaire.

La Commission accueille favorablement la recommandation.

Recommandation n° 21 : Que les articles 87 et 91 du Code soient modifiés pour indiquer que la demande écrite d'avis d'un député ou la demande écrite présentée au commissaire de faire enquête ne peut être rendue publique qu'après que le commissaire en ait confirmé la réception.

Les membres de la Commission comprennent bien les préoccupations du commissaire. Cependant, ils estiment qu'il existe une différence fondamentale entre une demande d'avis d'un député sur sa propre situation, d'une part, et une demande écrite présentée au commissaire de faire enquête sur un autre député, d'autre part.

Dans le premier cas, ce serait restreindre la liberté de parole du député que de l'empêcher d'aborder publiquement sa volonté de demander un avis le concernant ou le fait qu'il a transmis une telle demande.

Dans le deuxième cas, soit la demande écrite de faire enquête concernant un autre député, différentes visions sont exprimées. Les membres relèvent une certaine ambivalence dans le rapport du commissaire entre le fait, pour un député, de rendre publique le texte sa demande d'enquête et le fait, pour ce même député, de rendre publique sa démarche en ce sens. Ainsi, il n'y a pas unanimité parmi les membres de la Commission sur cet aspect de la recommandation.

Recommandation n° 22 : Que la Loi sur l'Assemblée nationale soit modifiée pour déléguer au Bureau de l'Assemblée nationale le pouvoir d'autoriser le commissaire à imposer des sanctions, à la suite d'une enquête tenue en application des Règles et concluant qu'un manquement a été commis par un membre du personnel d'un député ou d'un cabinet de l'Assemblée nationale.

Que la Loi sur l'exécutif soit modifiée de la même façon pour permettre, en application du Règlement, l'imposition d'une sanction, en cas de défaut, à un membre du personnel d'un cabinet ministériel.

Les membres expriment de fortes réserves à l'égard de la recommandation. Le Bureau de l'Assemblée nationale étant une instance majoritaire et non paritaire, les membres sont d'avis

qu'il ne lui appartient pas de sanctionner les employés ni d'autoriser le commissaire à sanctionner les employés. Il revient plutôt aux députés de prendre des sanctions contre leurs propres employés. Dans le cas où un membre du personnel d'un député ou d'un cabinet serait trouvé coupable d'avoir enfreint les règles déontologiques qui lui sont applicables, la Commission estime donc préférable que le pouvoir du commissaire se limite à recommander au député qui emploie le fautif de lui imposer une sanction.

Les membres notent toutefois l'intention du commissaire de procéder à une révision du Règlement concernant les règles déontologiques applicables aux membres du personnel d'un cabinet ministériel, comme cela est indiqué dans une lettre transmise au président de l'Assemblée le 23 janvier 2017 et déposée à l'Assemblée le 7 février 2017³.

BLOC 2 : COMMUNICATION D'INFORMATIONS (N^{OS} 8, 9, 10 ET 11)

Recommandation n^o 8 : Que le Code soit modifié de façon à prévoir que le dépôt d'une déclaration des intérêts personnels, dans les 60 jours qui suivent la publication de l'élection à la Gazette officielle du Québec, ne s'applique pas au député qui a été réélu, qui devrait déposer sa déclaration annuelle à la date prescrite par le commissaire en application de l'article 37 du Code.

La Commission accueille favorablement la recommandation.

Recommandation n^o 9 : Que le Code soit modifié pour prévoir l'obligation pour tous les députés d'aviser le commissaire de tout changement significatif, comme le prévoit l'article 53 du Code pour les membres du Conseil exécutif.

La Commission accueille favorablement la recommandation.

³ Cette lettre a été déposée à l'Assemblée nationale le 7 février 2017. On peut la consulter à l'adresse suivante, sous le numéro 2902-20170207 :
<http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/assemblee-nationale/41-1/journal-debats/20170207so/documents-deposes.html>

Recommandation n° 10 : Que le Code soit modifié pour permettre au commissaire de déterminer, lorsque les circonstances le justifient, les renseignements qui ne doivent pas apparaître au sommaire.

Recommandation n° 11 : Que le Code soit modifié pour permettre aux membres de l'Assemblée nationale d'aviser le commissaire des raisons pour lesquelles ils souhaitent que certains renseignements qui les concernent ou qui concernent les membres de leur famille immédiate ne soient pas inscrits au sommaire.

La Commission accueille favorablement les recommandations n^{os} 10 et 11.

BLOC 3 : HARCÈLEMENT ET REPRÉSAILLES (N^{OS} 2 ET 19)

Recommandation n° 2 : Que les membres de l'Assemblée nationale procèdent à un examen sur la pertinence de prévoir des mesures législatives en matière de harcèlement dont pourraient être victimes les députés, les membres du Conseil exécutif et les membres de leur personnel.

Compte tenu de l'adoption, en juin 2015, de la Politique relative à la prévention et à la gestion des situations de harcèlement en milieu de travail de l'Assemblée nationale, la Commission se questionne sur l'opportunité de redoubler ce cadre réglementaire. Après avoir interpellé le commissaire à ce sujet, une réponse leur a été transmise par écrit le 7 décembre 2016.

La Commission prend acte de la réponse du commissaire et convient que les objectifs de la recommandation ont été satisfaits par la Politique relative à la prévention et à la gestion des situations de harcèlement en milieu de travail de l'Assemblée nationale. Cependant, les membres expriment le souhait qu'une politique en la matière soit appliquée par le Conseil du trésor aux employés des cabinets ministériels. Ceux-ci ne sont pas assujettis à la politique sur le harcèlement de l'Assemblée nationale.

Recommandation n° 19 : Que le Code soit modifié pour interdire des mesures de représailles contre une personne qui communique des renseignements au commissaire ou qui collabore à une vérification ou à une enquête concernant un manquement au Code, aux Règles ou au Règlement, ou encore de menacer une personne de mesures de représailles pour qu'elle s'abstienne de communiquer des renseignements ou de collaborer à une vérification ou à une enquête. Seraient présumés être des mesures de représailles, la rétrogradation, la suspension, le congédiement ou le déplacement de cette

personne ainsi que toute sanction disciplinaire ou toute autre mesure portant atteinte à son emploi ou à ses conditions de travail, notamment.

D'accord avec la recommandation, les membres insistent cependant pour que la modification au Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale s'harmonise avec les termes de la Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics adoptée le 9 décembre 2016.

BLOC 4 : INTÉRÊTS, AVANTAGES ET AUTRES EMPLOIS (N^{OS} 3, 4, 5, 6, 7, 15 ET 23)

Recommandation n° 3 : Que les membres de l'Assemblée nationale procèdent à un examen, au regard des principes éthiques et des règles déontologiques établis par le Code, de la pertinence de maintenir la possibilité, pour les députés, d'exercer simultanément plus d'une fonction.

Les membres jugent opportun que l'Assemblée nationale balise l'exercice de plus d'une fonction par les députés. Ils s'interrogent sur le sens que le commissaire donne au mot « fonction » dans la recommandation. La Commission rappelle que certains ordres professionnels exigent de leurs membres qu'ils maintiennent une certaine fréquence dans la pratique de leur profession pour conserver leurs droits.

Recommandation n° 4 : Que l'article 25 du Code soit modifié en ce qui concerne l'obligation pour un député qui a un intérêt personnel et financier distinct de se retirer d'une séance, pour prévoir que le député peut prendre part aux débats, sans exercer son droit de vote, à la condition de déclarer préalablement son intérêt personnel et financier distinct de celui de l'ensemble des députés ou de la population, à l'égard d'une question dont l'Assemblée nationale ou une commission est saisie.

L'article 25 prévoit l'obligation, pour un député présent à une séance ayant un intérêt personnel et financier distinct de celui de l'ensemble des députés ou de la population et dont il a connaissance, de « déclarer publiquement sans délai la nature de cet intérêt et de se retirer de la séance sans exercer son droit de vote ni participer aux débats sur cette question ». Les membres reconnaissent que la recommandation du commissaire permettrait aux élus de mettre leurs connaissances au profit des débats lorsque ceux-ci relèvent de leur domaine d'expertise. Ils craignent toutefois qu'elle ne représente un recul par rapport à la règle qui prévaut actuellement. Ils expriment donc des réserves sur la recommandation.

Par ailleurs, la Commission insiste pour que la formation sur le Code donnée aux députés à leur entrée en fonction définisse clairement la notion d'intérêt personnel et financier distinct.

Recommandation n° 5 : Que les membres de l'Assemblée nationale procèdent à un examen, au regard des principes éthiques et des règles déontologiques établis par le Code, de la diversité des types de programmes de fidélisation et la valeur des avantages qu'ils procurent, notamment, la possibilité d'utiliser, à des fins personnelles, les points bonis obtenus dans le cadre d'un programme de fidélisation pour des dépenses liées à l'exercice de la charge et remboursées ou payées par l'État, notamment lorsque ce programme est offert directement par un détaillant ou par un transporteur.

Les membres de la Commission adhèrent à l'esprit de la recommandation, mais se questionnent sur la possibilité de l'appliquer dans l'exercice concret de leur fonction.

Recommandation n° 6 : Que le Code soit modifié de façon à préciser les obligations des députés et des membres du Conseil exécutif concernant les intérêts qui sont détenus à l'extérieur du Québec.

La Commission accueille favorablement la recommandation.

Recommandation n° 7 : Que l'article 38 du Code soit modifié pour ajouter aux éléments que comporte la déclaration des intérêts personnels des députés, les renseignements relatifs au droit réel qu'il détient dans un immeuble, quel que soit l'usage, ainsi que les renseignements relatifs à l'immeuble dont il est locataire.

Tout en prenant bonne note de la recommandation, la Commission souhaite qu'elle s'accorde avec les règles en vigueur à l'Assemblée nationale.

Recommandation n° 15 : Que le Code soit modifié pour prévoir un cadre déontologique lorsque le membre de la famille immédiate du membre du Conseil exécutif détient des intérêts dans une entreprise dont les titres sont transigés à une bourse ou pour lesquels il existe un autre marché organisé, pour préciser que, si cette entreprise participe à un marché avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public, l'importance de

l'intérêt ou les circonstances entourant la conclusion du marché ne permettent vraisemblablement pas la collusion ou l'influence indue.

La Commission accueille favorablement la recommandation.

Recommandation n° 23 : Que les membres de l'Assemblée nationale procèdent à une révision des règles déontologiques applicables à un membre de l'Assemblée nationale afin de préciser les obligations du député et les pouvoirs du commissaire à l'égard des situations exceptionnelles relatives aux intérêts détenus par un élu.

Les membres reconnaissent bien le problème auquel réfère la recommandation. Cependant, ils conçoivent difficilement les modalités juridiques qui la rendraient applicable. Ils évoquent à ce sujet l'intervention en audition publique de M. Pierre Noreau, professeur titulaire à la Faculté de droit de l'Université de Montréal. En conséquence, bien qu'ils soient préoccupés par l'enjeu que soulève la recommandation, les membres l'estiment difficilement applicable.

BLOC 5 : FIDUCIE (N^{OS} 12, 13 ET 14)

Recommandation n° 12 : Que le Code soit modifié afin de préciser les règles relatives à la fiducie ou au mandat sans droit de regard, plus spécialement les instructions du membre de l'Assemblée nationale à l'intention du fiduciaire ou du mandataire.

La Commission tient pour établi qu'une fiducie ou un mandat sans droit de regard ne permet pas au titulaire d'une charge publique de communiquer quelque directive que ce soit au fiduciaire ou au mandataire tant et aussi longtemps que la fiducie ou le mandat sont en vigueur. Cependant, il n'y a pas unanimité parmi les membres de la Commission sur la possibilité de donner des directives au fiduciaire ou au mandataire concernant les intérêts qui lui sont transférés *avant* l'entrée en vigueur de la fiducie ou du mandat.

Recommandation n° 13 : Que le Code soit modifié pour prévoir que le commissaire peut autoriser, sur demande, le remboursement des frais relatifs à la constitution d'une fiducie sans droit de regard ou d'un mandat sans droit de regard et le remboursement des honoraires correspondants.

Les membres accueillent favorablement la recommandation et expriment le souhait que les montants maximaux admissibles au remboursement des frais relatifs à la constitution d'une fiducie ou d'un mandat sans droit de regard soient balisés adéquatement. Pour ce faire, ils suggèrent de s'inspirer de la Directive sur le remboursement des frais relatifs au dessaisissement de biens et au retrait des activités adoptée en avril 2015 par le Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique du Parlement du Canada.

Recommandation n° 14 : Que le Code soit modifié pour prévoir que le fiduciaire ou le mandataire est tenu de fournir au commissaire, sur demande, un rapport écrit indiquant la nature et la valeur des biens administrés ainsi que la liste des intérêts qui ont fait l'objet d'une acquisition ou d'une vente au cours de la période visée ou tout autre renseignement ou document relatif à ces intérêts.

Les membres prennent acte de la recommandation, mais l'estiment difficilement applicable. Ils réitèrent l'importance que les fiducies ou mandats assurent la nette séparation de l'élu visé et de ses intérêts ainsi transférés.

ANNEXE I : LISTE DES PERSONNES ET DES ORGANISMES AYANT ÉTÉ ENTENDUS

- M^e Jacques Saint-Laurent, commissaire à l'éthique et à la déontologie
- M^e Claude Bisson, juriste de l'Assemblée nationale
- M. Michel Dion, professeur à l'Université de Sherbrooke
- M. Thierry C. Pauchant, directeur de la Chaire de management éthique à HEC Montréal
- M^e François Casgrain, commissaire au lobbying
- M. Luc Bégin, professeur à l'Université Laval
- M. Bernard Keating, professeur associé à l'Université Laval
- M. René Villemure, éthicien
- M^{me} Colette Brin, M. Daniel Giroux, M. Pierre Noreau et M. Florian Sauvageau, Centre d'étude sur les médias

ANNEXE II : LISTE DES PERSONNES ET DES ORGANISMES INVITÉS AYANT DÉCLINÉ L'INVITATION DE LA COMMISSION

- M. Sébastien Bouthillier, chargé de cours, HEC Montréal;
- M^{me} Huguette St-Louis, ex-juge en chef de la Cour du Québec;
- Barreau du Québec;
- Office des professions du Québec;
- Commissaire à la déontologie policière;
- Commissaire aux conflits d'intérêts de l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick;
- Commissaire à l'intégrité de l'Ontario;
- Commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique du Parlement du Canada;
- Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques;
- Directeur général des élections du Québec;
- Fédération professionnelle des journalistes du Québec;
- M^{me} Anne-Marie Gingras, professeure, Université du Québec à Montréal;
- M. Renaud Carbasse, chercheur associé, Centre de recherche interuniversitaire sur la communication, l'information et la société;
- M. Taïeb Hafsi, professeur, Chaire Walter J. Somers de management stratégique international, HEC Montréal;
- M. Benoît Cherré, professeur, Université du Québec à Montréal;

ANNEXE III : LETTRES TRANSMISES À LA COMMISSION PAR LE COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE



CONFIDENTIEL

Québec, le 7 décembre 2016

Monsieur Guy Ouellette
Président de la Commission des institutions
Hôtel du Parlement
1045, rue des Parlementaires
RC, Bureau RC.93
Québec (Québec) G1A 1A4

Monsieur le Président de la Commission des institutions,

À la demande des membres de la Commission des institutions, dans le cadre des travaux visant l'étude du premier rapport du Commissaire à l'éthique et à la déontologie concernant la mise en œuvre du Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale, il me fait plaisir de vous soumettre des précisions supplémentaires concernant certaines recommandations. J'apprécie beaucoup que les membres de la Commission aient pris l'initiative de solliciter ces précisions.

D'abord, je vous sou mets les commentaires suivants au sujet de la recommandation numéro 2.

Recommandation 2 :

« Que les membres de l'Assemblée nationale procèdent à un examen sur la pertinence de prévoir des mesures législatives en matière de harcèlement dont pourraient être victimes les députés, les membres du Conseil exécutif et les membres de leur personnel. »

Lorsque je préparais le rapport sur la mise en œuvre et les recommandations que j'avais l'intention de soumettre aux membres de l'Assemblée nationale, des événements malheureux survenus à la Chambre des communes, avaient soulevé des interrogations sur la suffisance de l'encadrement législatif au Parlement, concernant les situations de harcèlement. À ce moment-là, je m'étais posé la question de savoir dans quelle mesure le Commissaire à l'éthique et à la déontologie peut être appelé à intervenir et, je l'espérais, à offrir un support quelconque aux victimes. Peu de temps après, j'ai eu l'occasion de répondre aux questions qui me furent

Monsieur Guy Ouellette
Président de la Commission des institutions - 2 -

2016/12/07

soumises à ce sujet, dans le cadre des travaux du Cercle des femmes parlementaires mandatés par le président de l'Assemblée nationale pour élaborer une politique sur le harcèlement sexuel. Dans le cadre de mon analyse, j'en suis venu à la conclusion qu'il y a des limites à une éventuelle intervention du commissaire. J'ai donc formulé le commentaire suivant :

« Le commissaire ne procéderait pas à un examen du respect des règles applicables en droit du travail. En fait, son analyse porterait sur la preuve d'un comportement qui pourrait constituer un manquement aux valeurs de l'Assemblée nationale au regard du Code, des Règles ou du Règlement. Le cas échéant, le commissaire pourrait faire une enquête, à son initiative, sur la base de l'article 92 du Code, ou en vertu de l'article 33 des Règles ou de l'article 34 du Règlement. »

La Politique relative à la prévention et à la gestion des situations de harcèlement au travail est entrée en vigueur en juin 2015, par règlement du Bureau de l'Assemblée nationale. En fonction des commentaires que je formule dans le cadre de la recommandation numéro 2, cette politique constitue un mécanisme qui a l'avantage d'exprimer clairement quels sont les moyens ou, si l'on veut, les recours dont dispose une personne qui se sent victime de harcèlement. La politique a aussi la grande qualité de décrire et de vulgariser le processus et les démarches qui conduisent à l'analyse de la situation. Vous me permettrez de souligner la rigueur et la qualité du travail du groupe de travail sur le harcèlement qui a conduit à l'élaboration de cette politique.

En somme, la recommandation numéro 2 du rapport sur la mise en œuvre a été suivie d'une action concrète qui permet de constater qu'elle a fait l'objet d'un suivi approprié et est donc réalisée.

À partir de l'expérience vécue et des connaissances acquises à titre de commissaire, au cours des cinq dernières années, je me permets d'insister sur le paragraphe 8.2 de cette politique concernant la révision sur une base triennale. Les comportements des individus exigent une veille constante. La Politique et les intervenants concernés doivent avoir la possibilité de s'adapter rapidement au contexte professionnel et social qui évolue constamment.

Alors que nous discutons actuellement, à l'Assemblée nationale, de la protection des lanceurs d'alertes et de l'importance de la confidentialité de leur dénonciation, je m'interroge sur la pertinence d'ajouter au mécanisme visant à soutenir étroitement une personne qui se sent victime de harcèlement, tel que prescrit par la politique, la possibilité d'avoir recours, dès le départ, à une personne qui n'est pas en autorité à l'égard du « mis en cause », c'est-à-dire la personne considérée comme responsable du harcèlement.

Monsieur Guy Ouellette
Président de la Commission des institutions

- 3 -

2016/12/07

Face à la difficulté reconnue, pour une personne qui se sent victime de harcèlement, de parler de la violence qu'elle subit, je m'interroge sur la pertinence de prévoir qu'elle puisse demander de l'aide ou porter plainte auprès d'une personne dont la neutralité, l'objectivité et la discrétion ne soulèvent pas de doutes pour elle. Une personne totalement indépendante, dans un rôle qui pourrait s'apparenter à un « guichet unique ».

Je crois que le recours à une personne aussi neutre pourrait avoir l'avantage de donner confiance à une personne qui se sent victime de harcèlement et l'aider à se confier. Cette démarche lui permettrait d'abord et avant tout d'avoir de l'aide, au besoin pour formuler sa plainte après avoir compris qu'elle n'a pas à avoir honte et qu'elle peut faire confiance au processus établi par la politique. De plus, le recours à ce « guichet unique » pourrait donner l'assurance à la personne dite « mise en cause » que dans l'éventualité d'une plainte qui serait totalement farfelue, le risque qu'un tort important lui soit causé pourrait être diminué, dans ce contexte très confidentiel.

Enfin, j'attire l'attention des membres de l'Assemblée nationale sur l'importance d'exercer un suivi dans le mécanisme entourant la sélection d'une « ressource externe ». Celle-ci exerce des responsabilités très importantes au cours du processus de traitement d'une plainte. L'aspect humain entourant chaque plainte qui résulte de contextes très difficiles impose, selon moi, que le choix d'une ressource externe soit précédé d'une analyse des circonstances particulières de chaque cas.

Maintenant, je vous sou mets les commentaires suivants au sujet des recommandations numéro 10 et numéro 11.

Recommandation 10 :

« Que le Code soit modifié pour permettre au commissaire de déterminer, lorsque les circonstances le justifient, les renseignements qui ne doivent pas apparaître au sommaire.

Recommandations 11 :

« Que le Code soit modifié pour permettre aux membres de l'Assemblée nationale d'aviser le commissaire des raisons pour lesquelles ils souhaitent que certains renseignements qui les concernent ou qui concernent les membres de leur famille immédiate ne soient pas inscrits au sommaire. »

Pour les députés, l'article 40 du Code détermine le contenu du sommaire de la déclaration des intérêts personnels rendu public par le commissaire. Dans le cas des membres du Conseil

Monsieur Guy Ouellette
Président de la Commission des institutions

- 4 -

2016/12/07

exécutif, l'article 55 du Code précise le contenu du sommaire de la déclaration des intérêts personnels du membre du Conseil exécutif et des membres de la famille immédiate, rendu public par le commissaire.

À titre de premier commissaire à l'éthique et à la déontologie, j'ai été le premier à recevoir les déclarations des intérêts personnels des députés et des membres du Conseil exécutif ainsi que des membres de leur famille immédiate. J'ai été appelé à interpréter les dispositions des articles 40 et 55 du Code dans plusieurs situations. Par exemple, parmi les éléments d'actif et de passif qui doivent apparaître au sommaire pour la déclaration des intérêts personnels d'un membre du Conseil exécutif, j'ai décidé de ne pas inscrire le nom des institutions financières concernées ni les montants. J'espère, qu'en ce faisant, je n'ai pas trahi la volonté du législateur.

Dans le cas des membres de la famille immédiate d'un membre du Conseil exécutif, pour ne donner que cet exemple, le paragraphe 1^o du troisième alinéa de l'article 55 du Code exige que le commissaire identifie les entreprises dont les titres sont transigés à une bourse ou pour lesquelles il existe un autre marché organisé, dans lesquelles le conjoint ou les enfants à charge du membre du Conseil exécutif détiennent des intérêts.

Lorsqu'un enfant à charge, dans le cadre d'un cours auquel il est inscrit au collège ou à l'université, fait l'achat d'intérêts dans une telle entreprise, ce renseignement apparaît, comme il se doit, à la déclaration des intérêts personnels des membres de la famille immédiate du membre du Conseil exécutif. Toutefois, au moment d'établir le sommaire de cette déclaration, je me suis interrogé sur l'opportunité de rendre public un tel renseignement. Selon les fonctions ministérielles exercées par le membre du Conseil exécutif, je crois qu'il appartient au commissaire d'exercer le suivi approprié, de façon confidentielle. Pour l'intérêt de l'enfant à charge, je ne crois pas qu'il soit approprié de rendre public ce renseignement, qui ne se le serait pas autrement.

Outre le contexte que je viens de décrire, les recommandations 10 et 11 m'ont été inspirées par la loi albertaine sur les conflits d'intérêts¹. Au paragraphe 5 de l'article 14 de cette loi, le commissaire à l'éthique est autorisé à déterminer les catégories de sujets qui peuvent être exclus du sommaire rendu public parce qu'il s'agit de situations de peu ou pas d'importance, ou parce qu'il est peu possible que ce renseignement soit susceptible d'être utile pour déterminer si le député ou le ministre risque d'être placé dans une situation de conflit d'intérêts. En outre, le paragraphe 7 de l'article 14 prévoit spécialement la possibilité pour le commissaire à l'éthique

¹ Conflicts of Interest Act, RSA, Chapter C-23.

d'exclure du sommaire rendu public une source de revenu reçu d'un membre de la famille immédiate du membre du Conseil exécutif s'il s'agit d'un revenu qui habituellement est reçu de façon confidentielle ou s'il est possible que la divulgation publique du renseignement cause un tort sérieux au membre de la famille immédiate concerné. Pour l'application de cette disposition, le commissaire doit inévitablement donner l'occasion au député ou au membre du Conseil exécutif concerné de lui communiquer les raisons pour lesquelles un renseignement ne devrait pas être rendu public.

Public disclosure statements :

« 14(1) After meeting with the Member, and with the Member's spouse or adult interdependent partner if the spouse or adult interdependent partner is available, the Ethics Commissioner shall prepare a public disclosure statement.

(2) Where a Member files an amending disclosure statement, the Ethics Commissioner, after consulting the Member and the Member's spouse or adult interdependent partner, if available, shall, in the Ethics Commissioner considers it necessary, prepare either a new public disclosure statement or a supplementary public disclosure statement, which shall form part of the Member's public disclosure statement.

(3) Except as provided in this section, a public disclosure statement shall identify

(a) the assets, liabilities, financial interests and sources of income,

(b) the fees, gifts or benefits accepted with the Ethics Commissioner's approval under section 7(3)(d), and

(c) any travel accepted under section 7.1, as disclosed in the Member's disclosure statement, but shall not state the amount or value of them.

(4) The following shall be excluded from a public disclosure statement unless the Ethics Commissioner is of the opinion that disclosure of the asset, liability, financial interest, source of income or information is likely to be material to the determination of whether a Member is or is likely to be in breach of this Act :

(a) assets, liabilities or interests having a value of less than \$10 000;

(b) a source of income of less than \$5 000 per year;

(c) information identifying a home or recreational property occupied by the Member, the Member's spouse or adult interdependent partner or one of the Member's family;

(d) personal property that the Member, the Member's spouse or adult interdependent partner or one of the Member's family uses primarily for transportation, household, educational, recreational, social or esthetic purposes;

(e) unpaid taxes, except property taxes under the Municipal Government Act and taxes under the School Act;

(f) support obligations.

(5) The Ethics Commissioner may from time to time establish other categories of matters to be excluded from public disclosure statements on the grounds that they are of little or no importance and are not likely to be material to the determination of whether a Member is or is likely to be in breach of this Act.

(6) If in the opinion of the Ethics Commissioner disclosure of the amount or value of an asset, liability, financial interest or source of income is likely to be material to the determination of whether a Member is or is likely to be in breach of this Act, the amount or value shall be included in the public disclosure statement.

(7) The Ethics Commissioner may exclude from the public disclosure statement a source of income received by a Member's spouse or adult interdependent partner or minor child or a private corporation if

(a) the income is or will be received in respect of services or things that are customarily provided on a confidential basis, or

(b) the possibility of serious harm to a business of the spouse or adult interdependent partner, minor child or private corporation justifies a departure from the general principle of public disclosure.

(8) Information included in a disclosure statement or amending disclosure statement of a Member to the Ethics Commissioner and not included in the Member's public disclosure statement is confidential unless it is relevant to a proceeding under Part 5.

(9) On completion of a public disclosure statement or a supplementary disclosure statement, the Ethics Commissioner shall file it with the Clerk of the Legislative Assembly.

RSA 2000 cC-23 s14; 2002 cA-4.5 s26;

2007 c28 s12; 2014 c9 s1(8)

Monsieur Guy Ouellette
Président de la Commission des institutions - 7 -

2016/12/07

Voilà donc les raisons pour lesquelles les recommandations 10 et 11 apparaissent au rapport sur la mise en œuvre. Les discussions à ce sujet peuvent être l'occasion pour les membres de la Commission des institutions, soit de déléguer au commissaire la discrétion à laquelle font référence ces recommandations ou de revoir les orientations prises par le commissaire au fil des années en déterminant plus précisément ce qui doit apparaître au sommaire.

Je sou mets donc le tout à la considération des membres de la Commission des institutions, en vous assurant de ma disponibilité.

Veillez agréer, Monsieur le Président de la Commission des institutions, l'expression de ma sincère considération.

Le commissaire à l'éthique et à la déontologie,



Jacques Saint-Laurent



CONFIDENTIEL

Québec, le 10 janvier 2017

Monsieur Guy Ouellette
Président de la Commission des institutions
Hôtel du Parlement
1045, rue des Parlementaires
RC, Bureau RC.93
Québec (Québec) G1A 1A4

Monsieur le Président de la Commission des institutions,

Dans le cadre des travaux visant l'étude du premier rapport du Commissaire à l'éthique et à la déontologie concernant la mise en œuvre du Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale, les membres de la Commission des institutions s'adressent de nouveau à moi pour obtenir des précisions supplémentaires concernant certaines recommandations. J'apprécie sincèrement que les membres de la commission me donnent l'occasion d'exprimer des observations au sujet des recommandations 4, 7, 13 et 14.

D'abord, je vous sou mets les commentaires suivants au sujet de la recommandation numéro 4.

Recommandation 4 :

« Que l'article 25 du Code soit modifié en ce qui concerne l'obligation pour un député qui a un intérêt personnel et financier distinct de se retirer d'une séance, pour prévoir que le député peut prendre part aux débats, sans exercer son droit de vote, à la condition de déclarer préalablement son intérêt personnel et financier distinct de celui de l'ensemble des députés ou de la population, à l'égard d'une question dont l'Assemblée nationale ou une commission est saisie. »

Dans sa communication du 12 décembre dernier, le secrétaire de la Commission des institutions résume de la façon suivante le questionnement exprimé par les membres de la Commission des institutions.

« Les membres comprennent que cette recommandation permettrait à un député ayant un intérêt personnel et financier distinct, mais possédant par ailleurs une expertise particulière sur un sujet donné, de prendre part aux débats. Les membres se posent toutefois des questions quant à l'application et à la portée de l'article 25 du Code. Avez-vous, dans le cadre d'un rapport d'enquête, défini les conditions d'application ou la portée d'un « intérêt personnel et financier distinct »? »

Jusqu'à maintenant, le commissaire a appliqué l'article 25 du Code en donnant leur sens usuel aux mots utilisés par le législateur. Ainsi, aux fins de l'application de cet article, l'identification de la question dont l'Assemblée nationale ou une commission est saisie résulte de l'examen des textes que les députés sont appelés à considérer. Quels sont les sujets sur lesquels les députés auront à exprimer un point de vue et à voter?

Quant à l'intérêt personnel et financier du député, il comprend l'intérêt qui peut être attribué directement au député, tout comme l'intérêt que l'on pourrait attribuer au député par le biais d'une entreprise dans laquelle il détient, directement ou indirectement, des intérêts. Par contre, s'il s'agit d'un intérêt personnel et financier d'un membre de la famille immédiate du député, l'article 25 du Code ne s'applique pas, sauf si cet intérêt personnel et financier se confond à celui du député de façon telle que l'on puisse conclure que le député lui-même a un intérêt personnel et financier, au même titre que le membre de sa famille immédiate.

L'intérêt personnel et financier du député sera distinct de celui de l'ensemble des députés ou de la population, seulement lorsque les circonstances conduiront à particulariser cet intérêt parce qu'il est différent de celui de l'ensemble des députés ou de la population. Par exemple, à titre de membre du Collège des médecins, le député qui est médecin a un intérêt personnel et financier à l'égard de la profession médicale qui le distingue de la majorité de ses collègues à l'Assemblée nationale et de la population. Toutefois, par rapport à tous les membres du Collège des médecins, l'intérêt personnel et financier du député n'est pas distinct. Ce qui déterminera l'application de l'article 25 du Code dépendra de la nature ou de la portée de la question dont sont saisies l'Assemblée nationale et la commission parlementaire dont ce député est membre. On peut imaginer que s'il s'agissait d'une disposition législative portant précisément sur le type de pratique médicale exercée par le député, les règles prescrites actuellement par l'article 25 du Code pourraient le forcer à se retirer, sans participer aux débats ni voter.

Pour l'application de l'article 25 du Code, il est important de distinguer un débat et un vote en commission parlementaire ou à l'Assemblée nationale, des autres activités reliées à l'exercice des fonctions ministérielles, notamment au conseil des ministres, ou des fonctions de député. Il doit être très clair que les règles générales relatives aux situations de conflits d'intérêts s'appliquent en toute circonstance et qu'il est interdit d'intervenir dans une affaire pour laquelle l'intérêt personnel et financier de l'élu est en jeu. À ce sujet, les articles 16 et 17 du Code régissent la conduite du député et du membre du Conseil exécutif à l'occasion des interventions et des décisions prises dans l'exercice de leur charge.

« 16. Dans l'exercice de sa charge, un député ne peut :

1° agir, tenter d'agir ou omettre d'agir de façon à favoriser ses intérêts personnels, ceux d'un membre de sa famille immédiate ou ceux d'un de ses enfants non à charge ou, d'une manière abusive, ceux de toute autre personne;

2° se prévaloir de sa charge pour influencer ou tenter d'influencer la décision d'une autre personne de façon à favoriser ses intérêts personnels, ceux d'un membre de sa famille immédiate ou ceux d'un de ses enfants non à charge ou, d'une manière abusive, ceux de toute autre personne.

17. Un député ne peut utiliser, communiquer ou tenter d'utiliser ou de communiquer des renseignements qu'il obtient dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de sa charge et qui ne sont généralement pas à la disposition du public pour favoriser ses intérêts personnels ou ceux de toute autre personne. »

Il est donc interdit en tout temps de favoriser, d'une manière abusive, les intérêts de toute autre personne qui n'est pas un membre de sa famille immédiate ou un enfant non à charge. Lorsque le député ou le membre du Conseil exécutif ne participe pas à un débat en commission parlementaire ou à l'Assemblée nationale, pouvant conduire à l'application de l'article 25 du Code, les articles 16 et 17 précités s'appliquent, notamment. Si un député ou un ministre a un intérêt personnel et financier dans l'affaire qu'il est appelé à traiter, à l'extérieur du contexte parlementaire de l'Assemblée nationale ou d'une commission parlementaire, il doit se récuser pour éviter d'être placé dans une situation de conflit d'intérêts. En pratique, la modification proposée à l'article 25 du Code ne change pas l'obligation de se récuser en présence d'un intérêt personnel et financier constituant un risque de conflit d'intérêts en application des autres règles déontologiques prescrites par le Code.

Jusqu'à maintenant, j'ai soumis aux membres de l'Assemblée nationale quatre rapports d'enquête pour lesquels l'article 25 du Code a été analysé, parfois avec d'autres dispositions déontologiques. Comme je l'expliquais dans le rapport sur la mise en œuvre, la question de savoir si un député a un intérêt personnel et financier distinct de celui de l'ensemble des députés ou de la population, à l'égard d'une question dont l'Assemblée nationale ou une commission

dont il est membre est saisie, requiert, d'abord et avant tout, une analyse des circonstances de chaque cas, en considérant le point de vue d'une personne raisonnablement bien informée.

Premièrement, le rapport d'enquête du 1^{er} décembre 2014 concerne la députée de Mirabel. Pour le projet de loi numéro 8, *Loi modifiant le Code du travail à l'égard de certains salariés d'exploitations agricoles*, la députée a d'abord attiré l'attention des membres de la Commission de l'économie et du travail sur sa situation personnelle en déclarant « d'entrée de jeu, je vais vous dire que je suis députée, mais avant tout agricultrice, ... » (paragraphe 15).

Cela m'a conduit à constater ce qui suit, aux paragraphes 52 et 53 du rapport d'enquête, concernant l'intérêt personnel et financier distinct de la députée de Mirabel.

« [52] L'examen des différentes interventions de la députée de Mirabel dans le cadre des travaux entourant l'adoption du projet de loi n° 8 ainsi que les observations qu'elle a soumises à l'occasion de notre rencontre du 11 novembre 2014 me conduisent à constater que la députée de Mirabel a été placée dans la situation particulière de devoir intervenir simultanément, à l'égard de l'étude du projet de loi n° 8, à titre de porte-parole du deuxième groupe d'opposition et à titre de copropriétaire d'une exploitation agricole.

[53] Dans les circonstances, la députée de Mirabel est placée dans une situation où son intérêt personnel et financier, directement lié à l'étude du projet de loi n° 8, devient distinct de celui de l'ensemble des députés ou de la population. En révisant les travaux parlementaires, on ne parvient pas à dissiper la confusion qui est perçue, dans ses interventions, entre l'exercice de sa charge de députée représentant le deuxième groupe d'opposition et sa profession d'agricultrice. »

Deuxièmement, le rapport d'enquête du 5 décembre 2014 concernant le député de Saint-Jérôme porte, en partie, sur l'application de l'article 25 du Code. Après avoir décrit succinctement l'intérêt personnel et financier du député de Saint-Jérôme dans Québecor Média inc., et constaté que cette entreprise est susceptible de faire l'acquisition d'une société qui est aussi convoitée par des investisseurs étrangers, je souligne aux paragraphes 83 et 84 du rapport d'enquête ce qui suit :

« [83] L'intervention du député de Saint-Jérôme, qui veut éviter que l'entreprise québécoise soit acquise par un investisseur étranger, prend un caractère distinct, lorsque Québecor Média inc. devient, par son geste, concernée par la question qu'il soumet à la considération du ministre de l'Économie, de l'Innovation et des Exportations ainsi qu'aux membres de la Commission de l'économie et du travail. Ce contexte factuel distingue son intérêt personnel et financier de celui de l'ensemble des députés ou de la population. Il ne s'agit pas d'une question d'application générale.

[84] Je comprends que le député de Saint-Jérôme explique qu'il avait l'objectif, dans l'exercice de sa charge de député, d'inviter les autorités gouvernementales à éviter un transfert d'actifs à des investisseurs américains. Toutefois, l'article 25 du Code est

formel, il devait considérer son intérêt personnel et financier distinct, dans les circonstances, et le déclarer publiquement. »

Troisièmement, dans le rapport d'enquête du 29 juillet 2015 concernant l'ex-député de Jean-Talon, l'article 25 du Code a notamment été considéré. Le 17 septembre 2014, le député de Verchères avait saisi l'Assemblée nationale de la motion suivante :

« Que l'Assemblée nationale exige du ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport qu'il rembourse immédiatement la totalité de la prime de 215 000 \$ qu'il a reçue en plus de sa rémunération à l'acte et de son salaire de député à la suite de son retour à la pratique médicale en septembre 2012. »

Le député de Jean-Talon a participé aux débats et au vote concernant cette motion. Ainsi, au paragraphe 35 du rapport d'enquête, j'exprimais ce qui suit au sujet de l'application de l'article 25 du Code.

« [35] Pour l'application des conditions prescrites par l'article 25 du Code, il s'agissait manifestement d'un intérêt personnel et financier pour le membre de l'Assemblée nationale concerné. À mon avis, cet intérêt personnel et financier était aussi distinct, non seulement, parce que cette motion visait uniquement le député de Jean-Talon, mais également, parce que la situation du député de Jean-Talon dans les circonstances était aussi distincte de celle de l'ensemble des députés ou de la population. »

Quatrièmement, le rapport d'enquête du 29 août 2016 concernant l'ex-député de Verdun porte sur l'application de l'article 25 du Code dans le contexte de la prise en considération, par l'Assemblée nationale, du rapport de la Commission des finances publiques qui a procédé à l'étude détaillée du projet de loi numéro 88, *Loi sur le développement de l'industrie des boissons alcooliques artisanales*. Or, la production artisanale de vin faisait partie des questions dont l'Assemblée nationale était saisie, tout comme la Commission des finances publiques, dans le cadre de l'étude du projet de loi numéro 88. Par ailleurs, les intérêts personnels du ministre comprenaient une participation dans l'entreprise *Les Vignes des Bacchantes inc.*, notamment à titre d'administrateur. Après avoir considéré les différents arguments soumis par le ministre, j'exprime ce qui suit aux paragraphes 62 et 63 du rapport d'enquête :

« [62] L'effet de ces mesures législatives n'est pas le même pour l'ensemble des députés ou de la population. Les activités commerciales des entreprises liées à la production artisanale de vin, y compris leurs résultats financiers, seront spécialement et directement affectées par les mesures prises par le projet de loi. Par exemple, en conséquence des critères établis par ce règlement, il pourrait y avoir une plus forte demande pour des raisins du Québec de la part des producteurs souhaitant conserver leur permis de production artisanale de vin. Cela aura potentiellement pour effet d'augmenter la valeur du raisin québécois. Inévitablement, un député qui détient des intérêts dans l'industrie des boissons alcooliques artisanales, y compris le vin, et dans l'industrie du raisin qui sert à la fabrication du vin, sera touché de façon particulière par le projet de loi.

[63] L'impact commercial et financier découlant du projet de loi sera bien entendu différent pour chaque entreprise liée à la production artisanale de vin. Quoiqu'il en soit, ces entreprises seront affectées d'une façon différente de l'ensemble des députés ou de la population. »

En commission parlementaire et à l'Assemblée nationale, plusieurs députés sont appelés à se prononcer sur une question. Cela est différent d'une intervention à l'extérieur du parlement par un député ou un membre du Conseil exécutif qui pourrait être placé dans une situation de conflit d'intérêts dans l'exercice de sa charge, si son intérêt personnel est concerné par la décision à prendre ou l'intervention en cause. Au contraire, dans le cadre de l'article 25 du Code, les parlementaires participant aux débats pourraient bénéficier de l'expérience et des connaissances de leur collègue qui a un intérêt personnel et financier distinct de celui de l'ensemble des députés ou de la population sur la question étudiée, en conservant leur discrétion, comme c'est le cas lorsqu'un expert témoigne devant eux, mais sans voter.

Maintenant, je vous sou mets les commentaires suivants au sujet de la recommandation numéro 7 :

Recommandation 7 :

« Que l'article 38 du Code soit modifié pour ajouter aux éléments que comporte la déclaration des intérêts personnels des députés, les renseignements relatifs au droit réel qu'il détient dans un immeuble, quel que soit l'usage, ainsi que les renseignements relatifs à l'immeuble dont il est locataire. »

Je suis informé que les membres de la Commission des institutions aimeraient obtenir, si possible, des exemples de situations visées par cette recommandation.

En 2010, le législateur a prévu une déclaration des intérêts personnels pour les députés et les membres de leur famille immédiate (article 38 du Code) et une autre déclaration des intérêts personnels pour les membres du Conseil exécutif et les membres de leur famille immédiate (article 52 du Code). La déclaration des intérêts personnels des membres du Conseil exécutif comprend un plus grand nombre de renseignements, si on la compare à la déclaration des intérêts personnels du député. Par exemple, le sous-paragraphe 1° a) de l'article 52 du Code précise que la déclaration des intérêts personnels du membre du Conseil exécutif comporte les renseignements suivants :

« 52. 1° a) les biens immeubles ou meubles, situés au Québec ou ailleurs, sur lesquels le membre du Conseil exécutif ou un membre de sa famille immédiate détient un droit réel ainsi que les biens immeubles dont l'un ou l'autre est locataire, sauf les biens meubles destinés à l'usage personnel; toutefois, tout bien faisant l'objet d'un avis d'expropriation doit être ajouté à cette déclaration; »

L'article 38 du Code ne comporte pas une obligation correspondante pour la déclaration des intérêts personnels des députés. En vertu du paragraphe 2° de l'article 38 du Code, le député doit uniquement déclarer :

«38. 2° les biens immeubles, situés au Québec ou ailleurs, sur lesquels le député ou un membre de sa famille immédiate détient un droit réel à des fins autres que résidentielles personnelles; »

Au moment de produire sa déclaration annuelle des intérêts personnels, chaque député doit informer le commissaire de l'adresse de son domicile. Toutefois, contrairement aux membres du Conseil exécutif, aucune question ne porte sur les intérêts personnels que pourrait détenir un député sur un immeuble qu'il utilise à des fins résidentielles personnelles ou autrement. Or, ce renseignement est nécessaire si l'on considère le contexte suivant.

Les conditions de travail du député prévoient, à l'article 5.7, le remboursement des frais de logement dans la Ville de Québec ou dans son voisinage immédiat, pour tout député dont la résidence principale est à l'extérieur de la Ville de Québec ou d'une circonscription électorale contiguë au territoire de cette ville. En fait, cette allocation fait partie des sommes mises à la disposition des députés et des membres du Conseil exécutif par l'État, dans le cadre de l'exercice de leur charge.

Comme le prévoit l'article 3 du Code, le commissaire est responsable de l'application des différentes règles déontologiques qui y sont prescrites. Parmi celles-ci, l'article 36 du Code prévoit ce qui suit :

« 36. Le député utilise les biens de l'État, y compris les biens loués par l'État, ainsi que les services mis à sa disposition par l'État et en permet l'usage pour des activités liées à l'exercice de sa charge. »

De plus, comme nous l'avons vu dans les paragraphes qui précèdent, l'article 16 du Code prévoit qu'un député ou un membre du Conseil exécutif ne peut pas, dans l'exercice de sa charge, agir de façon à favoriser ses intérêts personnels, notamment.

Pour le député qui représente une circonscription électorale qui est à l'extérieur de la Ville de Québec ou qui n'est pas contiguë au territoire de cette ville, le remboursement des frais de logement ne sera possible que dans la mesure où sa résidence principale est à l'extérieur de ce périmètre. En application de l'article 36 du Code, le commissaire pourrait être appelé à déterminer si un député ou un membre du Conseil exécutif est en droit de recevoir l'allocation de logement parce que sa résidence principale est à l'extérieur de ce périmètre.

Pour vérifier ce fait concernant un député, le commissaire ne dispose actuellement d'aucun renseignement, sauf l'adresse du domicile qui est inscrite au tout début du formulaire.

L'identification de tous les immeubles que le député détient, quel qu'en soit l'usage, permettrait au commissaire de disposer des mêmes renseignements pour les députés et pour les membres du Conseil exécutif et d'exercer les responsabilités qui lui incombent en application du Code.

Jusqu'à maintenant, le commissaire a fait cette vérification en s'adressant aux députés dont l'adresse du domicile se situe à l'intérieur de la Ville de Québec ou d'une circonscription électorale contiguë à cette ville, alors qu'ils représentent une circonscription à l'extérieur de ce périmètre. Les députés qui ont été interpellés par le commissaire à ce sujet ont déclaré que, dans les circonstances, ils n'ont pas réclamé à l'Assemblée nationale le remboursement de leurs frais de logement. Par contre, si l'adresse du domicile indiquée dans la déclaration des intérêts personnels du député ne correspond pas à la résidence principale, le commissaire ne dispose d'aucun outil pour lui permettre d'initier un processus de vérification approprié.

Le 12 novembre 2015, le projet de loi numéro 79, *Loi donnant suite au rapport du comité indépendant L'Heureux-Dubé et prévoyant les conditions de travail des membres de l'Assemblée nationale à compter de la 42^e législature* a été déposé à l'Assemblée nationale. L'article 4 de ce projet de loi prévoit notamment ce qui suit au sujet des frais de logement d'un député dans la Ville de Québec.

« 4. La sous-section 2 de la section I du chapitre I de cette loi, comprenant les articles 10 et 11, est remplacée par la suivante :

« Sous-section 2. Frais de logement d'un député dans la Ville de Québec

10. Un député qui loge à une distance d'au plus 50 kilomètres de l'hôtel du Parlement, par le chemin le plus court, et dont la résidence principale est située à une plus grande distance a droit, sur présentation de pièces justificatives, à un remboursement d'une somme maximale de 14 900 \$ par exercice financier, à titre de frais de logement.

Cette somme est ajustée le 1^{er} avril de chaque année selon le taux d'augmentation de la composante logement du sous-indice habitation, pour la région de Québec, de l'indice des prix à la consommation au Canada publié par Statistique Canada, selon la formule prévue par règlement du Bureau de l'Assemblée nationale.

11. Outre la somme prévue à l'article 10, le président de l'Assemblée nationale, le chef de l'opposition officielle et celui du deuxième groupe d'opposition, le leader parlementaire du gouvernement, celui de l'opposition officielle et celui du deuxième groupe d'opposition, le whip en chef du gouvernement, celui de l'opposition officielle et le whip du deuxième groupe d'opposition ainsi que le président du caucus du gouvernement, celui de l'opposition officielle et celui du deuxième groupe d'opposition ont droit, sur présentation de pièces justificatives

pour la location d'une chambre dans un établissement hôtelier, au remboursement d'une somme maximale de 3 000 \$ par exercice financier à titre de frais de logement additionnels. ».

En outre, les articles 32 et 33 de ce projet de loi proposent d'introduire les modifications suivantes au Code.

« Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale

32. *Le Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale (chapitre C-23.1) est modifié par l'insertion, après l'article 40, de ce qui suit :*

« Chapitre VII.1

Déclaration de résidence principale

40.1. *Dans les 60 jours qui suivent la publication de son élection à la Gazette officielle du Québec et, par la suite, tous les ans et au plus tard à la date fixée par le commissaire, le député dépose auprès de celui-ci une déclaration de résidence principale. Cette déclaration est confidentielle et conservée au bureau du commissaire.*

La déclaration de résidence principale comporte les renseignements prescrits par le commissaire.

Le commissaire vérifie les renseignements contenus dans la déclaration et transmet cette dernière au secrétaire général de l'Assemblée nationale.

40.2. *Le député avise par écrit le commissaire de tout changement apporté aux renseignements contenus dans sa déclaration de résidence principale dans les 60 jours suivant le changement. »*

33. *Ce code est modifié par l'insertion, après l'article 55, de ce qui suit :*

« Chapitre V.1

Déclaration de résidence principale

55.1. *Dans les 60 jours qui suivent son assermentation à titre de membre du Conseil exécutif et, par la suite, tous les ans et au plus tard à la date fixée par le commissaire, le membre dépose auprès de celui-ci une déclaration de résidence principale. Cette déclaration est confidentielle et conservée au bureau du commissaire.*

La déclaration de résidence principale comporte les renseignements prescrits par le commissaire.

Le commissaire vérifie les renseignements contenus dans la déclaration et transmet cette dernière au secrétaire général de l'Assemblée nationale.

55.2. Le membre du Conseil exécutif avise par écrit le commissaire de tout changement apporté aux renseignements contenus dans sa déclaration de résidence principale dans les 60 jours suivant le changement. ».

Si le projet de loi 79 devait être adopté par l'Assemblée nationale, il deviendrait d'autant plus pertinent pour le commissaire de disposer de tous les renseignements relatifs au droit réel que détient un député, dans un immeuble, quel qu'en soit l'usage, ainsi que les renseignements relatifs à l'immeuble dont il est locataire, au même titre que les renseignements dont dispose déjà le commissaire concernant les membres du Conseil exécutif.

Maintenant, je vous sou mets les commentaires suivants au sujet de la recommandation numéro 13.

Recommandation 13 :

« Que le Code soit modifié pour prévoir que le commissaire peut autoriser, sur demande, le remboursement des frais relatifs à la constitution d'une fiducie sans droit de regard ou d'un mandat sans droit de regard et le remboursement des honoraires correspondants. »

Depuis l'entrée en vigueur du Code, le 8 décembre 2010, certains membres du Conseil exécutif formant le gouvernement des trente-neuvième, quarantième et quarante-et-unième législatures ont été appelés à transporter leurs intérêts dans une fiducie sans droit de regard dont le fiduciaire est indépendant ou à les confier à un mandataire indépendant en vertu d'un mandat sans droit de regard. Parmi ces membres du Conseil exécutif, quelle que soit la formation politique concernée, certains ont demandé le remboursement des frais engagés pour transporter leurs intérêts dans une fiducie sans droit de regard ou pour les confier à un mandataire indépendant dans le cadre d'un mandat sans droit de regard. Dans l'état actuel de la législation, ces membres du Conseil exécutif ont été informés que le remboursement de ces frais n'est pas permis par le Code. Le commissaire n'est pas autorisé à intervenir.

En considérant les cas qui ont été portés à ma connaissance au cours des six dernières années, je dois souligner que l'obligation de constituer une fiducie sans droit de regard ou de confier certains intérêts à un mandataire indépendant dans le cadre d'un mandat sans droit de regard ne permet pas de présumer que le membre du Conseil exécutif concerné est en mesure d'assumer personnellement les frais inhérents à cette obligation déontologique. En fait, ce serait une erreur de le présumer.

Monsieur Guy Ouellette
Président de la Commission des institutions

- 11 -

2017/01/10

Le Code ne fait pas de distinction. L'obligation de transporter ces intérêts s'applique même s'ils n'ont qu'une valeur nominale. Pour un membre du Conseil exécutif, il n'y a que deux choix. Se départir de ses intérêts ou les transporter dans une fiducie sans droit de regard ou les confier à un mandataire indépendant dans le cadre d'un mandat sans droit de regard. À mon avis, il ne serait pas approprié de forcer un membre du Conseil exécutif à se départir de ses intérêts pour éviter les frais de constitution d'une fiducie sans droit de regard ou ceux relatifs à un mandat sans droit de regard.

Les membres de la Commission des institutions soulèvent, à juste titre, la question d'un éventuel encadrement du remboursement de ces frais. Je ne crois pas que cela puisse être laissé à la seule discrétion des parties contractantes. Selon moi, les mesures suivantes pourraient être envisagées et, au besoin, complétées par des contrôles périodiques.

Comme l'a fait la commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique du Parlement du Canada, le commissaire à l'éthique et à la déontologie pourrait être autorisé à déterminer les frais juridiques et les frais de comptabilité et de transfert engagés pour constituer une fiducie sans droit de regard ou confier ses intérêts à un mandataire indépendant en vertu d'un contrat de mandat sans droit de regard. Le commissaire pourrait également être autorisé à prescrire les frais annuels réels et raisonnables engagés pour le maintien et l'administration de la fiducie sans droit de regard ou du mandat sans droit de regard, selon les tarifs qu'il aura établis.

À mon avis, la directive de la commissaire fédérale d'avril 2015 donne une indication des montants qui pourraient être remboursés en fixant des *maxima* autant pour la constitution de la fiducie ou du mandat sans droit de regard que pour les frais annuels engagés pour le maintien et l'administration, en proportion de la juste valeur marchande des intérêts concernés. La directive de la commissaire est annexée à la présente lettre.

Deuxièmement, le remboursement de ces frais ne pourra avoir lieu qu'après une vérification du commissaire. Dans le contexte du dépôt de la déclaration des intérêts personnels du membre du Conseil exécutif et des membres de sa famille immédiate, le commissaire dispose déjà de la plupart des renseignements requis pour procéder à une analyse des frais réclamés. À l'exemple des responsabilités assumées par le juriconsulte en application des articles 85.1 et suivants de la *Loi sur l'Assemblée nationale*, le commissaire devrait être en mesure de faire une recommandation juste quant aux sommes à rembourser, le cas échéant, en tenant compte des paramètres qui lui auront été communiqués par le Bureau de l'Assemblée nationale.

Maintenant, je vous sou mets les commentaires suivants au sujet de la recommandation numéro 14.

Recommandation 14 :

« Que le Code soit modifié pour prévoir que le fiduciaire ou le mandataire est tenu de fournir au commissaire, sur demande, un rapport écrit indiquant la nature et la valeur des biens administrés ainsi que la liste des intérêts qui ont fait l'objet d'une acquisition ou d'une vente au cours de la période visée ou tout autre renseignement ou document relatif à ces intérêts. »

La déclaration annuelle des intérêts personnels permet de donner l'assurance à la population que le patrimoine de chaque membre de l'Assemblée nationale, député ou ministre et membres de leur famille immédiate, est vérifié périodiquement, en fonction du contexte qui est propre à chacun. Dans un cadre strictement confidentiel, le commissaire a alors la responsabilité d'identifier tout écart qui pourrait susciter des interrogations. Le cas échéant, il devra exercer le suivi approprié.

Au moment de la constitution d'une fiducie sans droit de regard ou de la conclusion d'un contrat de mandat sans droit de regard, les intérêts qui sont transportés au fiduciaire ou au mandataire sont identifiés en annexe à l'acte de fiducie ou à la convention de mandat. Une fois que ces renseignements sont fournis au commissaire, le membre du Conseil exécutif concerné ne doit plus être renseigné sur la nature et la valeur de ses intérêts, qui sont dorénavant administrés par le fiduciaire ou le mandataire. De façon à préserver son indépendance de jugement dans l'exercice de ses fonctions de ministre, notamment lorsqu'il participe aux réunions du conseil des ministres, ce dernier ne doit pas être averti de la gestion de ses actifs. En pratique, sa déclaration annuelle des intérêts personnels ne comporte qu'une référence à l'acte de fiducie ou au contrat de mandat, sans autres précisions.

Annuellement, le commissaire ne peut pas demander au membre du Conseil exécutif concerné de lui communiquer plus de détails sur la nature et la valeur des intérêts administrés par le fiduciaire ou le mandataire. Toutefois, dans le cadre de l'exercice de ses fonctions, notamment du souci de prévenir une éventuelle situation de conflit d'intérêts, le commissaire doit disposer annuellement des renseignements complets au sujet de la fiducie sans droit de regard ou du mandat sans droit de regard.

C'est pourquoi, j'ai recommandé que l'obligation de communiquer les renseignements nécessaires à l'exercice des fonctions du commissaire soit placée sur les épaules du fiduciaire ou du mandataire, parce que le membre du Conseil exécutif concerné n'est pas en mesure de le faire. En outre, certains fiduciaires ou mandataires ne semblent pas comprendre le mandat de prévention qui est confié au commissaire dans l'analyse des éléments d'actif et des éléments de passif d'un membre du Conseil exécutif. Le commissaire ne devrait pas avoir de difficultés à obtenir d'un fiduciaire ou d'un mandataire les renseignements exacts qui lui sont nécessaires. Par exemple, dans un cas, le fiduciaire déclarait des intérêts « d'une valeur de plus

Monsieur Guy Ouellette
Président de la Commission des institutions - 13 -

2017/01/10

de 200 000 \$ ». Après vérifications, il est apparu que ces intérêts avaient une valeur de plus de 2 M \$. Même si cela n'avait aucun impact sur le respect des règles déontologiques, le commissaire doit connaître la valeur réelle des intérêts.

L'une des raisons fondamentales de la constitution d'une fiducie ou d'un mandat sans droit de regard provient des renseignements privilégiés dont dispose un membre du Conseil exécutif, notamment par sa participation aux réunions du conseil des ministres. En obligeant le membre du Conseil exécutif à se départir de ses intérêts dans des entreprises dont les titres sont transigés à une bourse ou à les transporter dans une fiducie sans droit de regard ou encore les confier à un mandataire indépendant en vertu d'un contrat de mandat sans droit de regard, le législateur entend éviter le risque d'une spéculation par le membre du Conseil exécutif sur la base des renseignements privilégiés qu'il détient.

Il serait contraire aux règles déontologiques que le membre du Conseil exécutif soit tout de même en mesure de spéculer, en donnant des instructions au fiduciaire ou au mandataire. Le contrôle annuel des activités du fiduciaire ou du mandataire par le commissaire doit aussi permettre de faire certaines vérifications à ce sujet et, notamment, de tenter de déceler certaines instructions qui auraient été données à un fiduciaire ou à un mandataire par un membre du Conseil exécutif, contrairement aux règles déontologiques prescrites par le Code.

Je sou mets donc le tout à la considération des membres de la Commission des institutions, en vous assurant de ma disponibilité.

Veillez agréer, Monsieur le Président de la Commission des institutions, l'expression de ma sincère considération.

Le commissaire à l'éthique et à la déontologie,



Jacques Saint-Laurent

p. j.

DIRECTION DES TRAVAUX PARLEMENTAIRES

Édifice Pamphile-Le May
1035, rue des Parlementaires
3^e étage, Bureau 3.15
Québec (Québec) G1A 1A3

Téléphone : 418 643-2722
Télécopieur : 418 643-0248
commissions@assnat.qc.ca





COMMISSION
DES INSTITUTIONS

Consultations particulières et
auditions publiques sur le
rapport de mise en œuvre du
Code d'éthique et de
déontologie des membres
de l'Assemblée nationale
2015-2019 intitulé :
Incursion au cœur du
code d'éthique et de
déontologie : de la
théorie à la pratique

OBSERVATIONS ET
RECOMMANDATIONS



ASSEMBLÉE NATIONALE
DU QUÉBEC



Les collaborateurs de la Commission des institutions

SECRÉTARIAT DE LA COMMISSION

Philippe Brassard
Astrid Martin
Marie-Christine Beaudoin

SERVICE DE LA RECHERCHE

Audrey Houle
Félix Bélanger

Pour tout renseignement complémentaire sur les travaux de la Commission des institutions, veuillez vous adresser au secrétaire de la Commission, M. Philippe Brassard.

Édifice Pamphile-Le May
1035, rue des Parlementaires, 3^e étage
Québec (Québec) G1A 1A3

Téléphone : 418 643-2722
Sans frais : 1 866 337-8837

Courrier électronique : ci@assnat.qc.ca

Ce document est mis en ligne dans la section « *Travaux parlementaires* » du site Internet de l'Assemblée nationale : <https://www.assnat.qc.ca>

Dépôt légal – 28 novembre 2023
Bibliothèque et Archives nationales du Québec
ISBN : Imprimé : 978-2-550-96432-2
PDF : 978-2-550-96433-9

Les membres de la Commission et autres députés ayant participé

- M. Bachand (Richmond), président
- M^{me} Garceau (Robert-Baldwin), vice-présidente

- M. Asselin (Vanier-Les Rivières)
- M^{me} Boivin Roy (Anjou–Louis-Riel)
- M^{me} Bourassa (Charlevoix–Côte-de-Beaupré)
- M. Derraji (Nelligan)
- M^{me} Haytayan (Laval-des-Rapides)
- M. Leduc (Hochelaga-Maisonneuve)
- M. Lemieux (Saint-Jean)
- M^{me} Maccarone (Westmount–Saint-Louis)
- M. Morin (Acadie)
- M^{me} Nichols (Vaudreuil)
- M^{me} Schmaltz (Vimont)
- M. Zanetti (Jean-Lesage)

TABLE DES MATIÈRES

CONTEXTE.....	1
SYNTHÈSE DES CONSULTATIONS.....	2
Les pouvoirs de la commissaire à l'éthique et à la déontologie	2
La formation obligatoire.....	2
Les enquêtes préalables et les avis au leader du groupe parlementaire.....	2
La protection des lanceurs d'alertes.....	3
L'indépendance de la fonction et le pouvoir de sanction du Commissaire.....	3
Le rôle de juriconsulte.....	4
La mise en œuvre du Code d'éthique et de déontologie	4
L'expérience professionnelle des parlementaires et les conflits d'intérêts.....	5
L'éthique et la déontologie des ex-parlementaires.....	5
Les conditions de travail des parlementaires.....	6
L'application du Code durant la période électorale.....	6
Autres sujets abordés.....	7
OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS.....	8
Observations.....	8
Recommandations.....	11
ANNEXE I - LISTE DES PERSONNES ET DES ORGANISMES QUI ONT PARTICIPÉ AUX TRAVAUX DE LA COMMISSION.....	13



CONTEXTE

Le [Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale](#) prévoit l'obligation pour le Commissaire à l'éthique et à la déontologie de produire un rapport sur la mise en œuvre du Code tous les cinq ans. Une fois ce rapport déposé, la commission compétente de l'Assemblée nationale étudie ce rapport¹.

À cet effet, la Commission des institutions a reçu le mandat en vertu de l'article 146 du *Règlement de l'Assemblée nationale* de procéder à des consultations particulières et de tenir des auditions publiques sur le rapport de la mise en œuvre du *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale 2015-2019* intitulé *Incursion au cœur du code d'éthique et de déontologie : de la théorie à la pratique*. Déposé le 2 décembre 2019, le rapport couvre la période du 1^{er} janvier 2015 au 15 novembre 2019. Il comporte 22 recommandations².

Au cours des travaux, les membres de la Commission ont entendu les témoignages de six personnes et groupes et ont reçu trois mémoires. Les membres de la Commission tiennent à remercier toutes les personnes et les organismes qui ont participé aux consultations.

Conformément à l'article 176 du *Règlement de l'Assemblée nationale*, la Commission s'est réunie en séance de travail au terme des consultations afin de déterminer les observations, conclusions ou recommandations qu'elle entend formuler.

¹ RLRQ, c. C-23.1, art. 114, al. 2.

² Commissaire à l'éthique et à la déontologie, *Incursion au cœur du Code d'éthique et de déontologie : de la théorie à la pratique*, Rapport sur la mise en œuvre du Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale 2015-2019, Québec, 2019, p. 13 ; ci-après « Rapport 2015-2019 ».



SYNTHÈSE DES CONSULTATIONS

Adopté à l'unanimité le 3 décembre 2010, le *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale* reflète la volonté de maintenir la confiance des citoyennes et citoyens envers les membres de l'Assemblée nationale et de baliser leur conduite en fonction de valeurs communes. Plus de dix ans après son adoption, la mise en œuvre du Code soulève des questions tant pour l'exercice du rôle de commissaire que pour celui de parlementaire.

La section ci-après présente une synthèse des thèmes abordés par les différents intervenants lors des consultations particulières. Sans être exhaustive, elle brosse en quelques lignes un portrait général des principaux sujets ayant été soumis à l'attention des membres de la Commission.

Les pouvoirs de la commissaire à l'éthique et à la déontologie

Le rôle de la commissaire à l'éthique et à la déontologie de l'Assemblée nationale comporte un volet préventif et un volet coercitif. Le volet préventif s'incarne notamment dans les formations offertes aux parlementaires et au personnel politique ainsi que dans le mécanisme d'avis offert par la commissaire et la juriconsulte. La fonction coercitive, quant à elle, s'exerce par un pouvoir d'enquête et de recommandation de sanctions.

La formation obligatoire

Élément phare du rapport de la commissaire à l'éthique et à la déontologie, l'imposition d'une formation obligatoire est soutenue par l'ensemble des personnes entendues lors des consultations. Selon ces groupes et ces personnes, la formation sensibilise les parlementaires et leur personnel aux questions éthiques et déontologiques que peuvent soulever leurs fonctions. Par ailleurs, parmi les témoins entendus, certains ont mis de l'avant l'intérêt d'élargir l'offre de formation à d'autres intervenants, comme les donateurs fréquents ou d'autres personnes susceptibles d'influencer la prise de décision des parlementaires.

Les enquêtes préalables et les avis au leader du groupe parlementaire

Plusieurs témoins ont souligné que l'ouverture d'une enquête peut entraîner des conséquences sur la personne visée, tant sur le plan juridique, politique et professionnel que personnel. De plus,



les exigences liées aux procédures d'enquêtes sont coûteuses en temps et en ressources pour le Commissaire, que la plainte soit fondée ou non. Les personnes entendues proposent la mise en place d'un processus d'examen préalable afin de restreindre les effets potentiellement néfastes des enquêtes non fondées. Le délai pour faire l'examen doit toutefois être limité à une période circonscrite comme le prévoit la recommandation 5 du Rapport sur la mise en œuvre du Code.

L'intérêt d'aviser le leader du groupe parlementaire dès le déclenchement d'une enquête a été abordé. Les avis des témoins sont toutefois partagés sur la pertinence de ce mécanisme. Les personnes et groupes en faveur soutiennent que certaines enquêtes sont susceptibles d'interpeller d'autres membres d'un même groupe parlementaire. D'autres émettent toutefois des réserves en raison du caractère confidentiel de certaines situations.

La protection des lanceurs d'alertes

Le travail d'enquête de la commissaire s'exerce en collaboration avec des témoins et des lanceurs d'alertes. Malgré la portée de l'information divulguée par des citoyennes et citoyens, aucune protection contre les représailles dont ils pourraient être victimes n'est prévue au Code. Vu la contribution essentielle des lanceurs d'alerte aux enquêtes du Commissaire, les personnes entendues recommandent d'interdire les mesures de représailles contre une personne qui communique des renseignements ou qui collabore à une enquête.

L'indépendance de la fonction et le pouvoir de sanction du Commissaire

Le pouvoir de sanction de la commissaire s'opère par un mécanisme de recommandations. Selon le Code, si la commissaire conclut qu'une ou un membre de l'Assemblée nationale a commis un manquement, elle peut recommander une sanction allant de la réprimande à la perte du statut de membre du Conseil exécutif ou à la perte du siège de député³. Quelle que soit la sanction recommandée, l'Assemblée nationale doit tenir le vote sur le rapport de la commissaire et la sanction s'applique seulement si l'Assemblée adopte le rapport aux deux tiers de ses membres⁴.

Pour plusieurs, cette procédure mine l'indépendance du Commissaire. Les personnes entendues rappellent à ce titre que l'objectif derrière la création de la fonction était de permettre à une entité

³ RLRQ, c. C-23.1, art. 99.

⁴ *Ibid.*, art. 103, 104, al. 1.



tierce neutre d'interpréter et d'appliquer le Code. La capacité de voter la sanction applicable n'est pas problématique en soi, c'est la capacité de voter sur l'interprétation du Code par la commissaire qui achoppe. Selon eux, le vote devrait porter uniquement sur la sanction visée et non sur l'ensemble du rapport.

Par ailleurs, l'ajout d'un mécanisme de pénalités administratives est accueilli favorablement par la plupart des personnes entendues en commission. Ces pénalités seraient applicables aux manquements au Code pour lesquels une enquête ne représente pas le moyen coercitif approprié. Par exemple, une pénalité pourrait s'appliquer dans les cas de non-conformité administrative ou technique comme le dépôt tardif d'une déclaration relative aux intérêts personnels de la députée ou du député et des membres de sa famille.

Le rôle de jurisperite

À l'heure actuelle, les parlementaires peuvent obtenir des avis autant de la commissaire que de la jurisperite. Or, les avis de la jurisperite n'ont pas pour effet de lier l'institution qu'est le Commissaire à l'éthique et à la déontologie. Plusieurs intervenants appellent à une simplification du processus d'avis afin d'éviter une confusion des rôles entre la commissaire et la jurisperite. Différentes avenues sont discutées. Pour la plupart des intervenants, le statu quo n'est pas souhaitable. Sans adopter de position ferme sur le maintien du rôle de jurisperite, les personnes entendues invitent les parlementaires à réfléchir à la coordination des actions de ces fonctions en tenant compte de la place grandissante que prend le Commissaire dans le soutien aux parlementaires.

La mise en œuvre du Code d'éthique et de déontologie

L'environnement dans lequel le Code s'applique évolue constamment, ce qui soulève des questions sur les défis que présente sa mise en œuvre. La section suivante présente les limites de l'application du Code dans l'exercice des fonctions des parlementaires pendant et après leur mandat. Elle aborde également la question de l'évaluation des conditions de travail des personnes élues ainsi que les effets des élections à date fixe sur la mise en œuvre du Code.

L'expérience professionnelle des parlementaires et les conflits d'intérêts

Le portrait des membres de l'Assemblée nationale a évolué au cours des dernières années. Autrefois majoritairement issus des professions libérales, plusieurs parlementaires sont aujourd'hui entrepreneurs, investisseurs ou issus du milieu des affaires. Cette réalité crée une ambiguïté du point de vue des règles déontologiques en raison des risques de conflit d'intérêts inhérents à la coexistence des fonctions.

Selon les personnes entendues, certaines règles déontologiques peuvent limiter la possibilité de bénéficier de l'expérience des parlementaires. À titre d'exemple, si l'Assemblée ou une commission parlementaire se saisit d'une question dans laquelle un membre a un intérêt financier distinct de ses collègues ou de la population, il doit se retirer des débats et ne peut exercer son droit de vote. Or, la personne peut avoir été élue notamment en raison de son profil socioprofessionnel. Des intervenants soutiennent que, sans octroyer le droit de vote, la participation au débat d'une ou d'un député dont l'intérêt a été déclaré publiquement peut profiter à la qualité du débat.

Par ailleurs, plusieurs intervenants encouragent la création d'un registre qui regroupe l'ensemble des déclarations publiques de conflits d'intérêts. Selon eux, un tel mécanisme favoriserait la transparence en informant les citoyennes et citoyens des intérêts détenus par les parlementaires.

L'éthique et la déontologie des ex-parlementaires

Les questions relatives aux règles applicables aux parlementaires une fois leur mandat terminé ont fait l'objet de discussions avec les différents intervenants. En pratique, les règles déontologiques sont plus strictes pour les membres du Conseil exécutif. Le Code leur interdit d'exercer la fonction d'administrateur ou de dirigeant d'entreprise en raison de l'exclusivité des fonctions de ministre prévue dans le Code⁵. Cette règle s'applique pendant une période de deux ans suivant la fin du mandat afin d'éviter qu'un ancien ministre retire un avantage indu en raison de ses fonctions ministérielles antérieures⁶.

Ces dispositions du Code ont fait l'objet de plusieurs commentaires. Des intervenants soulignent les défis d'interprétation que soulève le contenu de ces dispositions. De plus, l'absence de règle d'après-mandat pour les parlementaires n'ayant pas siégé au Conseil des ministres a été soulevée.

⁵ *Ibid.*, art. 43.

⁶ *Ibid.*, art. 60.



Certains encouragent la création d'un régime applicable à l'ensemble des parlementaires. D'autres appellent toutefois à une plus grande souplesse sur l'application de ces dispositions afin de faciliter la réintégration des ex-parlementaires sur le marché du travail. En retour, la société bénéficierait de leur expérience. Bien que les positions soient partagées sur la question des règles d'après-mandat, plusieurs personnes entendues encouragent les députées et députés à revoir ces dispositions.

Les conditions de travail des parlementaires

Les membres de la Commission ont eu l'occasion d'échanger sur la question de la création d'un comité indépendant permanent chargé de déterminer les conditions de travail des personnes élues. La création de ce dispositif a été recommandée par le Commissaire à l'éthique et à la déontologie dans les deux rapports sur la mise en œuvre du *Code d'éthique et de déontologie présentés à l'Assemblée nationale*. La recommandation s'inspire des travaux du Comité consultatif indépendant sur les conditions de travail et le régime de retraite des membres de l'Assemblée nationale créé sous la présidence de M^{me} Claire l'Heureux-Dubé en 2013.

L'application du Code durant la période électorale

La tenue des élections à date fixe n'est pas sans effet sur la mise en œuvre du *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale*. La commissaire observe une hausse des demandes d'enquête pendant la période préélectorale. Afin d'éviter toute forme d'interférence dans le processus électoral ou d'instrumentalisation des services du Commissaire, des intervenants appuient la recommandation qui modifierait le Code de manière à suspendre les demandes d'enquête durant les quatre mois précédant la date du scrutin.

De plus, le Code ne prévoit pas de dispositions particulières précisant son application suivant la dissolution de l'Assemblée nationale à l'occasion d'élections générales. Cette situation remet en cause la mise en œuvre du Code et son application durant la période électorale. Les intervenants entendus sur la question sont favorables au maintien de son application pour l'ensemble des parlementaires durant cette période. Ils appellent toutefois à une application souple des dispositions.



Autres sujets abordés

D'autres sujets ont fait l'objet de discussions au cours des travaux de la Commission. L'application du Code aux situations de harcèlement, les mécanismes d'avis oraux et écrits ainsi que l'importance de faire l'étude de la mise en œuvre du *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale* en temps opportun ont été évoqués. La commissaire souligne à cet effet que son prochain rapport sera déposé en 2025. Bien que les recommandations du rapport de mise en œuvre 2015-2019 soient toujours d'actualité, d'autres enjeux émergents, comme l'usage des médias sociaux à des fins politiques ainsi que la notion de dignité de la fonction, sont présentement à l'étude.



OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

Le Rapport 2015-2019 du Commissaire à l'éthique et à la déontologie énonce 22 recommandations afin de modifier le *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale*. En séance de travail, la Commission a émis des observations ou des recommandations pour chacune des recommandations contenues au rapport.

Observations

Recommandation n° 2 : Que les parlementaires réfléchissent à l'opportunité de rendre publiques, dans un registre, certaines mesures prises pour prévenir des situations de conflits d'intérêts (filtres anti conflits d'intérêts).

La Commission accueille favorablement la recommandation.

Recommandation n° 3 : Que les parlementaires réfléchissent à l'opportunité de prévoir, dans certaines circonstances, un processus de consultation du commissaire par les chefs des groupes parlementaires.

La Commission accueille favorablement la recommandation.

Recommandation n° 8 : Que le Code soit modifié de manière à permettre au commissaire d'imposer une pénalité pour le défaut de respecter certaines obligations prescrites par le Code.

La Commission prend bonne note de la recommandation, mais estime qu'il existe de meilleurs moyens pour sensibiliser les personnes élues.

Recommandation n° 10-A : Que le Code soit modifié de manière à ce qu'il continue à s'appliquer dans son ensemble aux députés sortants, avec les adaptations nécessaires, durant la période électorale.

La Commission prend bonne note de la recommandation.



Recommandation n° 10-B : Que le Code soit modifié de manière à ce que l'article 36 continue à être applicable aux députés sortants durant la période électorale.

La Commission prend bonne note de la recommandation.

Recommandation n° 11 : Que le Code soit modifié de manière à ce qu'aucune demande d'enquête ne puisse être présentée dans un délai de quatre mois précédant la date du scrutin à l'occasion d'une élection générale.

La Commission prend acte de la recommandation.

Recommandation n° 14 : Que le Code soit modifié de manière à permettre à un député qui a un intérêt personnel et financier distinct de l'ensemble des députés ou de la population de prendre part aux débats sans droit de vote, dans la mesure où il déclare publiquement son intérêt au préalable. Ces déclarations devraient être inscrites au procès-verbal de la séance et le Commissaire serait chargé de tenir un registre public de ces déclarations.

La Commission prend acte de la recommandation.

Recommandation n° 15 : Que les parlementaires réfléchissent à l'application du paragraphe 2 de l'article 60 à un ancien membre du Conseil exécutif qui accepte une nomination au conseil d'administration ou comme membre d'une entité de l'État ou qui accepte d'occuper un emploi, un poste ou toute autre fonction au sein d'une entité de l'État.

La Commission émet des réserves sur l'application de la recommandation.

Recommandation n° 16 : Que le Code soit modifié de manière à ce que le commissaire puisse autoriser un député à participer à un marché avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public, pourvu que l'importance de l'intérêt ou les circonstances entourant la conclusion de ce marché ne permettent vraisemblablement pas la collusion ou une influence indue, aux conditions que le commissaire fixe.

La Commission émet des réserves sur l'application de la recommandation.



Recommandation n° 17 : Que le Code soit modifié de manière à accorder la discrétion au commissaire d'autoriser un marché entre une entreprise privée dans laquelle un membre du Conseil exécutif détient un intérêt et le gouvernement, un ministère ou un organisme public, aux conditions que le commissaire détermine.

La Commission prend note de la recommandation.

Recommandation n° 19 : Que le Code soit modifié de manière à prévoir que le commissaire puisse autoriser le remboursement des frais relatifs à la constitution d'une fiducie sans droit de regard ou d'un mandat sans droit de regard et le remboursement des honoraires correspondants.

La Commission émet des réserves sur l'application de la recommandation.

Recommandation n° 20 : Que les règles relatives aux allocations et aux budgets accordés par l'Assemblée nationale ou dont l'attribution relève en totalité ou en partie des parlementaires soient révisées, en collaboration avec le Commissaire, afin de s'assurer qu'elles soient en adéquation avec les règles et les principes prévus au Code.

La Commission émet des réserves sur l'application de la recommandation.

Recommandation n° 21 : Qu'un mécanisme indépendant soit instauré afin de déterminer les conditions de travail des membres de l'Assemblée nationale.

La Commission est en désaccord avec la recommandation.

Recommandation n° 22 : Que soient mis en place des mécanismes visant à favoriser la transparence et l'examen de l'utilisation des allocations et des budgets attribués aux parlementaires.

La Commission émet des réserves sur l'application de la recommandation en raison de l'article 104 de la *Loi sur l'Assemblée nationale*.



Recommandations

Recommandation n° 1 : Que le Code soit modifié de manière à prévoir l'obligation, pour les députés et les membres du Conseil exécutif, de participer à une formation adaptée à leur fonction dans les six mois du début de leur mandat et, par la suite, à au moins une reprise pour chaque mandat subséquent.

La Commission accueille favorablement la recommandation. Elle recommande que cette formation soit offerte en collaboration avec le Commissaire au lobbyisme.

Recommandation n° 4 : Que les parlementaires réfléchissent à l'opportunité de maintenir les services de conseil en matière d'éthique et de déontologie du juriconsulte.

La Commission accueille favorablement la recommandation, mais souhaite la reformuler ainsi : « Que la juriconsulte n'émette des avis qu'à la demande de la commissaire afin de simplifier le service aux députés et d'éviter les doubles avis. Que le parcours soit simplifié pour l'ensemble des parlementaires dès le début de leur formation. »

Recommandation n° 5 : Que le Code soit modifié de manière à prévoir que le commissaire, après avoir reçu une demande en vertu de l'article 91, procède à un examen préliminaire, dans un délai de 15 jours ouvrables, afin de déterminer si une enquête s'impose.

La Commission accueille favorablement la recommandation.

Recommandation n° 6 : Que le Code soit modifié de manière à prévoir que le chef d'un groupe parlementaire soit avisé par le commissaire du déclenchement d'une enquête concernant un député de son groupe.

La Commission accueille favorablement la recommandation.

Recommandation n° 7 : Que le Code soit modifié de manière à ce que l'Assemblée nationale ne soit appelée à se prononcer que sur la recommandation d'imposer une sanction contenue dans un rapport d'enquête.

La Commission accueille favorablement la recommandation.



Recommandation n° 9 : Que le Code soit modifié de manière à interdire des mesures de représailles contre une personne qui communique des renseignements au Commissaire ou qui collabore à une vérification ou à une enquête concernant un manquement au Code ou encore de menacer une personne de mesures de représailles pour qu'elle s'abstienne de communiquer des renseignements ou de collaborer à une vérification ou à une enquête.

La Commission accueille favorablement la recommandation.

Recommandation n° 12 : Que le Code soit modifié de manière à prévoir la possibilité de rendre des avis aux candidats, selon les critères déterminés par le commissaire, dans un délai de six mois précédant le jour du scrutin à l'occasion d'une élection générale à date fixe ou à partir du déclenchement des élections au moment de toute autre élection générale ou d'une élection partielle.

La Commission accueille favorablement la recommandation.

Recommandation n° 13 : Que les parlementaires réfléchissent à la question de l'encadrement des situations de harcèlement par le Code.

La Commission prend acte de la recommandation, mais rappelle l'existence de la *Politique relative à la prévention et à la gestion des situations de harcèlement au travail* de l'Assemblée nationale.

Recommandation n° 18 : Que le Code soit modifié de manière à prévoir qu'un membre du Conseil exécutif dispose de 60 jours à compter de l'expiration du délai prévu pour remplir sa déclaration des intérêts personnels initiale afin de se conformer aux articles 45 et 46 du Code.

La Commission accueille favorablement la recommandation.



ANNEXE I - LISTE DES PERSONNES ET DES ORGANISMES QUI ONT PARTICIPÉ AUX TRAVAUX DE LA COMMISSION

Personnes et organismes ayant participé aux travaux	Mémoire	Audition
Cercle des ex-parlementaires de l'Assemblée nationale du Québec	✓	✓
Commissaire à l'éthique et à la déontologie		✓
Commissaire au lobbying	✓	✓
M ^e Marie Deschamps, juriconsulte de l'Assemblée nationale		✓
Institut d'éthique appliquée de l'Université Laval	✓	✓
M ^{me} Joé T. Martineau, professeure d'éthique organisationnelle, département de management, HEC Montréal		✓



**Notre
maison
citoyenne**

assnat.qc.ca



**RAPPORT SUR LA MISE EN ŒUVRE
DU CODE D'ÉTHIQUE ET DE
DÉONTOLOGIE DES MEMBRES DE
L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

(chapitre C-23.1, article 114)

2011-2014

ISBN – 978-2-550-72366-0

Dépôt légal – Bibliothèque et Archives nationale du Québec, 2015

Québec, février 2015

Monsieur Jacques Chagnon
Président de l'Assemblée nationale
Hôtel du Parlement
1045, rue des Parlementaires
1^{er} étage, Bureau 1.30
Québec (Québec) G1A 1A4

Monsieur le Président,

En application de l'article 114 du Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale (chapitre C-23.1), j'ai l'honneur de vous présenter le premier Rapport sur la mise en œuvre du Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale pour la période du 6 janvier 2011 au 31 décembre 2014.

Le Rapport sur la mise en œuvre 2011-2014 résume les activités relatives à l'application du Code au cours des trois dernières années. Depuis l'entrée en vigueur du Code, tous les membres de l'Assemblée nationale se sont engagés, avec l'appui du commissaire et du juriconsulte, à adhérer aux valeurs de l'Assemblée nationale et à respecter les règles déontologiques dans l'exercice de leur charge de député ou de membre du Conseil exécutif.

En outre, à l'invitation du législateur, le rapport énonce les observations et les recommandations du commissaire sur l'opportunité de modifier le Code.

Je vous prie de recevoir, Monsieur le Président, l'expression de ma sincère considération.

Le commissaire à l'éthique et à la déontologie,

Jacques Saint-Laurent

Table des matières

Message du commissaire	9
1. Présentation du Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale	11
1.1 Période antérieure à l'adoption du Code	11
1.2 Adoption du Code	13
1.3 Résumé du Code.....	14
1.3.1 Valeurs de l'Assemblée nationale.....	14
1.3.2 Règles déontologiques applicables à tout député	14
1.3.2.1 Dons et avantages	14
1.3.2.2 Assiduité, biens et services de l'État	15
1.3.2.3 Déclaration des intérêts personnels	15
1.3.3 Règles déontologiques particulières applicables aux membres du Conseil exécutif.....	15
1.3.3.1 Règles d'après-mandat	16
1.3.4 Mécanismes d'application et de contrôle	16
1.3.5 Membres du personnel des députés, des cabinets de l'Assemblée nationale et des cabinets ministériels	17
1.3.6 Entrée en vigueur progressive	18
2. Mise en œuvre du Code depuis son adoption	20
2.1 Introduction	20
2.2 Titre préliminaire – Objet, application et interprétation	20
2.2.1 Membres du personnel.....	21
2.3 Titre I – Valeurs et principes éthiques	22
2.3.1 Appliquer les valeurs de l'Assemblée nationale	23
2.3.2 Intervention du commissaire en matière de harcèlement	24
2.3.3 Un manquement aux valeurs de l'Assemblée nationale peut conduire à une enquête.....	24
2.3.4 Cohérence	25

2.4	Titre II – Règles déontologiques applicables à tout député	26
2.4.1	Incompatibilités de fonctions.....	27
2.4.1.1	Exercice d’une autre fonction.....	27
2.4.2	Conflits d’intérêts.....	28
2.4.2.1	Intérêt personnel	29
2.4.2.2	Embauche d’un membre du personnel	30
2.4.2.3	Lettre d’appui ou de recommandation.....	31
2.4.2.4	Se prévaloir de sa charge pour influencer	32
2.4.2.5	Médias sociaux	33
2.4.2.6	Marché conclu avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public. 34	
2.4.2.7	Activités professionnelles rémunérées	35
2.4.2.8	Intérêt personnel et financier distinct	35
2.4.2.9	Rémunération des députés	37
2.4.3	Dons et avantages.....	39
2.4.4.	Assiduité.....	41
2.4.5	Utilisation de biens et de services de l’État - Programme de fidélisation.....	42
2.4.6	Déclaration des intérêts personnels.....	43
2.4.6.1	Offshore	44
2.4.6.2	Immeuble détenu à des fins résidentielles personnelles	44
2.4.6.3	Déclaration des intérêts personnels du directeur de cabinet ministériel.....	45
2.4.6.4	Date du dépôt de la déclaration des intérêts personnels	45
2.4.6.5	Sommaire de la déclaration des intérêts personnels	46
2.5	Règles déontologiques particulières applicables aux membres du Conseil exécutif	49
2.5.1	Exclusivité de fonctions.....	49
2.5.2	Conflits d’intérêts.....	49
2.5.3	Fiducie sans droit de regard	49
2.5.3.1	Instructions données au fiduciaire ou au mandataire.....	50
2.5.3.2	Remboursement des frais.....	51
2.5.3.3	Rapport du fiduciaire ou du mandataire	52
2.5.4	Marché conclu avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public. 53	
2.5.5.	Mettre fin à une situation de conflit d’intérêts.....	54
2.5.5.1	Membre du personnel d’un cabinet ministériel	55
2.5.6	Règles déontologiques d’après-mandat.....	55

2.5.6.1	Membre du personnel d'un cabinet de l'Assemblée nationale et d'un cabinet ministériel	57
2.5.6.2	Enquêtes.....	57
2.6	Titre IV – Mécanismes d'application et de contrôle	59
2.6.1	Organisation administrative.....	60
2.6.1.1	Conseil et avis.....	60
2.6.1.2	Greffes.....	60
2.6.1.3	Vérification et enquête.....	61
2.6.1.4	Effectifs et budget.....	61
2.6.2	Pouvoirs délégués au commissaire et contrôle de l'exercice de la fonction.....	62
2.6.3	Conseil et avis.....	63
2.6.3.1	Avis communiqué aux médias par un membre de l'Assemblée nationale	65
2.6.3.2	Renseigner les députés et le public.....	66
2.6.3.3	Formation.....	67
2.6.4	Enquêtes et rapports.....	68
2.6.4.1	Demandes d'enquêtes provenant d'une autre source	68
2.6.4.2	Processus simplifié	70
2.6.4.3	Communications avec les médias.....	73
2.6.4.4	Sanctions	74
2.6.4.5	Lignes directrices.....	74
2.7	Situations exceptionnelles.....	75
3.	Conclusion	76
	Liste des recommandations.....	77
	Annexe 1.....	81
	Annexe 2	85
	Annexe 3.....	89
	Annexe 4.....	95

Message du commissaire

Dans le cadre de la préparation du premier Rapport sur la mise en œuvre du Code, je dois d'abord remercier les membres de l'Assemblée nationale qui, à l'unanimité, le 3 décembre 2010, ont adopté le Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale. De plus, il est important de rendre hommage aux députés et aux membres du Conseil exécutif qui se sont succédé depuis cette date en partageant la même vision du rôle fondamental de l'éthique et de la déontologie dans l'exercice de leur charge.

Par l'intermédiaire des élus de chaque circonscription, l'Assemblée nationale est la plus importante institution responsable de la mise en œuvre des principes démocratiques du gouvernement. Lorsque les citoyens d'une circonscription choisissent leur représentant à la majorité des voix, leurs votes constituent le geste le plus important et le plus fondamental de la gouvernance d'une société démocratique. Ce faisant, ils confient d'importants pouvoirs aux députés qui forment l'Assemblée nationale, tout en poursuivant l'objectif que ces personnes s'appuient, non seulement, sur leurs qualifications mais également, soient animées par des principes d'honnêteté, d'objectivité et d'impartialité, essentiels à la mission d'intérêt public qui leur est confiée.

Par leurs votes, les citoyens placent toute leur confiance entre les mains des députés qu'ils ont choisis, après avoir pris en considération les lourdes responsabilités qu'ils doivent assumer et l'ampleur des pouvoirs dont ils disposent. Cette confiance doit être constamment soutenue par un comportement de l'élu, qui tient compte des attentes de la population en matière d'éthique et de déontologie.

C'est là que le Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale devient un outil indispensable pour guider les députés dans l'exercice de leur charge et permettre à la population d'apprécier objectivement le comportement de chacun.

Comme le précise le Code, à titre de représentant de la population du Québec, le député contribue à l'adoption des lois et règlements, participe aux pouvoirs de surveillance de l'Assemblée nationale sur tout acte du gouvernement, de ses ministères et de ses organismes, porte assistance aux personnes et aux groupes qui demandent son aide dans leur rapport avec l'État et participe aux débats publics¹. En raison de ses fonctions, la population s'attend, de la part du député, à ce qu'il adhère aux valeurs de l'Assemblée nationale et respecte certaines règles déontologiques, y compris dans l'exercice de sa charge de membre du Conseil exécutif, le cas échéant².

¹ Premier « Attendu » du Code.

² Deuxième « Attendu » du Code.

Au premier chef, les valeurs de l'Assemblée nationale comprennent l'engagement de tous les députés envers l'amélioration des conditions sociales et économiques des Québécois. En outre, les députés déclarent que leur conduite doit être empreinte de bienveillance, de droiture, de convenance, de sagesse, d'honnêteté, de sincérité et de justice³.

Les députés reconnaissent que le respect des valeurs de l'Assemblée nationale constitue une condition essentielle afin de maintenir la confiance de la population envers eux et l'Assemblée nationale et afin de réaliser pleinement la mission d'intérêt public qui leur est confiée⁴.

Il s'ensuit qu'ils doivent faire preuve d'intégrité et d'impartialité dans l'exercice de leur charge. Aux yeux de la population, il ne doit pas faire de doute que les membres de l'Assemblée nationale, y compris ceux qui exercent la charge de membre du Conseil exécutif, sont guidés par l'intérêt public, en écartant leurs intérêts personnels⁵.

Ces intérêts personnels peuvent être très variés. Par exemple, il peut s'agir d'un intérêt personnel sur le plan économique ou sur le plan financier. Un élément d'actif ou de passif faisant partie du patrimoine du député pourrait nous porter à croire qu'il risque de l'influencer dans l'exercice de sa charge. Accessoirement, le député pourrait être associé dans un objectif tout à fait louable, à un organisme sportif ou un organisme sans but lucratif ou à une autre activité civile ou commerciale qui pourrait conduire une personne raisonnable à s'interroger sur la possibilité qu'il ne soit pas totalement désintéressé dans l'exercice de sa charge. De la même façon, les liens que le membre de l'Assemblée nationale peut avoir sur le plan professionnel, communautaire, ethnique, familial ou religieux, y compris avec les personnes de son entourage, peuvent constituer un intérêt personnel qui pourrait éventuellement exercer une influence sur son indépendance de jugement, dans l'exercice de sa charge.

Dans les pages qui suivent, nous verrons à quel point l'effort déployé par les élus dans la mise en application du Code se rapporte à d'innombrables situations, dans l'exercice de leur charge, et mérite d'être souligné. Ils ont pris des mesures concrètes pour éviter d'être placés dans une situation de conflit d'intérêts.

Le présent Rapport sur la mise en œuvre illustre, en pratique, la contribution significative des députés, des membres du Conseil exécutif et de leur personnel, pour soutenir l'Assemblée nationale et maintenir la confiance de la population.

Merci de votre attention!

Jacques Saint-Laurent

³ Article 6 du Code.

⁴ Article 9 du Code.

⁵ Article 15 du Code.

1. Présentation du Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale

Le législateur a souhaité être informé par le commissaire de l'expérience vécue au cours des premières années dans l'application du Code et, le cas échéant, de l'opportunité de le modifier. À cette fin, l'article 114 du Code prévoit ce qui suit.

« 114. Le commissaire doit, au plus tard le 1^{er} janvier 2015, et par la suite tous les cinq ans, faire un rapport sur la mise en œuvre du présent code et sur l'opportunité de le modifier.

Ce rapport est remis au président de l'Assemblée nationale, lequel le dépose devant celle-ci dans les 15 jours de sa réception ou, si l'Assemblée ne siège pas, dans les 15 jours de la reprise de ses travaux. Par la suite, la commission compétente de l'Assemblée nationale étudie ce rapport. »

À l'occasion de ce premier Rapport sur la mise en œuvre, nous débuterons l'exposé par une brève présentation du Code. Par la suite, nous avons l'objectif de renseigner le lecteur sur certaines interprétations du commissaire depuis trois ans, même s'il n'en résulte aucune recommandation sur l'opportunité de modifier le Code. Finalement, pour certains sujets, les renseignements relatifs à l'interprétation du Code, des Règles ou du Règlement seront complétés par des interprétations et, le cas échéant, une recommandation.

Ce premier Rapport sur la mise en œuvre du Code n'a pas la prétention d'être exhaustif. Au contraire, il invite le lecteur à prendre connaissance de certaines interprétations qui nous semblent présenter un intérêt général. Nous avons tenté de présenter les situations les plus significatives dans le contexte actuel, en espérant que cela contribuera à faire connaître la jurisprudence des dernières années et à renseigner le lecteur sur les préoccupations qu'elle suscite, le cas échéant.

Au début du mois de février 2014, tous les membres de l'Assemblée nationale ont été invités à répondre à un questionnaire au sujet de la mise en œuvre du Code, depuis son adoption. Ce questionnaire était, en fait, un aide-mémoire concernant les différents sujets pour lesquels ils pourraient souhaiter faire part de leur expérience ou soumettre des commentaires. Nous avons sincèrement apprécié les réponses qui nous furent soumises. Elles furent considérées dans la préparation des commentaires et recommandations qui apparaissent au présent rapport sur la mise en œuvre.

1.1 Période antérieure à l'adoption du Code

Avant l'adoption du Code, la *Loi sur l'Assemblée nationale*⁶ comprenait certaines dispositions en matière de conflits d'intérêts. Elles furent remplacées par les règles déontologiques prescrites par le Code.

⁶ 1982, chapitre 62.

Ces dispositions antérieures avaient été introduites par le législateur en 1982, au moment de l'adoption de la *Loi sur l'Assemblée nationale*. Il s'agissait, notamment, des articles 57 à 60 de cette loi, relatifs aux incompatibilités de fonctions, abrogés par l'article 117 du Code. Les articles 61 à 73 de la *Loi sur l'Assemblée nationale* concernaient des obligations en matière de conflits d'intérêts. Un député devait éviter de se placer dans une situation où son intérêt personnel peut l'influencer dans l'exercice de ses fonctions. De la même façon, il lui était interdit, directement ou indirectement, de participer à un marché avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public. Ces dispositions législatives ont aussi été abrogées par l'article 117 du Code.

La *Loi sur l'Assemblée nationale* avait institué la fonction de juriconsulte. Ce conseiller était chargé de fournir à tout député qui en fait la demande, un avis écrit et motivé sur la conformité d'une situation dans laquelle il pouvait être placé, au regard des règles relatives aux incompatibilités de fonctions ou aux conflits d'intérêts. Les articles 74 à 81 de la *Loi sur l'Assemblée nationale* concernant les avis consultatifs ont également été abrogés par l'article 117 du Code.

Enfin, les articles 82 à 84 de *Loi sur l'Assemblée nationale* permettaient à un député de porter, devant l'Assemblée nationale, une plainte reprochant à un autre député d'avoir été dans une situation de conflit d'intérêts, notamment. Le cas échéant, une commission était chargée d'examiner la plainte et de faire rapport à l'Assemblée. Au moment de l'entrée en vigueur des dispositions législatives prescrites par le nouveau Code, le 1^{er} janvier 2012, le processus de plainte prévu aux articles 82 à 84 de la *Loi sur l'Assemblée nationale* a été abrogé, pour être remplacé par le pouvoir délégué au commissaire de faire une enquête à la demande d'un député ou de sa propre initiative comme nous le verrons plus loin.

En 2010, les députés ont été unanimes à considérer que le moment était venu d'établir un cadre éthique et déontologique plus élaboré pour les membres de l'Assemblée nationale, y compris les membres du Conseil exécutif, ainsi que les membres de leur personnel. Ils n'étaient pas sans savoir que l'Assemblée nationale était la seule assemblée législative au Canada qui n'avait pas codifié l'ensemble de ses règles déontologiques. De plus, aucune autorité indépendante n'était chargée d'administrer les règles déontologiques, de mener des enquêtes et de faire rapport à l'Assemblée nationale. La loi ne prévoyait pas davantage une obligation pour les députés et pour les membres du Conseil exécutif de déclarer leurs intérêts personnels et les intérêts personnels des membres de leur famille immédiate.

En plus des règles déontologiques prescrites par la *Loi sur l'Assemblée nationale*, les membres du Conseil exécutif étaient assujettis aux *Directives du premier ministre*, jusqu'à l'entrée en vigueur des articles 42 à 61 du Code. En considérant le rôle assumé par chaque ministre au sein du gouvernement et la quantité de renseignements portés à leur connaissance, notamment en siégeant au Conseil des ministres, ces *Directives du premier ministre* imposaient des règles particulières pour les membres du cabinet.

Même si ces directives pouvaient varier d'un premier ministre à l'autre, elles portaient généralement sur les risques de conflits d'intérêts résultant des intérêts détenus dans des entreprises dont les titres sont transigés à une bourse, de l'interdiction de participer à un marché avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public, de la confidentialité des renseignements portés à la connaissance de ces ministres et des règles d'après-mandat qu'ils devaient s'engager à respecter.

Pour la période antérieure à l'adoption du Code, en décembre 2010, les membres du personnel des députés et des cabinets de l'Assemblée nationale devaient respecter, dans leur emploi, certaines règles déterminées par le Bureau de l'Assemblée nationale. Dans le cas des membres du personnel des députés, le Bureau de l'Assemblée nationale avait adopté, par sa décision numéro 1283, du 8 décembre 2005, le *Règlement sur la rémunération et les conditions de travail du personnel d'un député* dont les articles 7 à 9 étaient relatifs à leur comportement déontologique. Le même jour, le Bureau de l'Assemblée nationale avait adopté le *Règlement sur la rémunération et les conditions de travail du personnel des cabinets de l'Assemblée nationale*, par sa décision numéro 1284, dont les articles 7 à 9 prévoyaient les mêmes règles pour ce personnel politique.

Dans le cas des membres du personnel d'un cabinet ministériel, les articles 35 et 36 de la *Directive concernant le recrutement, la rémunération et les autres conditions de travail du personnel des cabinets de ministre* (Directive 4-83, refondue par le CT 164805 du 30 juin 1987) adoptée en vertu de la *Loi sur l'exécutif* (chapitre E-18), encadraient leur comportement déontologique.

1.2 Adoption du Code

Dès sa sanction, le projet de loi numéro 48 de la première session de la 39^e législature a été perçu, par les membres de l'Assemblée nationale et par la population, comme un texte législatif de la plus haute importance. En effet le Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale, devenu le chapitre C-23.1, ajoutait des garanties fondamentales pour soutenir l'exercice du processus démocratique au Québec.

Par ce nouveau Code, les membres de l'Assemblée nationale ont pris l'engagement de respecter les règles déontologiques et les principes éthiques qu'ils ont eux-mêmes déterminés, dans l'objectif de maintenir la confiance de la population envers eux et l'Assemblée nationale.

De plus, dans la mise en œuvre de ces nouvelles règles déontologiques et des principes éthiques, ils ont prévu obtenir des conseils et des avis du commissaire ou du juriconsulte. Ils ont également décidé que leur engagement à respecter les règles déontologiques et leur adhésion aux valeurs de l'Assemblée nationale devaient faire l'objet d'un mécanisme de contrôle rigoureux, incluant l'exercice d'un pouvoir d'enquête par le commissaire et, le cas échéant, des sanctions. Voici un résumé des différentes mesures prises par le législateur au moment de l'adoption du Code.

1.3 Résumé du Code

1.3.1 Valeurs de l'Assemblée nationale

Tous les députés s'engagent à adhérer aux valeurs de l'Assemblée nationale qui doivent les guider dans l'exercice de leur charge, ainsi que dans l'appréciation des règles déontologiques qui leur sont applicables. L'article 6 du Code dont nous discuterons à la section 2.3, constitue, à ce sujet, la pierre angulaire sur laquelle reposent tous les autres éléments du Code.

Deux catégories de règles déontologiques ont été introduites par le législateur. D'une part, les articles 10 à 41 concernent les règles déontologiques applicables à tout député. D'autre part, les articles 42 à 61 concernent les règles déontologiques particulières applicables aux membres du Conseil exécutif.

1.3.2 Règles déontologiques applicables à tout député

Les règles déontologiques applicables à tout député, y compris les membres du Conseil exécutif, concernent les incompatibilités de fonctions, les conflits d'intérêts, les dons et avantages et la déclaration des intérêts personnels, notamment. Face aux risques de conflits d'intérêts, un député doit impérativement préserver son indépendance de jugement en écartant son intérêt personnel au bénéfice de l'intérêt collectif⁷. Par ses actions ou par son influence, il ne peut favoriser ses intérêts personnels, ceux d'un membre de sa famille immédiate ou de ses enfants non à charge ou, d'une manière abusive, ceux de toute autre personne⁸. De la même façon, tous les députés doivent respecter la confidentialité des dossiers et protéger les renseignements dont ils ont connaissance dans l'exercice de leur charge⁹.

Un député ne peut, directement ou indirectement, participer à un marché avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public. Toutefois, il peut avoir un intérêt dans une entreprise qui participe à un tel marché, à certaines conditions¹⁰.

1.3.2.1 Dons et avantages

Le député ne peut pas solliciter ou recevoir, pour lui ou pour une autre personne, quelque avantage en échange d'une intervention ou d'une prise de position. Si un don ou un avantage peut influencer son indépendance de jugement ou risquer de compromettre son intégrité, le député ne peut pas conserver le don ou l'avantage. Lorsqu'un don n'est pas visé par ces interdictions, le député peut l'accepter. Toutefois, si la valeur du don ou de l'avantage est supérieure à 200 \$, il doit faire une déclaration au commissaire à ce sujet. Ce dernier tient un registre public des déclarations des membres de l'Assemblée nationale relatives à ces dons.

⁷ Article 15 du Code.

⁸ Article 16 du Code.

⁹ Article 17 du Code.

¹⁰ Article 18 du Code.

1.3.2.2 Assiduité, biens et services de l'État

En outre, le député fait preuve d'assiduité dans l'exercice de ses fonctions. Il ne peut, sans motif valable, faire défaut de siéger à l'Assemblée nationale durant une période déraisonnable¹¹. Il n'utilise les biens de l'État, y compris les biens loués par l'État ainsi que les services mis à sa disposition par l'État et n'en permet l'usage que pour des activités liées à l'exercice de sa charge¹².

1.3.2.3 Déclaration des intérêts personnels

À chaque année, tous les membres de l'Assemblée nationale, députés et membres du Conseil exécutif, doivent déposer auprès du commissaire une déclaration de leurs intérêts personnels et des intérêts personnels des membres de leur famille immédiate. Ce processus de déclaration des intérêts vise d'abord et avant tout à donner l'occasion à chaque membre de l'Assemblée nationale, avec la collaboration du commissaire, de prendre les mesures nécessaires pour éviter d'être placé dans une situation de conflit d'intérêts, dans l'exercice de sa charge.

Le contenu de la déclaration des intérêts personnels diffère selon qu'il s'agit d'un député ou d'un membre du Conseil exécutif. Dans les deux cas, les revenus, les créances ou les dettes, les activités professionnelles, les intérêts détenus dans des entreprises dont les titres sont transigés à une bourse et les fonctions d'administrateur ou de dirigeant doivent, notamment, être déclarées. Dans le cas des membres du Conseil exécutif, il faut ajouter aux renseignements mentionnés précédemment tous les éléments d'actif et de passif, les immeubles détenus à des fins résidentielles personnelles ainsi que les recours judiciaires, notamment¹³.

Le commissaire doit établir un sommaire de la déclaration des intérêts personnels du député qu'il rend public dans son site Internet¹⁴. De la même façon, il établit le sommaire de la déclaration des intérêts personnels du membre du Conseil exécutif et des membres de sa famille immédiate qui est rendu public¹⁵.

1.3.3 Règles déontologiques particulières applicables aux membres du Conseil exécutif

Des règles déontologiques particulières s'appliquent au membre du Conseil exécutif parce que, dans l'exercice des responsabilités qui lui sont déléguées, les risques d'être placé dans une situation de conflit d'intérêts sont plus importants. Elles concernent, notamment, l'obligation de se consacrer exclusivement à l'exercice de ses fonctions¹⁶. Le membre du Conseil exécutif doit se départir de ses intérêts dans des entreprises dont les titres sont transigés à une bourse ou les transporter dans une fiducie ou un mandat sans droit de regard dont le fiduciaire ou le mandataire est indépendant¹⁷. Le membre du Conseil exécutif doit s'abstenir de faire un marché avec le

¹¹ Article 35 du Code.

¹² Article 36 du Code.

¹³ Articles 38 et 52 du Code.

¹⁴ Article 40 du Code.

¹⁵ Article 55 du Code.

¹⁶ Article 43 du Code.

¹⁷ Article 45 du Code.

gouvernement, un ministère ou un organisme public. L'entreprise dans laquelle il détient des intérêts¹⁸ doit aussi s'en abstenir.

Des mesures particulières doivent être prises par le membre du Conseil exécutif qui serait ponctuellement placé dans une situation de conflit d'intérêts. L'article 49 du Code exige qu'il avise le commissaire et le secrétaire général du Conseil exécutif et s'engage, tant que la situation n'est pas régularisée, à ne pas discuter avec ses collègues, même en privé, des dossiers qui peuvent être liés de près ou de loin avec l'intérêt en cause, à ne pas exercer ou tenter d'exercer directement ou indirectement quelque influence et à demander que les informations pertinentes ne soient jamais portées à son attention.

1.3.3.1 Règles d'après-mandat

En outre, des règles d'après-mandat s'appliquent au membre du Conseil exécutif, mais pas au député. Lorsqu'un membre du Conseil exécutif cesse d'exercer ses fonctions à ce titre, il doit se comporter de façon à ne pas tirer d'avantages indus de ses fonctions antérieures. Il ne doit pas divulguer une information confidentielle dont il a pris connaissance à l'occasion ou dans l'exercice de ses fonctions, ou donner des conseils fondés sur cette information. Il ne peut agir relativement à certaines procédures, négociations ou opérations dans lesquelles il a agi à titre de membre du Conseil exécutif. Enfin, dans les deux ans qui suivent la cessation de ses fonctions, il ne peut accepter certaines nominations, ni intervenir pour le compte d'autrui dans certaines circonstances¹⁹.

1.3.4 Mécanismes d'application et de contrôle

Ces principes éthiques et ces règles déontologiques n'auraient pas eu la même importance, ni la même reconnaissance, si les membres de l'Assemblée nationale n'avaient pas introduit au Code des mécanismes d'application et de contrôle.

D'abord, l'Assemblée nationale confie à un commissaire qui n'est pas un élu, nommé aux deux tiers de ses membres, la responsabilité de voir à l'application du Code, de donner des avis motivés, assortis des recommandations qu'il juge indiquées et de faire enquête²⁰.

Lorsque le commissaire a terminé son enquête, il remet sans délai son rapport, qui énonce les motifs à l'appui de ses conclusions, au président de l'Assemblée nationale, au député visé par l'enquête et au chef parlementaire du parti reconnu auquel appartient le député²¹. Si le commissaire a conclu qu'un manquement au Code a été commis, il peut recommander à l'Assemblée nationale que l'une ou l'autre des sanctions mentionnées à l'article 99 du Code soit imposée au député. Pour les membres du personnel, il faut s'en remettre à la procédure prescrite par les Règles ou le Règlement qui n'autorise pas le commissaire à recommander une sanction.

¹⁸ Article 46 du Code.

¹⁹ Articles 56 à 61 du Code.

²⁰ Articles 62, 63, 87, 91 et 92 du Code.

²¹ Article 98 du Code.

La fonction de juriconsulte a été reconduite par le Code²². Le juriconsulte, nommé à l'unanimité par les membres du Bureau de l'Assemblée nationale, est chargé de fournir à tout député qui lui en fait la demande, des avis en matière d'éthique et de déontologie. Ces avis ne lient pas le commissaire²³.

1.3.5 Membres du personnel des députés, des cabinets de l'Assemblée nationale et des cabinets ministériels

Le résumé du Code doit aussi comprendre un résumé des règles éthiques et déontologiques applicables aux membres du personnel politique. Pour remplacer les articles pertinents des règlements du Bureau de l'Assemblée nationale auxquels nous avons fait référence plus tôt et ceux de la Directive 4-83²⁴, le législateur a introduit au Code des dispositions prévoyant l'adoption de nouvelles règles déontologiques applicables aux membres du personnel.

L'article 119 du Code modifie la *Loi sur l'Assemblée nationale* pour introduire un nouvel article 124.3 déléguant au Bureau de l'Assemblée nationale la responsabilité d'adopter, à l'unanimité, des règles déontologiques applicables aux membres du personnel des cabinets de l'Assemblée nationale et aux membres du personnel des députés.

Le 21 mars 2013, le Bureau de l'Assemblée nationale a adopté à l'unanimité les *Règles déontologiques applicables aux membres du personnel des députés et des cabinets de l'Assemblée nationale*. Ces règles déontologiques sont entrées en vigueur le 30 avril 2013.

Pour sa part, l'article 123 du Code modifie la *Loi sur l'exécutif* en ajoutant les articles 11.7 à 11.10. Ces articles traitent des règles déontologiques que doit adopter, par règlement, le commissaire, concernant les membres du personnel d'un cabinet ministériel.

Le 27 mars 2013, le Commissaire à l'éthique et à la déontologie a publié, à la *Gazette officielle du Québec*, le *Règlement concernant les règles déontologiques applicables aux membres du personnel d'un cabinet ministériel*. Ce Règlement est entré en vigueur le 30 avril suivant.

Pour la période pendant laquelle le Bureau de l'Assemblée nationale et le commissaire élaboraient respectivement leur projet de règles déontologiques, les articles 128 et 129 du Code prévoyaient des dispositions transitoires auxquelles les membres du personnel étaient assujettis, y compris, pour certains d'entre eux, des règles d'après-mandat. Ces règles transitoires ont été appliquées pour la période du 1^{er} janvier 2012 au 30 avril 2013.

²² Article 108 du Code.

²³ Article 110 du Code.

²⁴ Directive 4-83, refondue par le CT 164805 du 30 juin 1987.

Il est important de souligner que les règles déontologiques ont été établies par une loi, c'est-à-dire le Code, dans le cas des députés et des membres du Conseil exécutif et, en raison du partage de pouvoir et des compétences respectives de la branche exécutive et législative de l'État, par des règles du Bureau de l'Assemblée nationale, dans le cas des membres du personnel des députés et des cabinets de l'Assemblée nationale et par un règlement du commissaire, dans le cas des membres du personnel des cabinets ministériels. Si les instruments juridiques utilisés dans l'élaboration de ces règles déontologiques diffèrent pour chaque groupe, il en est tout autrement en ce qui a trait au contenu. De façon générale, en faisant les adaptations nécessaires, ce sont les mêmes valeurs de l'Assemblée nationale et les mêmes règles déontologiques que l'on retrouve au Code, aux Règles et au Règlement. L'objectif est d'assurer une cohérence entre les règles déontologiques, les principes éthiques et les valeurs de l'Assemblée nationale que doivent respecter ces personnes dans l'exercice de leur fonction. À certaines occasions, ils peuvent être confrontés aux mêmes risques de conflits d'intérêts.

Les commentaires qui suivent tiennent compte des similitudes entre les règles déontologiques applicables aux membres du personnel et aux élus. Le cas échéant, une situation qui serait particulière aux élus ou aux membres du personnel sera soulignée.

1.3.6 Entrée en vigueur progressive

Plusieurs articles du Code sont entrés en vigueur le 8 décembre 2010, jour de sa sanction. Il s'agit du titre préliminaire précisant l'objet du Code, son champ d'application et certaines définitions, le Titre I, relatif aux valeurs et principes éthiques ainsi que certains articles du Titre IV relatifs aux mécanismes d'application et de contrôle, dont la fonction de commissaire et les règles administratives correspondantes.

Le 1^{er} juillet 2011, une deuxième série d'articles est entrée en vigueur. Ce sont les articles relatifs à la déclaration des intérêts personnels des membres du Conseil exécutif et des membres de leur famille immédiate. À cette occasion, le Code a prévu l'entrée en vigueur des articles relatifs à la fonction de juriconsulte, de façon à ce qu'il puisse, dès ce moment-là, recevoir une demande d'avis de la part des membres du Conseil exécutif. Ces derniers pouvaient donc, à leur choix, adresser leur demande d'avis au commissaire ou au juriconsulte.

Le 1^{er} octobre 2011, d'autres articles du Code sont entrés en vigueur. Ce sont les articles relatifs au dépôt de la déclaration des intérêts personnels des députés et des membres de leur famille immédiate. À compter de cette date, le commissaire et le juriconsulte étaient autorisés à recevoir une demande d'avis de la part d'un député.

Enfin, le 1^{er} janvier 2012, tous les articles du Code qui n'étaient pas déjà en vigueur le sont devenus²⁵. Il s'agit des chapitres relatifs aux règles déontologiques applicables à tout député, aux règles déontologiques particulières applicables aux membres du Conseil exécutif, au processus d'enquête ainsi que les dispositions modificatives et transitoires.

Le 30 avril 2013, les *Règles déontologiques applicables aux membres du personnel des députés et des cabinets de l'Assemblée nationale* ainsi que le *Règlement concernant les règles déontologiques applicables aux membres du personnel d'un cabinet ministériel* sont entrés en vigueur.

²⁵ Article 133 du Code et décret 1220-2011 du 30 novembre 2011.

2. Mise en œuvre du Code depuis son adoption

2.1 Introduction

Comme nous l'avons déjà indiqué, le Rapport sur la mise en œuvre présente les expériences et les défis rencontrés dans l'application du Code. Il fait connaître les interprétations données aux valeurs de l'Assemblée nationale et aux règles déontologiques. L'examen de ces sujets respecte l'ordre déterminé par le Code, en commençant par le titre préliminaire, jusqu'à la fin.

D'abord, le législateur souligne le rôle fondamental des membres de l'Assemblée nationale dans l'exercice du processus démocratique et l'importance des responsabilités confiées aux députés et aux ministres, au bénéfice de la population. Dans l'exercice de leur charge, le Code doit leur servir de guide, en matière d'éthique et de déontologie. Avec ce nouveau cadre juridique, ils peuvent mieux déceler un risque d'être placés dans une situation de conflit d'intérêts et prendre en considération tout questionnement qui peut être soulevé à ce sujet.

Le législateur a souhaité que les membres de l'Assemblée nationale soient guidés par des mesures éthiques et déontologiques permettant d'offrir des garanties qu'ils exercent leur charge en travaillant à l'amélioration des conditions sociales et économiques des Québécois.

2.2 Titre préliminaire – Objet, application et interprétation

Le titre préliminaire du Code précise l'objet, le champ d'application et définit certains termes. Pour ce titre, nos seuls commentaires portent sur l'étendue de la compétence du commissaire.

L'article 2 précise que le Code s'applique aux fonctions de député et de membre du Conseil exécutif.

« 2. Le présent code s'applique aux députés, y compris ceux qui sont membres du Conseil exécutif. À l'égard de ces derniers, il s'applique également dans l'exercice de leur charge de membre du Conseil exécutif.

Pour l'application du présent code, est réputée être un député une personne :

1° qui est membre du Conseil exécutif sans être membre de l'Assemblée nationale;

2° qui a été un député mais qui ne l'est plus, aux fins de l'application d'une sanction pour un manquement au présent code. »

Interprétation : La formulation de l'article 2 a conduit le commissaire à préciser que le Code ne s'applique pas à une personne qui n'est pas député, ni membre du Conseil exécutif. Le commissaire n'a pas compétence sur les faits antérieurs à l'élection d'un député. Pour cette raison, nous avons refusé de donner un avis écrit à une personne qui, avant de soumettre sa candidature à une élection pour devenir membre de l'Assemblée nationale, souhaite connaître quelles obligations déontologiques pourraient s'appliquer à elle, dans sa situation. Même si nous lui avons communiqué verbalement les renseignements nécessaires à son analyse,

elle ne pouvait pas obtenir un avis écrit du commissaire préalablement à son élection.

N'étant pas habilité à rendre un avis écrit à leur égard, le commissaire transmet uniquement des informations générales quant à l'application du Code. Conséquemment, les candidats ne peuvent pas obtenir l'avis nécessaire à la prise d'une décision concernant leur éventuelle candidature.

Recommandation 1 : Que le Code soit modifié pour prévoir que, dans la période de six mois précédant une élection, le commissaire peut, sur demande écrite d'une personne qui n'est pas député, rendre un avis écrit relativement à toute question concernant les obligations de cette personne au terme du Code, dans sa situation.

Si cette recommandation était retenue, la compétence du commissaire serait étendue à des faits antérieurs à l'élection d'un membre de l'Assemblée nationale pour des personnes qui souhaitent obtenir un avis du commissaire, avant de déposer leur candidature. À l'opposé, lorsqu'une personne quitte la vie politique, l'article 81 du Code prévoit que le commissaire conserve sa compétence pour une période de cinq ans suivant la fin de son mandat. Cela prolonge d'autant la durée de la compétence du commissaire à l'égard des personnes qui ont cessé d'être députés ou membres du Conseil exécutif.

Par exemple, plus de trois ans après qu'une personne ait cessé d'exercer ses fonctions de membre du Conseil exécutif et de députée, le commissaire a débuté une enquête, à son initiative, pour déterminer si un manquement aux règles d'après-mandat a été commis. En application de l'article 59 du Code, il s'agissait de déterminer si l'ex-membre du Conseil exécutif avait accepté d'agir, pour le compte d'autrui, à l'égard de la même procédure, négociation ou autre opération pour laquelle elle aurait antérieurement agi, comme ministre²⁶.

2.2.1 Membres du personnel

Concernant la compétence du commissaire, il faut ajouter les responsabilités qu'il assume auprès du personnel politique. Nous vous référons à la section 1.3.5 du présent rapport qui indique que la compétence du commissaire s'étend aux membres du personnel en application des *Règles déontologiques applicables aux membres du personnel des députés et des cabinets de l'Assemblée nationale* et du *Règlement concernant les règles déontologiques applicables aux membres du personnel d'un cabinet ministériel*.

²⁶ DE-05-2014.

2.3 Titre I – Valeurs et principes éthiques

Au Titre I, le législateur proclame les valeurs de l'Assemblée nationale. Ce texte législatif présente les engagements les plus forts pris par les membres de l'Assemblée nationale et par les membres de leur personnel, au bénéfice de la société québécoise. Tous s'engagent, non seulement, à travailler à l'amélioration des conditions sociales et économiques des Québécois, quelle que soit la formation politique à laquelle ils appartiennent, mais également à respecter et protéger l'Assemblée nationale ainsi que ses institutions et à faire preuve de respect envers les députés, les fonctionnaires de l'État et les citoyens. Bref, ils s'engagent avec tous les moyens dont ils disposent, à contribuer à la bonne marche de la société québécoise.

« 6. Les valeurs de l'Assemblée nationale sont les suivantes :

1° l'engagement envers l'amélioration des conditions sociales et économiques des Québécois;

2° le respect et la protection de l'Assemblée nationale et de ses institutions démocratiques;

3° le respect envers les membres de l'Assemblée nationale, les fonctionnaires de l'État et les citoyens.

La conduite du député est empreinte de bienveillance, de droiture, de convenance, de sagesse, d'honnêteté, de sincérité et de justice. Par conséquent, le député :

1° fait preuve de loyauté envers le peuple du Québec;

2° reconnaît qu'il est au service des citoyens;

3° fait preuve de rigueur et d'assiduité;

4° recherche la vérité et respecte la parole donnée;

5° a un devoir de mémoire envers le fonctionnement de l'Assemblée nationale et de ses institutions démocratiques. »

En application des valeurs de l'Assemblée nationale, les élus et les membres de leur personnel disposent de toute la discrétion nécessaire pour déterminer ce qui leur semble approprié, selon les circonstances. Il ne s'agit pas de normes précises qui pourraient être appliquées de façon mécanique. Au contraire, et c'est là une caractéristique importante de ces valeurs, elles sont écrites en termes généraux pour permettre au député et au personnel d'être guidés par ces repères dans l'exercice de leur charge, sans que cela constitue un obstacle quelconque à leur liberté d'action. Toutefois, il faut reconnaître que, pour les premiers mois suivant l'entrée en vigueur du Code, les députés et les ministres ne savaient pas à quoi s'en tenir et s'interrogeaient sur ce qui leur était dorénavant permis ou interdit, en application des valeurs de l'Assemblée nationale,

dans l'exercice de leur charge. En fait, ils ont vite compris qu'ils doivent éviter de se perdre dans les hypothèses ou de multiplier les questionnements sur le plan théorique.

En pratique, ces principes éthiques s'appuient sur la volonté de chaque membre de l'Assemblée nationale d'assumer pleinement sa responsabilité de soutenir l'intérêt public, de maintenir son indépendance de jugement, d'être efficace et d'agir de façon responsable. Après avoir énoncés publiquement de tels engagements éthiques, les membres du Conseil exécutif, les députés et les membres de leur personnel doivent retenir que la population s'attend à ce qu'ils adhèrent et respectent les valeurs de l'Assemblée nationale, dans l'exercice de leur charge.

2.3.1 Appliquer les valeurs de l'Assemblée nationale

Lorsqu'il s'agit de préciser, sur le terrain, ce qu'implique le respect des valeurs de l'Assemblée nationale, on ne peut pas dresser une liste de ce qui est interdit ou permis par le Code. Les actions des intéressés doivent être adaptées au contexte factuel du moment. Toutefois, en l'absence d'indications plus précises dans le Code, certains repères, comme le cadre législatif qui s'applique à tout citoyen, ajoutent une dimension concrète.

Ainsi, dans l'exercice de ma fonction de commissaire, j'ai constaté que les membres de l'Assemblée nationale et leur personnel se font un devoir de respecter les lois et les règlements qui s'appliquent à eux comme à l'ensemble des citoyens. Les députés respectent ce cadre juridique, non seulement pour eux-mêmes, mais également parce que leur fonction exige de donner l'exemple. En matière d'éthique et de déontologie, les nombreuses conditions et les normes prescrites par les lois et les règlements sont autant de repères concrets pour guider le comportement des députés, des membres du Conseil exécutif et de leur personnel.

Chaque membre de l'Assemblée nationale a aussi le privilège de donner l'occasion à la population de participer aux débats publics. À cette fin, le mandat de l'élu consiste à bien se renseigner, pour être en mesure d'informer correctement ses concitoyens. Il recueille l'information pertinente en s'assurant de considérer tous les faits. Il prend connaissance des renseignements techniques et spécialisés à sa disposition et de l'avis des experts dans le domaine concerné.

En application des valeurs de l'Assemblée nationale, la contribution du député est, non seulement unique, mais essentielle. Par sa compréhension des processus législatifs et administratifs, il est en mesure de soutenir l'analyse complète et détaillée des questions qui interpellent les citoyens. Par la connaissance de chaque dossier et l'analyse approfondie des questions à considérer, le député, le membre du Conseil exécutif et le membre du personnel s'emploient à donner une voix aux citoyens et à soutenir l'intérêt public.

2.3.2 Intervention du commissaire en matière de harcèlement

Le Cercle des femmes parlementaires a été mandaté par le président de l'Assemblée nationale pour élaborer la politique sur le harcèlement sexuel de l'institution.

À ce sujet, il importe de préciser qu'aucune disposition du Code, des Règles ou du Règlement ne prévoit spécifiquement une intervention du commissaire en matière de harcèlement. Néanmoins, si le commissaire était interpellé à ce sujet par un député, un membre du Conseil exécutif, un membre du personnel des députés, des cabinets de l'Assemblée nationale ou d'un cabinet ministériel, il pourrait considérer la situation en application des valeurs de l'Assemblée nationale, si les circonstances l'exigent. En vertu de l'article 6 du Code, les valeurs de l'Assemblée nationale s'appliquent aux députés et aux membres du Conseil exécutif. Elles encadrent aussi les membres du personnel en vertu de l'article 3 des Règles et de l'article 4 du Règlement.

Le commissaire ne procéderait pas à un examen du respect des règles applicables en droit du travail. En fait, son analyse porterait sur la preuve d'un comportement qui pourrait constituer un manquement aux valeurs de l'Assemblée nationale au regard du Code, des Règles ou du Règlement. Le cas échéant, le commissaire pourrait faire une enquête, à son initiative, sur la base de l'article 92 du Code, ou en vertu de l'article 33 des Règles ou de l'article 34 du Règlement.

Inévitablement, l'intervention du commissaire en application des valeurs de l'Assemblée nationale demeurera une mesure partielle qui ne correspond pas aux mécanismes mis en place, en matière de droit du travail, pour des situations semblables. Puisque les moyens d'intervention du commissaire se limitent actuellement à l'application des valeurs de l'Assemblée nationale, le législateur pourrait considérer la possibilité de prévoir des mesures législatives nouvelles, traitant spécifiquement de la question du harcèlement à l'égard des députés, des membres du Conseil exécutif ou des membres de leur personnel.

Recommandation 2 : Que les membres de l'Assemblée nationale procèdent à un examen sur la pertinence de prévoir des mesures législatives en matière de harcèlement dont pourraient être victimes les députés, les membres du Conseil exécutif et les membres de leur personnel.

2.3.3 Un manquement aux valeurs de l'Assemblée nationale peut conduire à une enquête

En application de l'article 92 du Code, le commissaire peut, à son initiative, faire une enquête pour déterminer si un député a commis un manquement au Code. Cela inclut les valeurs de l'Assemblée nationale prescrites par le Titre I. Par contre, l'article 91 du Code ne permet pas à un député de demander au commissaire de faire une enquête concernant un éventuel manquement aux valeurs de l'Assemblée nationale.

Jusqu'à maintenant, un seul rapport d'enquête, à l'initiative du commissaire, examine le respect des valeurs de l'Assemblée nationale par un ex-député. Il s'agit du rapport d'enquête du commissaire du 7 juin 2012²⁷ qui conclut que par l'inaction d'un député, un manquement aux valeurs de l'Assemblée nationale a été commis.

2.3.4 Cohérence

Loin d'être un objectif théorique, les valeurs de l'Assemblée nationale sont directement liées à l'exercice de la charge. Ainsi, plusieurs avis rendus depuis plus de trois ans s'inspirent de l'article 8 du Code pour recommander aux députés de garder constamment à l'esprit les principes éthiques soutenus par les valeurs de l'Assemblée nationale. Ils doivent rechercher la cohérence entre leurs actions et ces valeurs, même si, en soi, leurs actions ne contreviennent pas aux règles déontologiques qui leur sont applicables.

« 8. Les députés reconnaissent que ces valeurs doivent les guider dans l'exercice de leur charge ainsi que dans l'appréciation des règles déontologiques qui leur sont applicables et qu'il doit être tenu compte de ces valeurs dans l'interprétation de ces règles. Ils recherchent la cohérence entre leurs actions et les valeurs énoncées au présent titre, même si, en soi, leurs actions ne contreviennent pas aux règles déontologiques qui leur sont applicables. »

Interprétation : L'interprétation des règles relatives aux dons et avantages, dont nous discuterons plus loin, constitue un exemple de l'application de l'article 8 du Code. Malgré le constat que le don ou l'invitation est acceptable au sens des règles déontologiques, il arrive qu'un inconfort demeure, quant à l'opportunité d'accepter le don ou l'invitation. S'inspirant des valeurs de l'Assemblée nationale et de l'article 8 précité, certains dons et certaines invitations, bien qu'ils puissent être acceptables parce qu'ils ne sont pas visés par les exceptions des articles 29 et 30 du Code, ont été refusés ou retournés au donateur, selon le cas.

²⁷ DE-02-2012.

2.4 Titre II – Règles déontologiques applicables à tout député

On ne saurait trop insister sur l'impact majeur des règles déontologiques prescrites par le Code sur l'exercice de la charge de député, de membre du Conseil exécutif et de membre du personnel. Le Titre II du Code concerne les règles déontologiques applicables à tout député alors que le Titre III concerne les règles déontologiques particulières applicables aux membres du Conseil exécutif. Dans le cas des membres du personnel, les Règles et le Règlement comportent des règles déontologiques qui s'inspirent largement du Code.

Contrairement aux valeurs de l'Assemblée nationale prescrites par le Titre I du Code, les règles déontologiques fixent des normes précises qui doivent être respectées, en fonction des circonstances particulières de chaque situation. Ces règles déontologiques ont l'avantage significatif de dissiper les interrogations concernant l'étendue des obligations des députés, des membres du Conseil exécutif et des membres du personnel. Avec des règles clairement énoncées, ils disposent de repères précis leur permettant de contrer un reproche relatif à un prétendu manquement déontologique qui n'en est pas un. Dorénavant, les manquements qui pourraient leur être reprochés doivent être en lien avec les règles déontologiques et les valeurs de l'Assemblée nationale.

Il est important de mentionner, qu'au moment de l'élaboration de ces règles déontologiques, le législateur a souligné l'ampleur et l'importance de l'exercice de la charge de membre de l'Assemblée nationale.

« ATTENDU qu'à titre de représentant de la population du Québec, le député contribue à l'adoption de lois et règlements, participe au pouvoir de surveillance de l'Assemblée nationale sur tout acte du gouvernement, de ses ministères et de ses organismes, porte assistance aux personnes et aux groupes qui demandent son aide dans leurs rapports avec l'État et participe aux débats publics; »

Les commentaires qui suivent concernent quelques règles déontologiques pour lesquelles nous avons souhaité informer les membres de l'Assemblée nationale de l'interprétation retenue jusqu'à maintenant et, dans certains cas, des recommandations qui en résulte.

Pour les membres de l'Assemblée nationale et leur personnel, le Code, les Règles et le Règlement sont les dispositions législatives les plus récentes concernant leur comportement déontologique. Comme nous l'avons mentionné précédemment, elles établissent un cadre éthique et déontologique qui peut s'appliquer dans plusieurs situations différentes. En fait, le Code, les Règles et le Règlement s'ajoutent à la législation existante que les membres de l'Assemblée nationale et leur personnel doivent respecter, au même titre que tous les citoyens. Ainsi, les règles de droit civil, pénal, criminel, fiscal, administratif et autres continuent de s'appliquer aux membres de l'Assemblée nationale et à leur personnel, alors que des dispositions éthiques et déontologiques se sont ajoutées.

2.4.1 Incompatibilités de fonctions

Les articles 10 à 14 du Code précisent qu'un membre de l'Assemblée nationale doit s'abstenir d'exercer certaines fonctions incompatibles avec la charge de député. La règle n'est pas la même pour les membres du Conseil exécutif qui sont assujettis à une exclusivité de fonctions prescrite par les articles 43 et 44 du Code.

Interprétation : Puisque le Code permet au député d'exercer une autre fonction parallèlement à l'exercice de sa charge, le commissaire a été appelé à préciser dans quelles circonstances et à quelles conditions d'autres fonctions peuvent être exercées. Ce fut notamment le cas au sujet de la possibilité pour un député d'accepter une charge d'enseignement à l'université, de publier une chronique ou un ouvrage, d'accepter la présidence d'honneur d'un événement commémorant un anniversaire ou d'une activité-bénéfice dans le cadre d'une campagne de financement, de siéger au conseil d'administration d'une entreprise, d'agir comme représentant pour des clients du secteur privé et de pratiquer le droit ou la médecine.

Nous avons conclu, pour ces exemples, que les députés pouvaient, parallèlement à l'exercice de leur charge, assumer d'autres fonctions, à la condition de respecter les règles déontologiques prescrites par le Code, notamment d'éviter de se placer dans une situation de conflit d'intérêts, d'éviter un conflit avec l'exercice de cette autre fonction et de faire preuve d'assiduité, comme le prévoit l'article 35 du Code.

Dans le chapitre relatif aux incompatibilités de fonctions, l'article 14 du Code rappelle au député qu'il ne peut exercer des activités de lobbyisme au sens de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* (chapitre T-11.011), ce qui ne lui interdit pas les activités qu'exerce normalement un député dans le cadre de ses attributions.

En réponse à leurs questions en matière de lobbyisme, les membres de l'Assemblée nationale ont été invités à communiquer avec le Commissaire au lobbyisme, de façon à être guidés sur les mesures à prendre, lorsqu'ils font l'objet de représentations par un tiers.

2.4.1.1 Exercice d'une autre fonction

L'application des règles déontologiques relatives aux incompatibilités de fonctions confirme l'approche qui existait auparavant d'autoriser les députés, qui ne sont pas membres du Conseil exécutif, à exercer une autre fonction, en plus de leur charge à l'Assemblée nationale.

Considérant que les règles déontologiques sont en vigueur depuis plus de trois ans, les membres de l'Assemblée nationale pourraient vérifier dans quelles mesures l'exercice de la charge de député, qui a évolué au fil des ans, permet encore d'exercer parallèlement une autre fonction. En pratique, le menu législatif soumis aux députés a augmenté considérablement. De la même façon, l'ampleur des responsabilités ne cesse d'augmenter. Tous les députés souhaiteraient disposer de plus de temps dans leur travail à l'Assemblée nationale et pour surveiller le gouvernement, les ministères et les organismes publics. Grâce à la pertinence et à la qualité de

leurs interventions, les députés sont de plus en plus sollicités pour porter assistance aux personnes et aux groupes qui demandent leur aide, dans leurs rapports avec l'État. Le temps disponible pour exercer une autre activité diminue d'autant. En outre, le risque d'être placé dans une situation de conflit d'intérêts est inévitablement plus important, lorsqu'il y a cumul de fonctions. Par contre, il faut tenir compte des contraintes résultant de l'application de certaines lois professionnelles au sujet du maintien du droit de pratique, pour la période pendant laquelle ils siègent à l'Assemblée nationale.

Recommandation 3 : Que les membres de l'Assemblée nationale procèdent à un examen, au regard des principes éthiques et des règles déontologiques établis par le Code, de la pertinence de maintenir la possibilité, pour les députés, d'exercer simultanément plus d'une fonction.

2.4.2 Conflits d'intérêts

Les articles 15 à 26 du Code regroupent les règles déontologiques relatives aux conflits d'intérêts, applicables à tout député, y compris les membres du Conseil exécutif. On ne saurait trop insister sur l'importance de ce chapitre du Code. Ces règles déontologiques fondamentales doivent être rigoureusement respectées par tous les membres de l'Assemblée nationale et par les membres de leur personnel, en application des Règles et du Règlement. D'ailleurs, une partie importante des avis et des activités de contrôle du commissaire porte sur l'examen de situations de conflits d'intérêts réelles ou apparentes.

En application de ces règles déontologiques, chacun poursuit l'objectif de préserver son indépendance de jugement dans l'exercice de sa charge. À cette fin, il est nécessaire de maintenir une frontière clairement définie et étanche entre son intérêt personnel et l'exercice de sa charge. Il s'agit de prendre en considération tout intérêt qui est susceptible d'influencer son indépendance de jugement, de façon à ne pas favoriser son intérêt personnel, celui d'un membre de sa famille immédiate, d'un enfant non à charge ou, d'une manière abusive, de toute autre personne.

Le membre de l'Assemblée nationale ou le membre du personnel qui doit faire l'analyse de sa situation personnelle, dans l'objectif de préserver son indépendance de jugement, disposera-t-il de la distance voulue pour anticiper correctement l'influence que pourrait provoquer un intérêt personnel ? Étant animé par de bonnes intentions, ce membre pourrait sincèrement penser que ses intérêts personnels ne risquent pas de l'influencer ou que, si ses actions favorisent accessoirement ses intérêts personnels, il ne serait pas dans une situation de conflit d'intérêts. Là n'est pas la question. L'examen d'une éventuelle situation de conflit d'intérêts s'effectue en considérant, à la fois, le point de vue du membre de l'Assemblée nationale concerné ou du membre du personnel et ce qui pourrait être perçu, pour les mêmes faits, par une personne raisonnablement bien informée. Chacun doit prendre conscience de la différence qui existe entre sa conviction personnelle et ce qui pourrait être perçu par la population dans les circonstances.

Dans l'analyse de ces situations, il ne faut pas sous-estimer la difficulté de connaître tous les faits qui doivent être considérés et d'en saisir la portée du point de vue d'un risque de conflit d'intérêts.

Interprétation : En interprétant les règles déontologiques sur les conflits d'intérêts, nous avons considéré qu'un litige opposant un membre du Conseil exécutif à un ministère ou à un organisme²⁸, dans le cadre de recours prescrits par la loi, ne le place pas, de ce seul fait, dans une situation de conflit d'intérêts. Par contre, en application de l'article 52 du Code, les informations relatives à ce litige doivent être inscrites dans la déclaration des intérêts personnels du ministre.

Dans un autre cas, nous avons considéré qu'un membre du Conseil exécutif peut bénéficier d'un congé sans traitement, à la condition que son retour, auprès de son employeur, ne soit pas conditionnel à la décision de le réintégrer. En effet, cette condition pourrait avoir pour conséquence que le ministre cherche à éviter de déplaire à son ex-employeur, pour garantir son retour après son passage en politique. Si ce n'est pas le cas et si aucun lien du genre ne subsiste, l'ex-membre du Conseil exécutif pourrait demeurer en congé sans traitement, sans être placé, de ce seul fait, dans une situation de conflit d'intérêts. Par contre, le ministre conservera l'obligation, dans l'exercice de sa charge, comme tous ses collègues à l'Assemblée nationale, de ne pas se placer dans une situation de conflit d'intérêts.

Dans l'analyse des actions qui pourraient, à première vue, correspondre à une situation de conflit d'intérêts, les membres de l'Assemblée nationale doivent être conscients de l'influence qu'ils peuvent exercer, même implicitement. Par exemple, nous avons recommandé à un député de ne pas prêter son nom à l'exposition d'un bien lui appartenant dans la salle d'exposition d'une entreprise ouverte au public. Le fait d'associer le nom du député, de façon indirecte, à l'entreprise qui expose le bien, pourrait risquer d'influencer d'éventuels clients au bénéfice de l'entreprise, se basant sur le fait que le député aurait lui-même mis sa confiance dans cette entreprise.

2.4.2.1 Intérêt personnel

Le 5 décembre 2014, le commissaire a déposé un rapport d'enquête²⁹ qui fait l'analyse de ce qui peut constituer un intérêt personnel au sens du Code et fournit un exemple de l'application de l'article 16.

Il importe de noter que dans l'application des règles déontologiques prescrites par le Code, le concept d'intérêt personnel peut comprendre l'intérêt personnel qui risque d'influencer l'indépendance de jugement du député, l'intérêt personnel qui pourrait être favorisé dans l'exercice de la charge, ou encore l'intérêt personnel et financier distinct de celui de l'ensemble des députés ou de la population. L'intérêt personnel auquel réfère le Code ne se limite pas aux intérêts économiques ou financiers. Ainsi, dans certaines situations particulières, l'analyse des faits pourrait établir que l'avantage que reçoit un député ou qui est reçu par un membre de sa famille, un proche, un associé ou une entreprise, bénéficie au membre de l'Assemblée nationale de façon telle, qu'il s'agit d'un intérêt personnel pour celui-ci. Par exemple, un bien, un bénéfice

²⁸ Il s'agit d'un ministère ou d'un organisme qui n'est pas sous son autorité.

²⁹ DE-03-2014.

un avantage ou un autre intérêt pourrait influencer le membre de l'Assemblée nationale, dans l'exercice de sa charge, à cause de l'importance que cela représente à ses yeux. Il pourrait être possible que l'attachement marqué du député envers une personne ou un bien, sans égard à toute considération financière, puisse constituer un intérêt personnel pour ce dernier.

Le Code ne définit pas ce qui constitue un « intérêt personnel ». Cela implique que l'identification d'un intérêt personnel exige un examen minutieux des circonstances particulières de chaque cas. L'analyse peut conduire à des résultats particuliers, en fonction de la situation personnelle de chacun. L'examen est effectué à partir des faits précis, tels qu'ils se sont produits.

Interprétation : Le commissaire a été appelé à considérer les faits entourant l'intervention alléguée d'un membre du personnel dans la décision d'un ministre qui, incidemment, semblaient avoir pour effet de favoriser un groupe de personnes. Dans ce dossier, ce groupe avait fait appel à un consultant, devenu par la suite membre du personnel du cabinet de ce ministre. On croyait que ce consultant, devenu conseiller politique, avait peut-être réussi à influencer le ministre, au bénéfice de ses anciens clients. L'enquête³⁰ n'a pas permis de confirmer ces soupçons, sur la base des faits. Au contraire, il fut démontré que des mesures prises par le directeur de cabinet faisaient en sorte que le nouveau conseiller politique était écarté systématiquement des dossiers qui pouvaient être en lien avec ses activités professionnelles antérieures³¹.

Au sujet des règles déontologiques relatives aux conflits d'intérêts, voici quelques autres exemples qui ont été considérés depuis l'entrée en vigueur du Code.

2.4.2.2 Embauche d'un membre du personnel

Nous avons été consultés par des députés sur la possibilité d'embaucher un membre de sa famille, parmi les membres de son personnel de circonscription ou de cabinet. Le Code ne contient pas de disposition particulière qui permet, ou interdit, l'embauche d'un membre de sa famille. Par contre, l'article 16 du Code doit être considéré pour évaluer le risque de conflit d'intérêts dans l'embauche, notamment.

« 16. Dans l'exercice de sa charge, un député ne peut :

1° agir, tenter d'agir ou omettre d'agir de façon à favoriser ses intérêts personnels, ceux d'un membre de sa famille immédiate ou ceux d'un de ses enfants non à charge ou, d'une manière abusive, ceux de toute autre personne;

2° se prévaloir de sa charge pour influencer ou tenter d'influencer la décision d'une autre personne de façon à favoriser ses intérêts personnels, ceux d'un membre de sa famille immédiate ou ceux d'un de ses enfants non à charge ou, d'une manière abusive, ceux de toute autre personne. »

³⁰ DE-01-2013.

³¹ Les rapports d'enquête concernant les membres du personnel sont confidentiels.

Interprétation : L'article 5 du Code précise que la famille immédiate du député comprend son conjoint, ses enfants à charge et ceux de son conjoint. Ainsi, en application de l'article 16 du Code, le commissaire a déterminé que l'embauche, dans son personnel politique, d'un membre de sa famille immédiate ou d'un enfant non à charge, favorise les intérêts personnels du député et de la personne qu'il embauche. Un membre de l'Assemblée nationale ne peut pas embaucher un membre de sa famille immédiate ou un de ses enfants non à charge.

Pour un autre membre de la famille du député qui n'est pas un membre de sa famille immédiate, ni un enfant non à charge, il n'y a pas d'interdiction formelle au Code concernant l'embauche. Dans le cadre de l'article 16, elle serait permise, sauf si le député agit « d'une manière abusive ».

Sur l'analyse de ce qui peut constituer une « manière abusive », nous avons expliqué aux membres de l'Assemblée nationale que chaque action doit être analysée de façon particulière, pour déterminer si l'embauche contrevient aux règles déontologiques. Par exemple, nous avons indiqué au député que l'embauche qui ne considère qu'une seule candidature pourrait être une manière abusive d'agir, si cette personne n'a pas les compétences nécessaires à l'exercice de la fonction. De la même façon, si la personne engagée se voit accorder une rémunération sensiblement supérieure à celle des autres membres du personnel, il pourrait s'agir d'un exemple d'une manière abusive d'agir, interdite par l'article 16 du Code.

2.4.2.3 Lettre d'appui ou de recommandation

Les demandes d'avis concernant l'interprétation des règles déontologiques en matière de conflit d'intérêts ont donné lieu à l'élaboration de notes d'information distribuées à tous les membres de l'Assemblée nationale et aux membres de leur personnel, puis rendues publiques par le commissaire dans son site Internet.

Par exemple, nous avons été interrogés sur les risques qu'un député se place dans une situation de conflit d'intérêts en acceptant de rédiger une lettre d'appui ou de recommandation au bénéfice d'un citoyen ou d'une entreprise de sa circonscription. La question était d'autant plus pressante que le premier Attendu du Code prévoit, parmi les responsabilités assumées par les députés, l'obligation de porter assistance aux personnes et aux groupes qui demandent l'aide de leur député, dans leurs rapports avec l'État. Il va de soi qu'en portant assistance aux personnes ou aux groupes qui demandent son aide, le député favorise leur intérêt, parfois leur intérêt personnel.

Interprétation : Les membres de l'Assemblée nationale doivent accorder la priorité à l'assistance aux personnes et aux groupes qui demandent leur aide dans leurs rapports avec l'État. Pour toute personne qui n'est pas le député lui-même, un membre de sa famille immédiate ou un de ses enfants non à charge, la seule limite, prescrite par le Code, pour ces interventions, concerne l'interdiction de favoriser des intérêts personnels « d'une manière abusive ». Ainsi, pour soutenir les citoyens et les entreprises de leur circonscription, les députés ont toute la liberté de leur

porter assistance, comme ils doivent le faire en application du Code, sauf s'ils agissent « d'une manière abusive ».

De plus, le commissaire a précisé, dans cette note d'information concernant les lettres d'appui ou de recommandation³², qu'il est important de s'abstenir d'une telle intervention, lorsqu'un processus judiciaire ou quasi judiciaire est en cours.

2.4.2.4 Se prévaloir de sa charge pour influencer

Chaque membre de l'Assemblée nationale est un agent de changements et le concepteur de politiques publiques, dont il contrôle la mise en œuvre. Pour exercer sa charge dans le meilleur intérêt de tous, le député a résolument besoin de maintenir un contact étroit avec les personnes qu'il représente. En fait, le député a d'abord la responsabilité d'écouter les citoyens de sa circonscription, de considérer tous les points de vue, même s'ils sont différents, et de connaître leurs attentes. Par la suite, il assume le rôle fondamental de soutenir les objectifs de la population qu'il représente.

Le maintien de la confiance de la population à l'égard du député est tributaire de son aptitude à défendre ses concitoyens. Avec toute la conviction que lui procure le mandat qui lui est confié par la population, le député doit avoir un comportement guidé par la rigueur et la justice. L'opinion qu'il défend doit être basée sur des faits et une connaissance exacte des arguments soulevés de part et d'autre.

Chaque élu bénéficie d'une autorité et d'une notoriété qui peuvent contribuer à influencer son entourage. En plus, les connaissances, l'expérience et les interventions du député ou du membre du Conseil exécutif contribuent à soutenir sa crédibilité et la confiance du public à son endroit. C'est un privilège pour chaque membre de l'Assemblée nationale de pouvoir exercer une si grande influence sur ses concitoyens. Je les invite à en être pleinement conscients et à demeurer vigilants face aux effets de leurs gestes et de l'influence qu'ils peuvent exercer.

Par exemple, dans un contexte qui devient commercial, certains citoyens pourraient être influencés par le fait qu'un député se rend régulièrement dans un restaurant ou dans un magasin. En application du Code, le fait que certaines personnes fréquentent un établissement parce qu'elles sont influencées par la présence du député à cet endroit ne présente aucune difficulté particulière. Par contre, il serait tout à fait inapproprié que le député accepte que son nom ou sa photographie soit utilisé dans une publicité du restaurant ou du magasin en question. Une publicité invitant la population à se rendre dans un établissement parce qu'il est fréquenté par le député dont la photo apparaît dans la publicité ne serait pas acceptable.

³² <http://www.ced-qc.ca/fr/documents/lettre-appui-reference.pdf>

2.4.2.5 Médias sociaux

Je crois que la même réserve doit exister à l'égard des messages diffusés dans Internet, notamment par le biais des médias sociaux. Actuellement, la réaction de prudence des élus et des membres de leur personnel me semble moins spontanée pour ces nouveaux moyens de communications électroniques.

Je ne crois pas qu'un député pourrait, par un commentaire public, notamment dans Internet, s'associer à un message qui pourrait avoir pour effet d'inciter un citoyen à choisir le bien, le restaurant ou les services professionnels dont il se déclare satisfait, comme s'il s'agissait d'une publicité. Si un tel commentaire de la part d'un citoyen à l'intention de ses amis ou de ses abonnés ne présente pas de difficultés, dans la perception du public, l'importance de la fonction de député et de membre du Conseil exécutif, ainsi que la crédibilité qui est rattachée à l'exercice de ses fonctions et des responsabilités correspondantes, exigent que les membres de l'Assemblée nationale s'abstiennent de contribuer à des messages quasi-publicitaires, qui risquent inévitablement d'influencer certains citoyens. La crédibilité et l'intégrité de la fonction exercée par l'élu exigent une réserve à cet égard.

Depuis longtemps, les tribunaux ont été appelés à intervenir auprès des médias traditionnels pour appliquer les principes de responsabilité civile. Les citoyens, les entreprises et les journalistes qui ont diffusé des informations fausses ou ont attaqué injustement la réputation des personnes, ont été sanctionnés, parfois sévèrement. Sur la base des principes de responsabilité civile énoncés par le Code civil du Québec et la jurisprudence, les différents médias traditionnels, la radio et la télévision contrôlent les messages avant qu'ils ne soient diffusés, gardant à l'esprit la responsabilité qu'ils pourraient assumer en ne respectant pas la règle de droit.

Pour les membres de l'Assemblée nationale, il s'agit, non seulement, de respecter les principes de responsabilité civile mentionnés précédemment, mais également, d'appliquer les règles déontologiques et les valeurs de l'Assemblée nationale en tenant compte de l'importance des fonctions et des responsabilités qu'ils assument pour soutenir le processus démocratique.

Il n'est pas toujours facile de savoir quelle doit être la limite acceptable concernant le contenu du message que l'on veut diffuser dans les médias électroniques. Pour les médias sociaux, la jurisprudence des tribunaux demeure encore modeste. Par contre, comme ce serait le cas pour un citoyen qui veut éviter d'engager sa responsabilité civile, l'élu pourrait se demander si le message qu'il s'apprête à diffuser ou le commentaire qu'il veut exprimer dans ces médias électroniques, pourrait être publié de la même façon, dans un journal, à la radio ou à la télévision. En cas de doute, il m'apparaît nécessaire de reformuler le message ou le commentaire

ou de revoir la pertinence de l'exprimer. Les députés doivent connaître les risques résultant de l'utilisation inappropriée des médias sociaux.

Par la justesse de leurs propos, principalement sur le plan factuel et la rigueur des messages et des commentaires exprimés, les députés et les membres du Conseil exécutif peuvent, à mon avis, servir d'exemple et guider la population.

2.4.2.6 Marché conclu avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public

En matière de conflits d'intérêts, il ne fait pas de doute que les relations contractuelles d'un membre de l'Assemblée nationale avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public doivent faire l'objet d'un encadrement rigoureux. L'article 18 du Code rappelle le principe fondamental qu'un député ne peut pas personnellement, directement ou indirectement, participer à un marché avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public. Par contre, le Code prévoit différentes modalités venant nuancer cette interdiction. Par exemple, lorsque le député détient des intérêts dans une entreprise dite privée³³, qui contracte avec l'État, le Code permet au commissaire d'autoriser le député à conserver ses intérêts dans cette entreprise, aux conditions qu'il fixe. Si le député détient des intérêts dans une entreprise dite publique³⁴, il pourra conserver ses intérêts dans cette entreprise, dans la mesure où le contrat conclu avec l'État ne permet vraisemblablement pas la collusion ou l'influence indue.

Interprétation : Certains membres de l'Assemblée nationale peuvent maintenir, parallèlement à l'exercice de leur charge, différentes activités, notamment des activités commerciales. Le cas échéant, l'exercice de ces activités commerciales doit respecter le cadre déontologique prescrit par l'article 18 du Code. Lorsqu'un député continue à administrer une entreprise dans laquelle il détient des intérêts, il ne peut conclure un marché avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public, que dans les circonstances permises par l'article 18. En conséquence, le député qui continue à exercer des activités professionnelles ou autres, doit s'abstenir de tout contrat avec l'État. En outre, l'entreprise privée dans laquelle le député détient des intérêts ne peut pas exercer ses activités commerciales auprès du gouvernement, d'un ministère ou d'un organisme public, sans avoir préalablement obtenu la permission du commissaire, aux conditions qu'il détermine. Pour ses autres clients, l'entreprise continue ses activités normalement.

L'interdiction de participer à un marché avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public, ne s'applique pas lorsqu'il s'agit d'un prêt, d'un remboursement, d'une subvention, d'une indemnité ou d'un autre avantage reçu par le député ou le ministre, conformément à une loi, un règlement ou un programme. De plus, un membre de l'Assemblée nationale, comme tout autre

³³ En application du Code, on entend par entreprise privée, une entreprise dont les titres ne sont pas transigés à une bourse ou pour lesquels il n'existe pas un autre marché organisé.

³⁴ En application du Code, on entend par entreprise publique, une entreprise dont les titres sont transigés à une bourse ou pour lesquels il existe un autre marché organisé.

citoyen, peut continuer à détenir des titres du gouvernement ou d'un autre organisme public, notamment une municipalité, lorsqu'il détient ces titres à des conditions identiques pour tous.

2.4.2.7 Activités professionnelles rémunérées

L'article 18 du Code prévoit qu'un député ne peut pas recevoir une indemnité ou un autre avantage du gouvernement, d'un ministère ou d'un organisme public, sauf conformément à une loi, à un règlement ou à un programme. Cela inclut, notamment, une rémunération. Il s'ensuit qu'un député qui exerce une activité professionnelle en même temps que sa charge à l'Assemblée nationale, ne pourrait pas recevoir une rémunération qui proviendrait du gouvernement, d'un ministère ou d'un organisme public.

Par exemple, le député qui exerce la profession d'avocat ne pourrait pas recevoir une rémunération provenant d'un mandat de l'aide juridique. Le député qui pratique la médecine ne pourrait pas recevoir une rémunération provenant de la Régie de l'assurance maladie du Québec. C'est pour cette raison que le législateur a introduit au Code l'article 21 qui précise que la rémunération reçue par un député dans le cadre d'une activité professionnelle ou analogue peut provenir du gouvernement, d'un ministère ou d'un organisme public, à la condition que le bénéficiaire du service ne soit ni le gouvernement, ni un ministère, ni un organisme public. Voici ce que le législateur mentionne à ce sujet.

« 21. Un député peut, à l'occasion d'activités professionnelles ou analogues, recevoir une rémunération à laquelle il a droit même si le gouvernement, un ministère ou un organisme public paie, en totalité ou en partie, les sommes dues, pourvu que le bénéficiaire du service ne soit ni le gouvernement, ni un ministère, ni un tel organisme. »

Toutefois, le présent article n'a pas pour effet d'interdire l'exercice contre rémunération d'activités didactiques ou d'une profession auprès d'un organisme visé au sous-paragraphe b du paragraphe 1° de l'article 5, sous réserve que le député en ait avisé le commissaire et que celui-ci l'ait permis. »

Dans certains cas, le législateur a aussi prévu que le député exerçant une activité professionnelle pourra recevoir sa rémunération de l'établissement de santé ou de l'établissement d'enseignement, à la condition qu'il ait avisé le commissaire de la situation et que celui-ci l'ait permis.

2.4.2.8 Intérêt personnel et financier distinct

Les règles déontologiques applicables à tout député comprennent, au chapitre des conflits d'intérêts, l'article 25 du Code qui prévoit ce qui suit.

« 25. Un député qui, à l'égard d'une question dont l'Assemblée nationale ou une commission dont il est membre est saisie, a un intérêt personnel et financier distinct de celui de l'ensemble des députés ou de la population et dont il a connaissance est tenu, s'il

est présent, de déclarer publiquement et sans délai la nature de cet intérêt et de se retirer de la séance sans exercer son droit de vote ni participer aux débats sur cette question.

Le député doit en outre en aviser le secrétaire général de l'Assemblée nationale et le commissaire. »

Dans le cadre des travaux parlementaires, il s'agit d'une disposition importante établissant la marche à suivre afin de prévenir une situation de conflit d'intérêts. L'article 25 du Code s'inspire de l'article 62 de la *Loi sur l'Assemblée nationale* qui a été abrogé au moment de l'entrée en vigueur du Code.

« 62. Un député qui a un intérêt financier, personnel et direct, distinct de celui de l'ensemble des députés ou de la population, dans une matière soumise à la considération de l'Assemblée, d'une commission ou d'une sous-commission, doit déclarer publiquement cet intérêt avant de prendre part au débat ou de voter sur cette question.

Toutefois, il n'a pas à faire cette déclaration s'il s'abstient de participer au débat et de voter sur cette question. »

On constate que cet article 62 n'interdisait pas au député ayant un intérêt financier, personnel et direct, distinct de celui de l'ensemble des députés ou de la population, de participer au débat sur cette question. La *Loi sur l'Assemblée nationale* obligeait le député à déclarer publiquement son intérêt. Toutefois, contrairement à ce qui est maintenant prescrit par le Code, il pouvait prendre part au débat et même voter sur cette question.

Avec le changement apporté par le Code, la mesure prescrite par l'article 25 a pour effet de priver les membres de l'Assemblée nationale ou les membres d'une commission saisie d'une question pour laquelle un député a un intérêt personnel et financier distinct de celui de l'ensemble des députés ou de la population, de la possibilité de l'entendre sur un sujet qu'il connaît bien et de l'inviter à communiquer ses commentaires, vu ses connaissances ou son expérience.

Interprétation : Nous avons été consultés par plusieurs membres de l'Assemblée nationale qui s'interrogeaient sur l'application de l'article 25 du Code, en lien avec leur intérêt personnel. Par exemple, il s'agissait de déterminer si, dans leur situation personnelle, l'intérêt personnel et financier qu'ils détiennent est un intérêt personnel et financier distinct au sens du Code, les privant de la possibilité de participer aux débats ou d'exercer leur droit de vote. Les circonstances précises de chaque cas peuvent conduire à des conclusions différentes. Même si on ne peut pas généraliser ces interprétations, il faut mentionner que l'intérêt détenu par un député dans le Fonds de solidarité des travailleurs du Québec (F.T.Q.) n'a

pas été considéré comme un intérêt personnel et financier, dans un débat devant une commission parlementaire chargée d'entendre les représentants de ce Fonds. De la même façon, le lien conservé par un député qui est en congé sans traitement de l'institution d'enseignement qui l'employait n'a pas été considéré un intérêt personnel et financier distinct. À l'égard d'une modification proposée au Code civil du Québec, la fonction de curateur à l'un de ses enfants n'a pas été considérée comme un intérêt personnel et financier distinct. Par contre, nous avons, après analyse des faits, conclu que le député qui détient des intérêts dans une entreprise pourrait être soumis à l'application de l'article 25 du Code, si la question dont l'Assemblée nationale ou une commission dont il est membre est saisie, est liée à cet intérêt personnel et financier et qu'il est distinct de celui de l'ensemble des députés ou de la population³⁵.

À mon avis, lorsqu'un député a déclaré publiquement son intérêt personnel et financier distinct, comme l'exige l'article 25 du Code, il devrait pouvoir prendre part aux débats parlementaires, sans exercer son droit de vote. En effet, le député qui a déclaré publiquement son intérêt personnel et financier distinct devrait pouvoir, vu son expertise sur la question dont il s'agit, bénéficier du droit de s'exprimer, au même titre que ses collègues. De plus, ce député représente la population de sa circonscription. Il a l'obligation de donner une voix aux citoyens qu'il représente sur toute question dont l'Assemblée nationale ou une de ses commissions est saisie.

Recommandation 4 : Que l'article 25 du Code soit modifié en ce qui concerne l'obligation pour un député qui a un intérêt personnel et financier distinct de se retirer d'une séance, pour prévoir que le député peut prendre part aux débats, sans exercer son droit de vote, à la condition de déclarer préalablement son intérêt personnel et financier distinct de celui de l'ensemble des députés ou de la population, à l'égard d'une question dont l'Assemblée nationale ou une commission est saisie.

2.4.2.9 Rémunération des députés

En juin 2013, le Bureau de l'Assemblée nationale a mandaté un comité consultatif indépendant sur les conditions de travail et le régime de retraite des membres de l'Assemblée nationale afin d'étudier l'ensemble des conditions de travail, incluant le régime de retraite des députés et des membres du Conseil exécutif. Au terme de ces travaux, ce comité formule, en novembre 2013, plusieurs recommandations tenant compte de l'importance de la fonction du député et de son rôle essentiel dans le maintien d'une saine démocratie.

³⁵ DE-03-2014 et DE-04-2014.

En application de la *Loi sur les conditions de travail et le régime de retraite des membres de l'Assemblée nationale* (chapitre C-52.1), initialement adoptée en 1982, les députés ont déterminé leurs conditions de travail, incluant la rémunération et les allocations de transition, leur régime de retraite, en plus de confier certains pouvoirs au Bureau de l'Assemblée nationale.

Dans leur rapport de novembre 2013, les membres du comité consultatif indépendant soulignent l'importance de confier à une autorité indépendante la responsabilité de déterminer les conditions de travail des députés.

Le même constat doit être fait en application des règles déontologiques prescrites par le Code. L'apparence d'un conflit d'intérêts peut difficilement être écartée, lorsque les membres de l'Assemblée nationale déterminent leur propre rémunération et les autres conditions de travail, en s'autorisant du pouvoir législatif qui leur est délégué par la population.

« 15. Un député ne peut se placer dans une situation où son intérêt personnel peut influencer son indépendance de jugement dans l'exercice de sa charge. »

En considérant l'exemple d'une personne qui exerce une activité professionnelle, commerciale ou industrielle à son propre compte, il va de soi qu'elle peut fixer ses propres conditions de travail et sa rémunération, payée à même ses actifs ou les revenus qui en résultent. Dans le cas des députés, le même constat paraît difficile à soutenir. S'agissant de fonds publics, on ne peut pas écarter la possibilité qu'une personne raisonnablement bien informée s'interroge sur l'existence d'une situation de conflit d'intérêts, lorsque les députés décident de leurs propres conditions de travail et de leur rémunération, quelles qu'elles soient.

En prenant en considération le Code, il ne doit subsister aucun doute dans l'esprit de la population au sujet d'une éventuelle situation de conflit d'intérêts dans la détermination des conditions de travail et de la rémunération des députés. À ce sujet, le rapport du comité propose des moyens pour assurer l'indépendance du processus. Le commissaire n'a pas à se prononcer sur le montant de la rémunération ou des allocations. Par contre, il importe, à mon avis, de mettre en application immédiatement les mesures nécessaires pour écarter le risque d'une situation de conflit d'intérêts dans la détermination des conditions de travail et de la rémunération des membres de l'Assemblée nationale.

À ce sujet, je fais mienne la recommandation numéro 31 du comité consultatif indépendant.

« Le comité recommande que l'Assemblée nationale envisage la création d'un comité indépendant permanent doté de pouvoirs décisionnels en matière de conditions de travail des députés. Elle devrait définir le mandat de ce comité, le processus de nomination des membres et les règles de fonctionnement, de manière à assurer son indépendance et son autorité. »

À ce stade, les membres de l'Assemblée nationale doivent s'engager à déterminer un processus indépendant, à l'intérieur d'un échéancier qu'ils auront péremptoirement établi.

2.4.3 Dons et avantages

Les articles 29 à 34 du Code introduisent certaines règles déontologiques concernant les dons, avantages et marques d'hospitalité offerts aux députés et aux membres du Conseil exécutif. Des règles semblables ont été introduites pour les membres du personnel, en application des Règles et du Règlement. Dans une première étape, ces règles déontologiques déterminent dans quelles circonstances le don ou l'avantage ne peut être accepté. Ensuite, lorsque ces interdictions ne s'appliquent pas, le législateur a prévu que le don ou l'avantage accepté, d'une valeur de plus de 200 \$, doit être déclaré au commissaire qui tient un registre public à ce sujet.

Plusieurs questions ont été soumises au commissaire et au juriconsulte concernant la définition du cadeau acceptable au sens du Code. Le législateur a prévu que les dons, avantages et marques d'hospitalité peuvent, de façon générale, être acceptés. Toutefois, lorsque l'avantage est reçu en échange d'une intervention ou d'une prise de position du député, sur toute question sur laquelle il peut être appelé à se prononcer à l'Assemblée nationale ou en commission parlementaire, il lui est formellement interdit de l'accepter, quelles qu'en soient la valeur et la provenance, même d'un membre de la famille immédiate. En outre, le Code interdit au député d'accepter tout don ou toute marque d'hospitalité qui peut influencer son indépendance de jugement dans l'exercice de ses fonctions ou qui risque de compromettre son intégrité ou celle de l'Assemblée nationale, quelle que soit la valeur du don ou de l'avantage et quelle que soit la provenance. Le député doit purement et simplement le refuser sans délai.

Pour guider les députés lorsqu'ils ont à choisir entre accepter ou refuser un cadeau, nous avons publié, le 28 février 2012, des *Lignes directrices* adoptées en application de l'article 89 du Code. Ces *Lignes directrices* visent à renseigner les députés et les membres de leur personnel sur les conditions à respecter concernant les dons et avantages, en référant à certains exemples pratiques. Le 30 mai 2012, elles ont été modifiées, notamment, pour apporter des précisions concernant l'application du *Programme de soutien à l'action bénévole*. En juin 2014, une précision a été apportée concernant les billets gratuits (voir Annexe 1).

Jusqu'à maintenant, 100 déclarations relatives à des dons offerts à des élus ont été reçues et publiées par le commissaire. En outre, nous avons reçu dix avis relatifs à un don refusé, dont le commissaire doit être informé conformément aux articles 30 ou 31 du Code.

Dans l'application des règles relatives aux dons et avantages, nous invitons systématiquement chaque membre de l'Assemblée nationale à se fier à son bon jugement, en tenant compte de l'opinion que pourrait avoir une personne raisonnablement bien informée, dans la même situation. Dans son analyse de la situation, l'examen des liens qui peuvent exister entre le donateur et l'État et la connexité avec ses responsabilités à l'Assemblée nationale, y compris comme membre du Conseil exécutif, ainsi que la perception qu'un retour pourrait être attendu, peuvent l'aider à en arriver à une conclusion plus certaine. Lorsqu'un doute subsiste, il est

important de rappeler à l' élu qu'il peut refuser un don ou un avantage, même s'il est acceptable au sens du Code.

Dans l'interprétation des règles déontologiques relatives aux dons et avantages, les valeurs de l'Assemblée nationale peuvent être très utiles. Par exemple, plusieurs membres de l'Assemblée nationale nous ont consultés lorsque des billets ont été offerts pour assister à des activités sportives, philanthropiques ou artistiques. Dans plusieurs cas, les exceptions des articles 29 et 30 du Code ne s'appliquaient pas. Toutefois, l' élu hésitait à accepter. Souvent, cette hésitation était motivée par la grande valeur des billets offerts ou l'apparence d'un risque d'influence dans l'exercice de la charge. À la suite de nos discussions, certains ont refusé d'accepter ces billets gratuits. En outre, nous avons été appelés à participer à l'analyse de déplacements à l'extérieur du Québec, offerts gratuitement à quelques députés, pour prononcer des conférences. Ces missions qui permettent aux membres de l'Assemblée nationale de partager leur connaissance et leur expérience ne sont pas interdites spécifiquement par le Code. Lorsque l'une ou l'autre des exceptions des articles 29 ou 30 ne s'applique pas, le remboursement des frais encourus pour le déplacement à l'étranger peut être accepté. Il faut faire une déclaration au commissaire à ce sujet.

Interprétation : À la suite des consultations des membres de l'Assemblée nationale et de leur personnel, nous avons donné des avis favorables concernant l'acceptation de dons et avantages pour différentes situations, notamment des invitations à des événements culturels ou sportifs, les cadeaux à la suite d'une allocution, des billets pour un concert et des cadeaux protocolaires.

Concernant les invitations faites par des entreprises, pour des cocktails offerts aux élus et à leur personnel politique, il y a lieu de prendre garde aux risques que l'on perçoive une volonté d'exercer une influence sur les personnes concernées, plus spécialement lorsque l'entreprise a des liens avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public. Pour cette raison, le commissaire recommande, en application du Code, des Règles et du Règlement, que les membres du Conseil exécutif, les députés et les membres de leur personnel demeurent attentifs à l'objectif poursuivi à l'occasion de ces invitations à des cocktails. Lorsque ces objectifs sont en lien, directement ou indirectement, avec l'exercice de leur charge, l'invitation peut être perçue comme pouvant permettre d'exercer une influence sur leur indépendance de jugement et doit être refusée.

En outre, nous invitons les parlementaires à reconsidérer le mode de financement de certaines réunions regroupant des représentants de plusieurs assemblées législatives ou de plusieurs parlements. Parfois, une partie du coût de ces rencontres est assumée par les sommes reçues d'entreprises ou d'organisations qui commanditent l'événement, de différentes façons. Au regard des responsabilités parlementaires ou gouvernementales des participants, ces dons peuvent être perçus, par une personne raisonnablement bien informée, comme un moyen permettant d'influencer les élus. En plus, dans certains cas, il semble convenu que les représentants des entreprises ou des organisations qui contribuent au financement de la réunion seront invités à participer à une

rencontre, parfois une réception, à l'occasion de laquelle ils pourront s'entretenir avec les élus, ministres ou premiers ministres présents.

En application des règles déontologiques du Code et des valeurs de l'Assemblée nationale, ce mode de financement devrait être abandonné.

2.4.4. Assiduité

L'article 35 du Code prévoit qu'un député ne peut, sans motif valable, faire défaut de siéger à l'Assemblée nationale durant une période déraisonnable. La situation prévalant à l'Assemblée nationale au moment de l'entrée en vigueur de cet article a fait en sorte que cette obligation déontologique fut parmi les premières à faire l'objet d'une interprétation du commissaire dans le cadre d'une enquête³⁶. Voici les faits à l'origine de cette affaire.

À compter de mai 2010, un député cesse de siéger à l'Assemblée nationale, après avoir été exclu du caucus de la formation politique à laquelle il appartient. Sauf à deux ou trois occasions, le député ne s'est pas présenté à l'Assemblée nationale, jusqu'à sa démission, deux ans plus tard. Alors qu'il n'y avait aucune règle déontologique qui s'appliquait à l'assiduité des députés en mai 2010, les choses ont changé en cours de route. D'abord, lorsque le Code est entré en vigueur, en décembre 2010, tous les députés s'engageaient dorénavant à adhérer aux valeurs de l'Assemblée nationale, notamment à faire preuve de rigueur et d'assiduité, comme le prévoit le paragraphe 3^o du deuxième alinéa de l'article 6 du Code.

Le 1^{er} janvier 2012, toutes les règles déontologiques du Code sont entrées en vigueur, notamment l'article 35 relatif à l'assiduité, ainsi que les pouvoirs d'enquête du commissaire. Malgré l'entrée en vigueur de ces règles coercitives, le député continua d'être absent pendant quelques mois. À différentes occasions, de février 2011 à mars 2012, le commissaire a recommandé au député de revenir siéger à l'Assemblée nationale, mais sans succès.

Puisque l'absence du député perdura, le commissaire donna, le 14 mars 2012, à son initiative, un préavis d'enquête en application de l'article 92 du Code. Il informa le député qu'il avait pris la décision de faire une enquête pour déterminer si celui-ci a commis un manquement au Code, notamment à l'article 35 relatif à l'assiduité.

Interprétation : Dans son rapport d'enquête du 7 juin 2012, le commissaire détermine que la présence effective du député à l'Assemblée nationale est requise pour respecter l'objectif d'assiduité fixé par l'article 35 du Code. La présence en circonscription ne suffit pas. Concernant l'état de santé du député, le rapport indique que l'opinion d'un médecin spécialiste constatant que l'absence du député est motivée par une raison de santé constitue un motif valable de faire défaut de siéger à l'Assemblée nationale au sens de cet article 35.

³⁶ DE-02-2012.

Toutefois, pour la période antérieure à l'entrée en vigueur des règles déontologiques, le 1^{er} janvier 2012, le commissaire s'en remet aux valeurs de l'Assemblée nationale, parce que le député a fait défaut de siéger durant toute l'année 2011, pendant laquelle ces valeurs s'appliquaient à tous les députés.

Après analyse de l'article 6 du Code, le commissaire indique qu'un député qui serait empêché de siéger à l'Assemblée nationale, pour une période prolongée, ne peut pas s'autoriser lui-même une absence, pour une durée indéterminée, sans prendre des mesures pour tenter de mettre fin à cette absence et, en même temps, il doit s'assurer de l'exercice approprié de l'ensemble de ses fonctions de député. Or, pendant plus d'un an, le député n'a pas consulté un médecin face aux problèmes dont il souffrait. Il a décidé lui-même que le travail en circonscription suffisait pour assumer pleinement sa charge de député. Il est apparu au commissaire que cette façon de ne prendre aucune mesure pour se faire soigner et pour corriger la situation, pendant plus d'une année, constitue un manquement aux valeurs de l'Assemblée nationale.

2.4.5 Utilisation de biens et de services de l'État - Programme de fidélisation

Nous avons été consultés concernant l'utilisation, à des fins personnelles, de points bonis obtenus dans le cadre d'un programme de fidélisation. Ces points bonis ou ces rabais peuvent être offerts par l'émetteur d'une carte de crédit ou d'une carte-client, pour l'achat d'un titre de transport ou de frais d'hébergement, alors que les dépenses effectuées par le titulaire de la carte sont assumées par l'Assemblée nationale ou le gouvernement.

La question soulevée par les députés est pertinente puisque le Code ne comprend pas de règles déontologiques encadrant spécifiquement l'avantage reçu par un député, lorsqu'il utilise, à des fins personnelles, les points bonis obtenus pour des dépenses effectuées dans l'exercice de sa charge et qui lui sont remboursées. Pour les émetteurs de ces cartes, les coûts des programmes de fidélisation qu'ils offrent sont inclus dans les montants payés par les titulaires de ces cartes, pour l'achat de titres de transport ou autres. Ainsi, le coût du programme de fidélisation semble faire partie des sommes remboursées au titulaire pour une dépense effectuée dans l'exercice de sa charge.

Lorsque ces points bonis ne sont pas le résultat d'une dépense personnelle, mais plutôt de dépenses assumées par l'État, il est utile de référer à l'article 36 du Code qui traite indirectement de cette question, en prévoyant que le député utilise les biens de l'État et en permet l'usage pour des activités liées à l'exercice de sa charge.

« 36. Le député utilise les biens de l'État, y compris les biens loués par l'État, ainsi que les services mis à sa disposition par l'État et en permet l'usage pour des activités liées à l'exercice de sa charge. »

Jusqu'à maintenant, la décision de la Cour d'appel du 7 février 1994, dans l'affaire *Procureur général du Québec (Conseil du trésor) contre Laurent Brunet et autres*³⁷, a fait jurisprudence. Dans cette affaire, le tribunal identifie, dans les circonstances, différents motifs qui empêchent le gouvernement de considérer, de façon unilatérale, que certains points bonis pourraient appartenir à l'État, sans autres formalités. En principe, la décision de la Cour d'appel a eu pour effet de permettre l'utilisation, à des fins personnelles, de certains points bonis gagnés dans un contexte professionnel, plus spécialement lorsqu'ils sont offerts par l'émetteur d'une carte de crédit personnelle ou d'une carte-client personnelle.

Recommandation 5 : Que les membres de l'Assemblée nationale procèdent à un examen, au regard des principes éthiques et des règles déontologies établis par le Code, de la diversité des types de programmes de fidélisation et la valeur des avantages qu'ils procurent, notamment, la possibilité d'utiliser, à des fins personnelles, les points bonis obtenus dans le cadre d'un programme de fidélisation pour des dépenses liées à l'exercice de la charge et remboursées ou payées par l'État, notamment lorsque ce programme est offert directement par un détaillant ou par un transporteur.

2.4.6 Déclaration des intérêts personnels

Le processus de déclaration des intérêts personnels prescrit par le Code consiste à communiquer confidentiellement au commissaire ses renseignements personnels, dans un objectif de prévention et de conseil. Ce nouveau processus a suscité plusieurs interrogations, parfois des doutes quant à sa pertinence. Les questions les plus souvent posées concernaient le patrimoine, les revenus et avantages ainsi que les intérêts dans des entreprises. Certains ont demandé des explications sur les définitions d'enfant à charge et de conjoint. Les interrogations soulevées ont conduit à des interprétations du commissaire, pour déterminer quels renseignements doivent être fournis par les députés et par les membres du Conseil exécutif, pour quelles périodes et, le cas échéant, pour identifier les pièces justificatives requises.

Au départ, il fut nécessaire de préciser plus en détails les renseignements devant être déclarés par les membres du Conseil exécutif et par les députés. Dans l'interprétation de ces articles du Code, le commissaire s'est largement inspiré de l'exemple des autres assemblées législatives au Canada. Des formulaires ont été élaborés en trois parties, respectivement pour le membre de l'Assemblée nationale, son conjoint, ses enfants à charge et ceux de son conjoint.

L'analyse des déclarations reçues est effectuée pour en vérifier la suffisance et la conformité. L'examen vise à identifier, le cas échéant, les éléments pouvant conduire à un correctif recommandé par le commissaire. Après cet examen, les rencontres des députés et des membres du Conseil exécutif furent l'occasion de réviser les renseignements déclarés, dans l'objectif fondamental de prévenir toute situation de conflit d'intérêts, en considérant la condition

³⁷ CAQ 200-09-000255-932.

particulière de chacun. Enfin, le sommaire de la déclaration des intérêts personnels établi en application des articles 40 et 55 du Code était présenté au député ou au membre du Conseil exécutif, avant d'être rendu public dans Internet.

Le processus d'examen et de préparation des sommaires des déclarations des intérêts des députés et des membres du Conseil exécutif pour l'année 2013 a été interrompu par l'annonce des élections générales le 5 mars 2014. Il va de soi que pendant la campagne électorale, le commissaire s'est abstenu de toute rencontre avec les députés et les membres du Conseil exécutif à ce sujet. Or, à la suite des élections générales, de nouvelles déclarations des intérêts personnels devaient être déposées auprès du commissaire.

2.4.6.1 Offshore

Aucune disposition du Code, des Règles ou du Règlement ne prévoit spécifiquement un manquement déontologique à l'égard d'une personne qui transférerait des intérêts à l'extérieur, de sorte qu'ils soient assujettis, le cas échéant, à d'autres dispositions fiscales. Dans l'état actuel de la législation, s'il était établi qu'un député, un membre du Conseil exécutif ou un membre du personnel a transféré des intérêts à l'extérieur du Québec pour les soustraire à leurs obligations fiscales, le commissaire pourrait s'interroger sur l'application de l'article 6 du Code concernant les valeurs de l'Assemblée nationale pour déterminer si cette personne a commis un manquement au Code. Par exemple, est-ce que la conduite du député, du membre du Conseil exécutif ou du membre du personnel, dans les circonstances, pourrait être considérée comme contraire au début du deuxième alinéa de l'article 6 qui prévoit que :

« La conduite du député est empreinte de bienveillance, de droiture, de convenance, de sagesse, d'honnêteté, de sincérité et de justice. »

Dans le cadre de l'examen du rapport sur la mise en œuvre, le législateur pourrait considérer la possibilité d'uniformiser les obligations déontologiques des articles 38 et 52 du Code, pour indiquer que les membres de l'Assemblée nationale, qu'ils soient députés ou membres du Conseil exécutif, ont l'obligation d'inscrire dans leur déclaration des intérêts personnels tous les intérêts détenus à l'extérieur du Québec.

Recommandation 6 : Que le Code soit modifié de façon à préciser les obligations des députés et des membres du Conseil exécutif concernant les intérêts qui sont détenus à l'extérieur du Québec.

2.4.6.2 Immeuble détenu à des fins résidentielles personnelles

En considérant les différentes obligations déontologiques prescrites par le Code, le commissaire doit être informé, non seulement, de l'adresse de résidence du député, mais également, de tout droit réel qu'il détient dans un immeuble, même s'il est destiné à un usage personnel. Il doit aussi être informé de l'immeuble dont il est locataire. Cet élément à inscrire dans la déclaration

des intérêts personnels devrait s'ajouter à l'article 38 du Code, comme les renseignements relatifs aux intérêts détenus à l'extérieur du Québec

Recommandation 7 : Que l'article 38 du Code soit modifié pour ajouter aux éléments que comporte la déclaration des intérêts personnels des députés, les renseignements relatifs au droit réel qu'il détient dans un immeuble, quel que soit l'usage, ainsi que les renseignements relatifs à l'immeuble dont il est locataire.

2.4.6.3 Déclaration des intérêts personnels du directeur de cabinet ministériel

Depuis le 30 avril 2013, les directeurs de cabinets ministériels et de cabinets de l'Assemblée nationale doivent également déposer une déclaration de leurs intérêts personnels auprès du commissaire. L'analyse de ces déclarations des intérêts personnels et la rencontre des directeurs de cabinets concernés s'effectuent par la suite. Contrairement aux membres du Conseil exécutif, aucun sommaire de la déclaration des intérêts personnels du directeur de cabinet ministériel ou d'un cabinet de l'Assemblée nationale n'est établi par le commissaire. Ainsi, aucun renseignement n'est rendu public dans le cas des directeurs de cabinets.

2.4.6.4 Date du dépôt de la déclaration des intérêts personnels

Les articles 37 et 51 du Code prévoient ce qui suit au sujet de la date du dépôt, à chaque année, de la déclaration des intérêts personnels.

« 37. Dans les 60 jours qui suivent la publication de son élection à la Gazette officielle du Québec et, par la suite, tous les ans et au plus tard à la date fixée par le commissaire à l'éthique et à la déontologie, le député dépose auprès de celui-ci une déclaration de ses intérêts personnels et des intérêts personnels des membres de sa famille immédiate. La déclaration est conservée au bureau du commissaire.

51. Dans les 60 jours qui suivent son assermentation à titre de membre du Conseil exécutif et, par la suite, tous les ans et au plus tard à la date fixée par le commissaire à l'éthique et à la déontologie, le membre dépose auprès de celui-ci une déclaration de ses intérêts personnels et des intérêts personnels des membres de sa famille immédiate. La déclaration est conservée au bureau du commissaire.

Une telle déclaration doit être déposée même si le membre du Conseil exécutif a déjà déposé une déclaration à titre de député en vertu de l'article 37. »

En application des articles 37 et 51 du Code, le commissaire a donc établi la date limite du dépôt de la déclaration des intérêts personnels des députés et des membres du Conseil exécutif dans une note d'information de novembre 2013³⁸, publiée dans le site Internet du commissaire.

³⁸

<http://www.ced-qc.ca/fr/documents/date-limite-depot-declaration.pdf>

L'expérience vécue au cours des quatre premières périodes de déclarations des intérêts personnels a été l'occasion de constater qu'il peut arriver qu'un membre de l'Assemblée nationale doive déposer deux déclarations des intérêts personnels, alors que la période antérieure de douze mois couverte par ces déclarations risque d'être la même, du moins pour une partie. Par exemple, la déclaration des intérêts personnels pour 2013 concernait la période du 1^{er} janvier au 31 décembre 2013. À la suite de l'élection générale du 7 avril 2014, la déclaration des intérêts personnels pour 2014 concernait la période du 1^{er} juillet 2013 au 30 juin 2014. Ainsi, à moins de six mois d'intervalle, les membres de l'Assemblée nationale ont été appelés à déposer deux déclarations des intérêts personnels pour la même période, correspondant à la deuxième moitié de 2013.

Il faut souligner qu'à la suite des élections générales du 4 septembre 2012 et du 7 avril 2014, 85 et 81 députés ont respectivement été réélus. Les personnes ayant été réélues ont été contraintes de produire, de nouveau, une déclaration de leurs intérêts personnels et des intérêts personnels des membres de leur famille immédiate, sans égard au fait qu'une déclaration antérieure avait été produite peu de temps auparavant.

Recommandation 8 : Que le Code soit modifié de façon à prévoir que le dépôt d'une déclaration des intérêts personnels, dans les 60 jours qui suivent la publication de l'élection à la *Gazette officielle du Québec*, ne s'applique pas au député qui a été réélu, qui devrait déposer sa déclaration annuelle à la date prescrite par le commissaire en application de l'article 37 du Code.

En considérant l'expérience vécue depuis trois ans, il me semble clair que le législateur doit introduire une disposition relative à la déclaration d'un changement significatif qui survient dans la situation personnelle du député ou des membres de sa famille immédiate. Le commissaire en serait avisé par écrit, lui permettant de faire les recommandations qui s'imposent, le cas échéant.

Recommandation 9 : Que le Code soit modifié pour prévoir l'obligation pour tous les députés d'aviser le commissaire de tout changement significatif, comme le prévoit l'article 53 du Code pour les membres du Conseil exécutif.

« 53. Le membre du Conseil exécutif avise par écrit le commissaire de tout changement significatif apporté aux renseignements contenus dans sa déclaration d'intérêts dans les 60 jours suivant le changement. »

2.4.6.5 Sommaire de la déclaration des intérêts personnels

Le Code confie au commissaire la responsabilité d'établir un sommaire de la déclaration des intérêts personnels du député et celui du membre du Conseil exécutif et des membres de sa famille immédiate. Le commissaire rend public ce sommaire dans son site Internet. Le sommaire comporte les renseignements dont la liste est dressée par l'article 40 du Code pour le député et

l'article 55 du Code pour le membre du Conseil exécutif et les membres de sa famille immédiate. Le commissaire peut rendre public tout autre renseignement, lorsqu'il le juge utile. Toutefois, le commissaire ne dispose pas d'une discrétion pour retirer des renseignements du sommaire, lorsqu'il ne juge pas utile qu'ils soient rendus publics, sous réserve de ce que prévoit le Code dans les passages suivants des articles 40 et 55.

Le paragraphe 1° du deuxième alinéa de l'article 40 du Code prévoit ce qui suit :

« Le sommaire comporte les renseignements suivants :

1° une mention de la nature et de la source des revenus et des avantages mentionnés dans la déclaration, à l'exception :

- a) d'une source de revenus ou d'avantages si le total des revenus et des avantages provenant de cette source est de moins de 10 000 \$ durant les 12 mois qui précèdent la date considérée;*
- b) de toute autre source de revenus ou d'avantages qui, de l'avis du commissaire, n'a pas à être divulguée; »*

De son côté, le paragraphe 1° du deuxième alinéa de l'article 55 du Code prévoit ce qui suit :

« À l'égard du membre du Conseil exécutif, le sommaire comporte les renseignements suivants :

1° une mention de la nature et de la source des revenus, des avantages et des éléments d'actif et de passif, à l'exception :

- a) d'un élément d'actif ou de passif d'une valeur inférieure à 10 000 \$;*
- b) d'une source de revenus ou d'avantages si le total des revenus et des avantages provenant de cette source est de moins de 10 000 \$ durant les 12 mois qui précèdent la date considérée;*
- c) de tout autre élément d'actif ou de passif et de toute autre source de revenus ou d'avantages qui, de l'avis du commissaire, n'ont pas à être divulgués; »*

Il serait pertinent de donner l'occasion à l'élu d'informer le commissaire des circonstances particulières qu'il pourrait juger utile de considérer, avant de divulguer des renseignements concernant les élus. Dans le processus de prévention des risques de conflits d'intérêts, l'étape la plus importante consiste à communiquer confidentiellement au commissaire sa situation personnelle et celle des membres de sa famille immédiate. Dans la mesure où cette divulgation a été complétée au moment opportun, le commissaire pourrait avoir la possibilité de déterminer,

dans certaines circonstances exceptionnelles, que des renseignements ne doivent pas être rendus publics, afin d'éviter le risque de nuire, de façon non souhaitée, aux personnes concernées. Je crois que cette discrétion serait plus spécialement utile, voire nécessaire, lorsqu'il s'agit de renseignements relatifs aux membres de la famille immédiate du membre du Conseil exécutif.

Le commissaire devrait-il avoir la discrétion de ne pas divulguer, dans des situations exceptionnelles, des renseignements qui doivent être habituellement inscrits au sommaire?

Recommandation 10 : Que le Code soit modifié pour permettre au commissaire de déterminer, lorsque les circonstances le justifient, les renseignements qui ne doivent pas apparaître au sommaire.

Recommandation 11 : Que le Code soit modifié pour permettre aux membres de l'Assemblée nationale d'aviser le commissaire des raisons pour lesquelles ils souhaitent que certains renseignements qui les concernent ou qui concernent les membres de leur famille immédiate ne soient pas inscrits au sommaire.

2.5 Règles déontologiques particulières applicables aux membres du Conseil exécutif

Vu les importantes responsabilités qu'ils exercent au gouvernement et la confidentialité des nombreux renseignements qui sont portés à leur connaissance, des règles déontologiques particulières s'appliquent aux membres du Conseil exécutif. Il s'agit du Titre III du Code, comprenant les articles 42 à 61. Ces règles s'ajoutent au cadre déontologique applicable à tout député, prévu au titre précédent.

2.5.1 Exclusivité de fonctions

Le membre du Conseil exécutif doit se consacrer entièrement à ses fonctions de ministre, en renonçant à toute fonction d'administrateur ou de dirigeant, notamment. S'il y a lieu, il doit, dans les plus brefs délais suivant son assermentation, remettre sa démission.

Interprétation : De nouveaux membres du Conseil exécutif ont sollicité l'avis du commissaire concernant leur participation aux activités de l'entreprise familiale dans laquelle ils détiennent des intérêts ou exercent des fonctions au moment de leur assermentation. En application du Code, ils devaient cesser toute fonction d'administrateur ou de dirigeant de ces entreprises, en s'assurant de se consacrer entièrement à l'exercice de leurs fonctions ministérielles. De plus, leur entreprise ne pouvait faire aucun marché avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public.

2.5.2 Conflits d'intérêts

Parmi les règles déontologiques particulières applicables aux membres du Conseil exécutif, certaines concernent les conflits d'intérêts. Au premier plan, l'article 45 du Code prévoit qu'ils doivent se départir de leurs intérêts dans des entreprises publiques, ou les transporter dans une fiducie ou un mandat sans droit de regard dont le fiduciaire ou le mandataire est indépendant. Cette obligation déontologique est toutefois atténuée par le deuxième alinéa de cet article 45 qui prévoit qu'un membre du Conseil exécutif peut détenir un placement dans un fonds mutuel à capital variable, un certificat de placement garanti ou un instrument financier analogue, un régime de retraite, un régime enregistré d'épargne-retraite qui n'est pas autogéré, un régime de prestations aux employés, une police d'assurance-vie ou une rente similaire, une participation au Fonds de solidarité des travailleurs du Québec (F.T.Q.) ou à Fondation, le Fonds de développement de la Confédération des syndicats nationaux pour la coopération et l'emploi et tout intérêt similaire qui, de l'avis du commissaire, devrait être exclu de l'interdiction prescrite par le Code.

2.5.3 Fiducie sans droit de regard

L'article 45 du Code prévoit la possibilité de transporter des biens ou des intérêts dans une fiducie sans droit de regard dont le fiduciaire est indépendant ou encore de les confier à un mandataire indépendant, en vertu d'un mandat sans droit de regard. Le commissaire doit inscrire au sommaire de la déclaration des intérêts personnels du membre du Conseil exécutif et de son

conjoint, le cas échéant, tout intérêt faisant l'objet d'une fiducie ou d'un mandat sans droit de regard et le nom du fiduciaire ou du mandataire, notamment.

Outre ce qui est décrit à l'article 45, le Code ne précise pas comment une fiducie sans droit de regard devrait être rédigée ou ce que devrait prévoir un contrat de mandat sans droit de regard. Dans ces circonstances, les conditions générales de mise en œuvre de l'acte de fiducie sans droit de regard ou du contrat de mandat sans droit de regard doivent être conformes au cadre fixé par le Code civil du Québec. En outre, une note d'information³⁹, publiée par le commissaire, en mars 2014, concernant la fiducie et le mandat sans droit de regard, précise les conditions et donne certaines indications sur les façons de faire, notamment :

- que le fiduciaire ou le mandataire doit exercer cette charge de façon indépendante, entièrement autonome;
- que le fiduciaire ou le mandataire dispose de tous les pouvoirs nécessaires à l'égard des biens qui ont été transportés;
- qu'il est interdit d'exercer directement ou indirectement quelque influence auprès du fiduciaire ou du mandataire;
- que le fiduciaire ou le mandataire ne peut recevoir, directement ou indirectement, des directives ou des conseils du membre de l'Assemblée nationale concerné, sauf des indications générales;
- qu'il est interdit au fiduciaire ou au mandataire de s'adresser au membre de l'Assemblée nationale pour obtenir des directives ou des conseils relatifs à la gestion des biens qui ont été transportés.

2.5.3.1 Instructions données au fiduciaire ou au mandataire

En pratique, ce cadre déontologique établi par le Code et la note d'information pourraient ne pas suffire, puisqu'il est difficile d'élaborer des règles détaillées s'adaptant au patrimoine de chaque élu. Par exemple, le Code et la note d'information ne précisent pas les conditions à respecter si le constituant veut donner des instructions qui auraient pour effet de limiter ou d'interdire l'aliénation des biens dont le fiduciaire ou le mandataire assume la gestion, en vertu de la fiducie ou du mandat sans droit de regard.

Les demandes d'avis qui nous ont été soumises, jusqu'à maintenant, nous conduisent à recommander au législateur de préciser le cadre déontologique concernant les instructions d'un membre de l'Assemblée nationale à l'intention du fiduciaire ou du mandataire, notamment si l'élu peut, lorsqu'il confie ses intérêts à un fiduciaire ou un mandataire indépendant, donner une instruction formelle de ne pas aliéner ses biens. L'absence d'une orientation clairement définie par le Code en cette matière pourrait conduire à une confusion sur ce qui peut être fait

³⁹ <http://www.ced-qc.ca/fr/documents/Fiducie-mandat-sansdroit-regard.pdf>

actuellement et à l'avenir, avec le risque de retenir une solution qui ne correspond pas à la volonté du législateur.

En poursuivant l'objectif de maintenir le lien de confiance de la population envers l'élu et l'Assemblée nationale, il est impératif que la fiducie ou le mandat sans droit de regard ne soit pas rendu fictif par des instructions qui pourraient porter atteinte à l'indépendance ou à l'autonomie du fiduciaire ou du mandataire.

Si une modification législative est envisagée, l'analyse devra être effectuée, non seulement, du point de vue du droit civil ou du droit des fiducies, mais également, en prenant en considération les objectifs poursuivis par la constitution d'une fiducie sans droit de regard ou la convention de mandat sans droit de regard, en application du Code. Le législateur aura notamment à préciser les mesures permettant :

- de préserver l'indépendance du membre de l'Assemblée nationale face aux intérêts qu'il détient dans des entreprises;
- de préserver la confidentialité des renseignements susceptibles de circuler entre l'entreprise, le membre de l'Assemblée nationale et le gouvernement, notamment pour ne pas procurer un avantage à l'entreprise sur ses concurrents;
- de s'assurer que ces instructions ne permettent pas de favoriser les intérêts personnels, de l'élu;
- que les décisions du membre de l'Assemblée nationale ne seront pas prises sous l'influence des intérêts qu'il détient dans des entreprises publiques ou privées;
- qu'il ne participe, directement ou indirectement, à aucun marché avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public.

En fait, le Code pourrait être modifié afin de préciser quelles instructions d'investissement peuvent être incluses dans la convention relative à la fiducie ou au mandat sans droit de regard, en respectant la finalité recherchée par le législateur.

Recommandation 12 : Que le Code soit modifié afin de préciser les règles relatives à la fiducie ou au mandat sans droit de regard, plus spécialement les instructions du membre de l'Assemblée nationale à l'intention du fiduciaire ou du mandataire.

2.5.3.2 Remboursement des frais

La Chambre des communes, les provinces de l'Ontario, de l'Alberta et de la Colombie-Britannique prévoient que les frais relatifs à la constitution de l'acte de fiducie sans droit de regard et les honoraires correspondants peuvent, sur demande, être remboursés. Au Québec, il n'est prescrit aucune règle au sujet des frais relatifs à la constitution de la fiducie sans droit de regard ou ceux portant sur l'élaboration d'un contrat de mandat sans droit de regard. Il en est de même des honoraires qui peuvent être réclamés par le fiduciaire ou le mandataire, dans l'exercice de leurs responsabilités, en application des contrats auxquels ils ont souscrit.

Dans le contexte des importantes responsabilités qu'assume chaque membre du Conseil exécutif et de l'information privilégiée dont il a connaissance dans l'exercice de sa charge, notamment en siégeant au Conseil des ministres, le législateur a jugé approprié qu'il ne soit pas autorisé à détenir des intérêts dans des entreprises publiques. Dans ce contexte, je crois que les membres de l'Assemblée nationale pourraient, avec l'approbation du commissaire, recevoir le remboursement des frais correspondants à la constitution de la fiducie ou du mandat.

Recommandation 13 : Que le Code soit modifié pour prévoir que le commissaire peut autoriser, sur demande, le remboursement des frais relatifs à la constitution d'une fiducie sans droit de regard ou d'un mandat sans droit de regard et le remboursement des honoraires correspondants.

2.5.3.3 Rapport du fiduciaire ou du mandataire

Au moment de la constitution de l'acte de fiducie ou de la rédaction du contrat de mandat sans droit de regard, les biens faisant l'objet de l'acte de fiducie ou du mandat sans droit de regard sont identifiés par une liste annexée à l'acte constitutif de la fiducie ou du mandat. Le commissaire reçoit une copie de ce contrat et de l'annexe. Par la suite, le membre du Conseil exécutif n'a plus accès à cette information. Il s'agit de maintenir la confidentialité de la gestion des biens transférés à un fiduciaire ou à un mandataire. Conséquemment, il va de soi que le commissaire n'est pas informé de l'évolution de ce patrimoine par le membre du Conseil exécutif concerné.

Par contre, comme pour tout autre bien appartenant à un membre de l'Assemblée nationale, l'examen périodique du commissaire est indispensable pour faire l'analyse des risques d'être placé dans une situation de manquement aux règles déontologiques du Code. Le commissaire doit aussi avoir accès à ces renseignements pour s'assurer que le membre de l'Assemblée nationale n'exerce aucun contrôle auprès du fiduciaire ou du mandataire qui pourrait compromettre l'indépendance de ce dernier, dans la gestion des biens du ministre.

Recommandation 14 : Que le Code soit modifié pour prévoir que le fiduciaire ou le mandataire est tenu de fournir au commissaire, sur demande, un rapport écrit indiquant la nature et la valeur des biens administrés ainsi que la liste des intérêts qui ont fait l'objet d'une acquisition ou d'une vente au cours de la période visée ou tout autre renseignement ou document relatif à ces intérêts.

2.5.4 Marché conclu avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public

Un membre du Conseil exécutif peut détenir des intérêts dans une entreprise privée, à la condition que cette entreprise s'abstienne de faire, directement ou indirectement, quelque marché avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public. En application de l'article 46 du Code, cette interdiction de conclure un marché avec l'État est absolue. Le commissaire n'est pas autorisé à intervenir dans ces situations.

L'article 46 du Code prévoit un mécanisme différent pour un membre de la famille immédiate d'un membre du Conseil exécutif qui détient des intérêts dans une entreprise privée participant à un marché avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public. Le commissaire peut, s'il estime qu'il n'y a pas de risques que le membre du Conseil exécutif manque à ses obligations aux termes du Code ou que l'intérêt public ne sera pas desservi, autoriser, sous réserve de plusieurs conditions prescrites par le Code, que l'entreprise en question participe à des marchés ou types de marchés avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public.

Interprétation : Dans le cadre des avis qui ont été rendus à ce sujet, nous avons rappelé que le Code prescrit des mesures pour l'entreprise dans laquelle un membre de la famille immédiate du membre du Conseil exécutif détient des intérêts, lorsqu'elle fait, directement ou indirectement, un marché avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public. S'il s'agit d'une entreprise qui ne fait aucun marché avec l'État, le membre du Conseil exécutif, tout comme les membres de sa famille immédiate, peuvent conserver leur intérêt, à la condition qu'ils soient mentionnés dans la déclaration des intérêts personnels et, le cas échéant, que les autres obligations aux termes du Code soient respectées, notamment l'obligation de ne pas se placer dans une situation de conflit d'intérêts.

En s'appuyant sur ces règles déontologiques générales, nous avons également recommandé que le conjoint du membre du Conseil exécutif s'abstienne de siéger au conseil d'administration d'une entreprise, même s'il ne détient pas d'intérêt dans cette entreprise, lorsque cette dernière est susceptible de conclure un marché avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public.

Par ailleurs, lorsqu'un membre de la famille immédiate d'un membre du Conseil exécutif détient des intérêts dans une entreprise publique, il n'y aurait aucune condition particulière à respecter, lorsque cette entreprise conclut un marché avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public, sous réserve des règles générales dont nous venons de parler.

Interprétation : Le commissaire a conclu qu'un membre de la famille immédiate du membre du Conseil exécutif devrait reconsidérer la pertinence de détenir une part importante des intérêts dans une entreprise publique, lorsque celle-ci participe à un marché avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public. Une personne raisonnablement bien informée pourrait s'interroger sur les possibilités que

l'importance de l'intérêt détenu ou les circonstances de la conclusion du marché risquent vraisemblablement de permettre la collusion ou l'influence indue, ou de desservir l'intérêt public.

Recommandation 15 : Que le Code soit modifié pour prévoir un cadre déontologique lorsque le membre de la famille immédiate du membre du Conseil exécutif détient des intérêts dans une entreprise dont les titres sont transigés à une bourse ou pour lesquels il existe un autre marché organisé, pour préciser que, si cette entreprise participe à un marché avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public, l'importance de l'intérêt ou les circonstances entourant la conclusion du marché ne permettent vraisemblablement pas la collusion ou l'influence indue.

2.5.5. Mettre fin à une situation de conflit d'intérêts

Alors que les articles 22, 23 et 24 du Code précisent les circonstances dans lesquelles un député doit mettre fin à une situation de conflit d'intérêts, les règles déontologiques particulières applicables aux membres du Conseil exécutif ajoutent des conditions impératives lorsque celui-ci constate qu'il est placé dans une situation de conflit d'intérêts.

L'article 49 du Code a été abondamment utilisé à des fins préventives, lorsqu'il s'agissait de prendre des mesures, après avoir identifié un risque de conflit d'intérêts.

Le membre du Conseil exécutif concerné doit s'engager, par écrit, tant que la situation n'est pas régularisée, à ne pas discuter avec ses collègues, même en privé, des dossiers qui peuvent être liés de près ou de loin avec l'intérêt en cause, à ne pas exercer ou tenter d'exercer directement ou indirectement quelque influence à l'égard de tels dossiers et à se retirer de toute séance du Conseil exécutif, d'un comité ministériel du Conseil exécutif ou du Conseil du trésor, pour la durée des délibérations relatives à de tels dossiers. En outre, le Code prévoit d'autres mesures visant le ministère et les organismes publics dont le membre du Conseil exécutif est titulaire.

Interprétation : Parmi les situations pour lesquelles des mesures préventives ont été déployées, jusqu'à maintenant, en application de l'article 49 du Code, nous avons donné un avis favorable aux membres du Conseil exécutif pour les dossiers relatifs à une municipalité dont un membre de la famille immédiate est conjoint du ministre, les dossiers relatifs à un organisme public dont un membre du conseil d'administration est un membre de la famille immédiate du ministre, les dossiers relatifs à une université dont le secrétaire général est un membre de la famille immédiate du ministre, les dossiers relatifs à une entreprise qui participe à des marchés avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public et dont un dirigeant est membre de la famille immédiate du ministre et les dossiers concernant une clinique dont un dirigeant est membre de la famille immédiate du ministre.

Il appert que, lorsque le commissaire en a fait la recommandation, ces mesures ont été appliquées rigoureusement par toutes les personnes concernées.

2.5.5.1 Membre du personnel d'un cabinet ministériel

Dans un rapport d'enquête⁴⁰ relatif à un membre du personnel d'un cabinet ministériel, le commissaire a, en application de l'article 42 du *Règlement concernant les règles déontologiques applicables aux membres du personnel d'un cabinet ministériel*, recommandé l'application des mesures suivantes face au risque d'être placé dans une situation de conflit d'intérêts.

« Le membre du personnel d'un cabinet ministériel qui risque d'être placé dans une situation de conflit d'intérêts réelle ou apparente, notamment au sujet d'un dossier ou d'un intérêt lié à ses fonctions antérieures, doit s'engager par écrit, tant que la situation n'est pas régularisée, à ne pas discuter avec le membre du Conseil exécutif qui l'emploie et avec ses collègues du cabinet ministériel, même en privé, des dossiers qui peuvent être liés de près ou de loin avec l'intérêt en cause et à ne pas exercer, directement ou indirectement, quelque influence à l'égard de tels dossiers.

Pour sa part, le directeur du cabinet ministériel concerné doit ordonner, par écrit, à tous les membres de son personnel, de ne jamais porter à l'attention de ce collègue des informations qui peuvent être liées de près ou de loin avec l'intérêt en cause et leur indiquer qui d'autre doit traiter ces informations et prendre les décisions relatives à ces dossiers ou à cet intérêt. »

2.5.6 Règles déontologiques d'après-mandat

Les règles déontologiques particulières applicables aux membres du Conseil exécutif comprennent une section relative aux règles d'après-mandat. Elles ne s'appliquent pas aux députés. Ces règles d'après-mandat reprennent les règles traitant du même sujet, établies par les *Directives du premier ministre*, qui existaient avant l'entrée en vigueur du Code, en application de la *Loi sur l'exécutif*.

Afin de renseigner les ex-membres du Conseil exécutif, nous avons préparé un document explicatif dont le texte apparaît en annexe au présent rapport (voir Annexe 2). Il indique le cheminement à suivre dans l'analyse des limites à respecter, après avoir cessé d'exercer la fonction de membre du Conseil exécutif. Plus spécialement, après les élections générales du 4 septembre 2012 et du 7 avril 2014, nous avons rendu plusieurs avis concernant l'application des règles d'après-mandat. De nombreux avis concernaient l'application de l'article 60 du Code.

« 60. Un membre du Conseil exécutif ne peut, dans les deux ans qui suivent la cessation de ses fonctions à ce titre :

1° accepter une nomination au conseil d'administration ou comme membre d'un organisme, d'une entreprise ou d'une autre entité qui n'est pas une entité de l'État et avec lequel il a eu des rapports officiels, directs et importants au cours de l'année qui a précédé la cessation de ses fonctions ou accepter d'occuper un emploi, un poste ou toute autre fonction au sein d'un tel organisme ou d'une telle entreprise ou entité;

2° sauf s'il est toujours député, et sous réserve de l'interdiction prévue à l'article 14, intervenir pour le compte d'autrui auprès de tout ministère ou auprès d'une autre entité

⁴⁰ DE-01-2013.

de l'État avec laquelle il a eu des rapports officiels, directs et importants au cours de l'année qui a précédé la cessation de ses fonctions. »

Un ex-membre du Conseil exécutif peut, sans avoir à attendre deux ans, accepter une nomination ou un emploi auprès d'une entité de l'État, dont la définition apparaît à l'article 56 du Code. Par contre, il ne peut pas accepter une nomination ou occuper un emploi auprès d'un organisme, d'une entreprise ou d'une autre entité qui n'est pas une entité de l'État, avec lequel il a eu des rapports officiels, directs et importants au cours de l'année qui a précédé la cessation de ses fonctions.

En outre, les règles d'après-mandat comprennent des dispositions qui s'appliquent tant et aussi longtemps que les circonstances l'exigent. Pour ces situations, le délai de deux ans mentionné à l'article 60 du Code ne s'applique pas. Il s'agit de l'interdiction de tirer un avantage indu de ses fonctions antérieures, du devoir de ne pas divulguer une information confidentielle dont le membre du Conseil exécutif a pris connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions et de l'interdiction d'agir dans la même procédure, négociation ou autre opération dans laquelle le membre du Conseil exécutif avait agi, dans l'exercice de ses fonctions de ministre.

Interprétation : Nous avons eu à préciser quel rapport peut être qualifié, en même temps, d'officiel, direct et important au sens du Code. En interprétant ces termes dans leur sens usuel, nous avons précisé qu'un rapport pouvait être considéré « officiel », lorsqu'il est en lien avec ce qui est prescrit par une loi, un règlement, une règle, une directive ou un contrat. Autrement dit, le rapport sera considéré comme « officiel » lorsqu'il s'inscrit, d'une façon ou d'une autre, dans l'exercice de la charge du membre du Conseil exécutif. Nous avons déterminé que le rapport est « direct » lorsqu'il implique le membre du Conseil exécutif ou la personne que le membre du Conseil exécutif désigne spécialement à cette fin. Dans ce dernier cas, il faut être en mesure d'établir que le membre du Conseil exécutif a effectivement demandé que l'on intervienne en son nom. Enfin, le rapport sera considéré « important » lorsque l'on considère les effets qu'il produit, notamment quelle est son utilité, ou quel lien peut-on établir avec l'objet du dossier?

Ainsi, si l'ex-membre du Conseil exécutif a eu des rapports officiels, directs et importants avec un organisme, une entreprise ou une autre entité qui n'est pas une entité de l'État, au cours de l'année qui a précédé la cessation de ses fonctions, il ne peut accepter, dans les deux ans qui suivent, une nomination au conseil d'administration ou comme membre, ni occuper un emploi, un poste ou toute autre fonction au sein d'un tel organisme, entreprise ou entité.

En outre, le paragraphe 2° de l'article 60 du Code apporte une limite importante aux activités d'un ex-membre du Conseil exécutif pour les deux ans qui suivent la cessation de ses fonctions à ce titre, quel que soit l'emploi ou la fonction qu'il occupe par ailleurs. Dans ce délai, il lui est interdit d'intervenir pour le compte d'autrui auprès de tout ministère ou de toute autre entité de l'État avec laquelle il a eu des rapports officiels, directs et importants au cours de l'année qui a précédé la cessation de ses fonctions. Il faut préciser que l'interdiction d'intervenir pour le compte d'autrui s'applique à tous les ministères du gouvernement.

Par ailleurs, le commissaire a précisé que le paragraphe 2° de l'article 60 du Code ne s'applique pas lorsqu'un membre du Conseil exécutif reprend ses fonctions antérieures auprès d'une entité de l'État et qu'il intervient pour celle-ci auprès d'un ministère ou d'une autre entité de l'État. Cependant, il doit demeurer vigilant et s'abstenir d'intervenir lorsque les circonstances l'exigent, pour se conformer aux autres obligations déontologiques prescrites par le Code.

2.5.6.1 Membre du personnel d'un cabinet de l'Assemblée nationale et d'un cabinet ministériel

Les Règles et le Règlement comportent des règles d'après-mandat similaires à celles du Code pour les membres du personnel d'un cabinet de l'Assemblée nationale et d'un cabinet ministériel. Toutefois, la période d'interdiction de deux ans est réduite à une année.

2.5.6.2 Enquêtes

Deux enquêtes ont été tenues en application des règles déontologiques d'après-mandat.

En janvier 2012, une demande d'enquête a été adressée au commissaire concernant un ex-membre du Conseil exécutif qui avait accepté, alors que le délai de deux ans suivant la cessation de ses fonctions n'était pas terminé, d'occuper une fonction auprès d'une entreprise avec laquelle on prétendait qu'il aurait pu avoir des rapports officiels, directs et importants dans l'année qui a précédé la cessation de ses fonctions. La demande d'enquête indiquait qu'il y avait des motifs raisonnables de croire qu'un manquement au Code avait été commis.

Puisque la demande d'enquête concernait un ex-membre du Conseil exécutif ayant quitté ses fonctions avant l'entrée en vigueur des nouvelles règles déontologiques d'après-mandat, il s'agissait de savoir si les règles déontologiques du Code pouvaient s'appliquer. L'analyse de cette question préliminaire a conduit le commissaire à conclure que le nouveau Code s'applique à un membre du Conseil exécutif qui était en fonction au moment de l'entrée en vigueur du Code, en décembre 2010⁴¹.

Interprétation : Dans son rapport d'enquête du 28 mars 2012, le commissaire conclut que les règles déontologiques d'après-mandat s'appliquent à cet ex-membre du Conseil exécutif pour les faits postérieurs au 1^{er} janvier 2012. Sur le fond, le commissaire constate qu'aucun fait établissant un éventuel manquement au Code n'a été prouvé, puisque les nouvelles fonctions n'étaient pas encore exercées.

Une autre enquête a été tenue par le commissaire concernant l'application des règles déontologiques d'après-mandat, cette fois à l'égard d'un membre du personnel d'un cabinet ministériel qui avait accepté des fonctions dans une entreprise pour laquelle on s'interrogeait sur

⁴¹ DE-01-2012.

la possibilité qu'il ait eu, dans l'année précédant son départ du cabinet, des rapports officiels, directs et importants avec celle-ci.

Interprétation : L'enquête⁴² menée par le commissaire a permis d'établir que le membre du personnel avait effectivement eu des rapports avec les représentants de l'entreprise qui l'a engagé après son départ du cabinet. Cependant, l'enquête a également permis d'établir que le cabinet n'avait pas été impliqué de façon directe et importante dans le traitement des dossiers liés à cette entreprise. En effet, il appert que, si le ministère fut consulté dans le traitement du dossier, le cabinet comme le ministre ne sont pas intervenus et n'ont pas été sollicités. En l'espèce, la décision d'aller de l'avant dans le dossier fut prise par le bureau du Premier ministre et le cabinet n'est intervenu qu'à titre d'intermédiaire entre le personnel du ministère et le ministre qui, ultimement, devait apposer sa signature à une entente. Il ne suffit donc pas que le membre du personnel ait été en lien avec l'entreprise mais bien qu'il ait été impliqué dans le traitement du dossier et que, de surcroît, cette implication soit de nature à lui permettre d'avoir un effet sur l'orientation retenue dans le cadre du dossier, ce qui n'était pas le cas.

⁴² DE-02-2014.

2.6 Titre IV – Mécanismes d’application et de contrôle

Le Titre IV du Code détermine les mécanismes d’application et de contrôle qui doivent être déployés pour en assurer la mise en œuvre effective. Le premier chapitre concerne les mesures administratives qui sont décrites ci-dessous. Les chapitres suivants créent plusieurs outils indispensables dont le droit d’obtenir un avis du commissaire ou du juriste, le pouvoir d’enquête du commissaire, le rapport qu’il doit produire et la décision que rend l’Assemblée nationale à l’égard de ce rapport. D’abord, voici quelques commentaires sur les aspects administratifs.

En application de l’article 74 du Code, l’Assemblée nationale fournit, sans frais, au commissaire plusieurs services administratifs en matière de gestion des ressources humaines, matérielles, financières et informationnelles. À cette fin, une décision fut prise par le Bureau de l’Assemblée nationale le 24 février 2011. Grâce à la collaboration de ces services, nous avons organisé progressivement le bureau du commissaire.

En application de l’article 78 du Code, le Bureau de l’Assemblée nationale a approuvé, à l’occasion de la même séance, le *Règlement sur les contrats du Commissaire à l’éthique et à la déontologie*⁴³.

Pendant que ces activités administratives se déroulaient, je m’étais fixé comme objectif de renseigner les membres de l’Assemblée nationale sur le Code. À cette fin, j’ai pris contact avec les chefs des différentes formations politiques. Plusieurs rencontres d’information ont été tenues. Les députés ont souhaité être informés de la vision du commissaire concernant les principaux éléments constitutifs du Code, plus spécialement les nouvelles règles déontologiques. D’autres rencontres d’information ont été tenues avec les membres du personnel des députés ainsi que les membres du personnel des cabinets ministériels.

Dès la fin de février 2011, avec l’appui des spécialistes de l’Assemblée nationale, nous avons été en mesure de mettre en ligne plusieurs informations utiles pour les membres de l’Assemblée nationale et pour le public, dans le site Internet du Commissaire à l’éthique et à la déontologie (www.ced-qc.ca).

Le 21 avril 2011, le Bureau de l’Assemblée nationale approuve le *Règlement modifiant le Règlement sur les contrats du commissaire à l’éthique et à la déontologie*. Alors que l’embauche du personnel requis progresse rapidement, nous avons bénéficié de la collaboration de

⁴³http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=3&file=/C23_1/C23_1R1.HTM

l'Assemblée nationale pour la recherche et l'aménagement des locaux permettant d'accueillir le commissaire et son personnel.

Le 10 novembre 2011, le Bureau de l'Assemblée nationale adopte le *Règlement autorisant le commissaire à l'éthique et à la déontologie à déroger à une disposition de la Loi sur l'administration publique* (chapitre A-6.01) et le *Règlement autorisant le commissaire à l'éthique et à la déontologie à déroger à certaines dispositions de la Loi sur l'administration financière* (chapitre A-6.001). Ces Règlements furent adoptés en application des articles 76 et 77 du Code.

Le 1^{er} mars 2012, le Bureau de l'Assemblée nationale adopte le *Règlement sur les conflits d'intérêts du Commissaire à l'éthique et à la déontologie* et le *Règlement sur les conflits d'intérêts du juriconsulte*. Ces Règlements sont adoptés par le Bureau de l'Assemblée nationale en application des articles 71 et 111 du Code.

2.6.1 Organisation administrative

Le bureau du commissaire comprend trois unités dont les responsabilités correspondent aux principaux titres du Code. Il s'agit des unités conseil et avis, greffe ainsi que vérification et enquête.

2.6.1.1 Conseil et avis

L'unité conseil et avis est chargée de fournir au commissaire une expertise juridique au sujet des règles prescrites par le Code, par les Règles et par le Règlement, en lien avec l'exercice de la charge de député, de membre du Conseil exécutif et de membre du personnel. À la demande du commissaire, l'unité répond aux demandes d'avis des membres de l'Assemblée nationale et de leur personnel, qu'il s'agisse de situations réelles ou appréhendées. Les juristes soumettent des opinions juridiques et des projets d'avis au commissaire, conseillent et assistent le commissaire ainsi que son personnel dans l'exercice de l'ensemble des responsabilités prescrites par le Code, les Règles et le Règlement. L'unité soumet des recommandations au commissaire sur toute question permettant d'assurer l'application des règles déontologiques et la qualité des activités du commissaire. Les juristes participent également au mandat de renseigner les députés et le public sur le rôle du commissaire et sur l'application du Code, des Règles et du Règlement. Comme c'est le cas pour le commissaire, ces activités s'exercent dans un souci de prévention et de confidentialité (voir Annexe 3).

2.6.1.2 Greffe

Le greffe reçoit, analyse et révise les déclarations annuelles des intérêts personnels des membres de l'Assemblée nationale et des membres de leur famille immédiate. Il examine la suffisance et la conformité des renseignements transmis en fonction de ce qui est exigé par le Code. Il répond aux questions des membres de l'Assemblée nationale à ce sujet et, le cas échéant, fait le lien avec

le commissaire. Le greffe est responsable de l'élaboration des formulaires utilisés pour la déclaration des intérêts personnels. Il participe à la préparation des sommaires de ces déclarations. Il voit à la tenue des différents registres que le commissaire doit conserver et mettre à jour, en application du Code. Les dossiers conservés au greffe sont confidentiels. Ils sont détruits au moment prescrit par le Code. Le greffe est responsable des communications avec les médias. Il reçoit les demandes des journalistes, en fait l'analyse et conseille le commissaire.

2.6.1.3 Vérification et enquête

L'unité vérification et enquête est responsable, pour sa part, de la collecte, la recherche et l'analyse des faits pertinents au regard d'un contexte particulier ou d'un éventuel manquement déontologique. Dans un souci d'impartialité et d'objectivité, le mandat principal de l'unité vérification et enquête consiste à recueillir tous les faits et à connaître le contexte dans lequel ils se sont déroulés, pour ensuite soumettre un rapport factuel au commissaire. L'unité participe à l'élaboration, la mise à jour et la mise en œuvre d'outils de vérification et d'enquête concernant l'application du Code, des Règles et du Règlement. Par exemple, le commissaire fait appel à l'unité vérification et enquête pour exercer un suivi du processus de déclaration des intérêts personnels et, le cas échéant, aider à prévenir une situation de conflit d'intérêts réelle ou appréhendée. En outre, l'unité vérification et enquête effectue des recherches et des analyses dans l'élaboration de certaines orientations ou de lignes directrices.

2.6.1.4 Effectifs et budget

Pour réaliser son mandat de responsable de l'application du Code, des Règles et du Règlement, le commissaire est actuellement appuyé par une équipe de trois professionnels et deux fonctionnaires occupant des emplois réguliers et de trois personnes offrant des services professionnels contractuels sur demande, pour l'unité vérification et enquête.

Sur le plan budgétaire, les dépenses engagées par le bureau du commissaire, depuis sa création le 6 janvier 2011, apparaissent au tableau annexé au présent rapport, indiquant, pour chaque exercice financier concerné, les charges engagées (voir Annexe 4).

En application de l'article 79 du Code, le commissaire a publié, le 6 novembre 2012, un premier rapport d'activité pour l'exercice 2011-2012, incluant les états financiers. Le 19 septembre 2013, le rapport d'activité 2012-2013 a été publié. Enfin, le 28 septembre 2014, le rapport d'activité 2013-2014 a été déposé à l'Assemblée nationale et publié dans le site Internet du commissaire.

2.6.2 Pouvoirs délégués au commissaire et contrôle de l'exercice de la fonction

Le mandat du commissaire à l'éthique et à la déontologie comprend plusieurs volets. La fonction conseil, les pouvoirs normatifs en matière de règlements et de lignes directrices, ainsi que les pouvoirs d'enquête. En fait, le commissaire dispose d'importants moyens d'intervention concernant l'exercice de la charge de député, de membre du Conseil exécutif ou de membre du personnel.

Le législateur a accordé une discrétion complète au commissaire dans l'exercice de ses fonctions. Outre l'article 65 du Code qui précise la voie à suivre, l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire n'est pas normé ou sujet à appel ou à révision.

« 65. Le commissaire exerce ses fonctions dans un souci d'information, de prévention, de confidentialité, d'objectivité et d'impartialité. »

Une réflexion me semble souhaitable dans la recherche d'un équilibre entre l'étendue des pouvoirs délégués au commissaire et l'établissement d'un mécanisme de suivi et de contrôle effectif de ses activités. Dans l'état actuel de la législation, l'article 66 du Code prévoit ce qui suit :

« 66. Le mandat du commissaire est d'une durée fixe qui ne peut excéder cinq ans. À l'expiration de son mandat, il demeure en fonction jusqu'à ce qu'il soit nommé de nouveau ou remplacé.

Le commissaire peut en tout temps démissionner en donnant un avis écrit au président de l'Assemblée nationale. Il ne peut être destitué que par une résolution de l'Assemblée approuvée par les deux tiers de ses membres. »

Ainsi, le contrôle de l'exercice de la fonction de commissaire n'est soumis qu'au processus de destitution, à la suite d'une résolution de l'Assemblée nationale approuvée par les deux tiers des membres, ou à la possibilité que le rapport d'enquête du commissaire, qui recommande une sanction, ne soit pas adopté aux deux tiers des membres de l'Assemblée nationale, comme le prévoit l'article 104 du Code.

Le commissaire a un rôle essentiel à jouer pour le maintien de la confiance de la population envers les membres de l'Assemblée nationale, notamment pour les guider dans la cohérence entre leurs actions et le respect des valeurs de l'Assemblée nationale, ainsi que des règles

déontologiques. Sur demande, il conseille les députés et les membres du Conseil exécutif ainsi que les membres du personnel sur toute question concernant leurs obligations aux termes du Code, des Règles ou du Règlement. En s'appuyant sur la veille qu'il effectue constamment, le commissaire doit recommander les redressements appropriés. S'ils ne sont pas effectués, le commissaire a la responsabilité de prendre l'initiative de faire enquête pour déterminer si un manquement au Code a été commis.

En cas de défaut du commissaire, les membres de l'Assemblée nationale devraient-ils disposer de moyens d'intervention préalablement établis, outre le processus de destitution mentionné précédemment?

Malgré toutes les précautions prises dans le choix d'une personne en autorité et toute la confiance qu'il est raisonnable de lui accorder sur la base de ses expériences, le risque de gestes inappropriés ne peut pas être entièrement écarté. Il ne s'agit pas de prévoir un mécanisme d'appel à l'égard des actions prises par le commissaire. Au contraire, le Code encadre rigoureusement les interventions du commissaire, que ce soit au moment des consultations ou des avis écrits qu'il donne ou dans le cadre des enquêtes. En fait, le commissaire dispose de pouvoirs très étendus. À mon avis, l'établissement d'un mécanisme de suivi et de contrôle de l'exercice de ces responsabilités pourrait contribuer au maintien des plus hauts standards d'intégrité, d'objectivité, d'impartialité et d'efficacité à l'égard d'une fonction aussi fondamentale, dans l'exercice du processus démocratique au Québec.

Recommandation 16 : Que le Code soit modifié pour prévoir un mécanisme d'examen de l'exercice des responsabilités du commissaire dans l'application du Code, des Règles et du Règlement.

2.6.3 Conseil et avis

Les articles 87 à 90 du Code confient au commissaire la responsabilité de donner au député, sur demande, un avis écrit et motivé, assorti des recommandations qu'il juge indiquées, concernant les obligations du député aux termes du Code. En outre, les articles 108 à 112 du Code précisent que le juriconsulte, nommé par le Bureau de l'Assemblée nationale, est chargé de fournir à tout député qui lui en fait la demande, des avis en matière d'éthique et de déontologie.

Depuis la sanction du Code en décembre 2010, plusieurs centaines d'avis ont été donnés par le commissaire et le juriconsulte aux membres du Conseil exécutif, aux députés et, plus récemment, aux membres de leur personnel. Ces avis ont, notamment, porté sur l'interprétation des exigences du Code, des Règles et du Règlement en matière de déclaration des intérêts personnels, de règles déontologiques relatives aux conflits d'intérêts, de dons et avantages ainsi de règles d'après-mandat.

Interprétation : Le commissaire n'est pas autorisé à donner un avis écrit et motivé concernant un autre député. Par exemple, un député espérait pouvoir s'adresser au commissaire afin d'obtenir un avis écrit et motivé, concernant le comportement d'un collègue, afin de vérifier, dans ce contexte particulier, s'il a commis un manquement au Code. Nous avons expliqué au député concerné que l'article 87 du Code autorise le député à faire une demande d'avis pour lui-même uniquement. C'est la même chose pour un membre du personnel en vertu des Règles et du Règlement. Par contre, si un député a des motifs raisonnables de croire qu'un manquement aux règles déontologiques a été commis par un collègue, il peut demander au commissaire de faire une enquête.

Pour chaque membre de l'Assemblée nationale et du personnel, la demande écrite d'avis au commissaire présente plusieurs avantages. Cette demande d'avis peut être utilisée pour aider à identifier le risque d'être placé dans une situation de conflit d'intérêts. L'avis permet de renseigner le député, le membre du Conseil exécutif ou le membre du personnel en examinant sa situation par rapport aux responsabilités qu'il assume dans l'exercice de sa charge.

Comme le prévoit le deuxième alinéa de l'article 87 du Code, l'avis du commissaire est strictement confidentiel et ne peut être rendu public que par le député lui-même, ou avec son consentement écrit. Cette confidentialité est un attribut essentiel de la fonction de conseiller qu'assument le commissaire et le juriconsulte auprès des membres de l'Assemblée nationale et des membres de leur personnel. Cela facilite grandement l'objectif de prévention en donnant la possibilité au député, au membre du Conseil exécutif et au personnel, de consulter, même pour les situations les plus délicates, sans risquer que ce soit divulgué par le commissaire ou par le juriconsulte.

L'avis écrit du commissaire a l'avantage de donner au membre de l'Assemblée nationale ou au membre du personnel concerné, la garantie de ne pas être considéré comme ayant commis un manquement au Code, par rapport aux mêmes faits.

« 88. Un député est réputé n'avoir commis aucun manquement au présent code pour un acte ou une omission s'il a antérieurement fait une demande d'avis au commissaire et si cet avis conclut que cet acte ou cette omission n'enfreint pas le présent code, pourvu que les faits allégués au soutien de sa demande aient été présentés de façon exacte et complète. »

2.6.3.1 Avis communiqué aux médias par un membre de l'Assemblée nationale

Depuis le début des activités du Commissaire à l'éthique et à la déontologie, les médias ont porté une attention particulière à la mise en application du Code. Ils ont été plus spécialement attentifs à l'opinion du commissaire en lien avec les valeurs de l'Assemblée nationale, les principes éthiques et les règles déontologiques. Comme je le mentionnais précédemment, le commissaire doit, en application des articles 65 et 87 du Code, garder confidentielles les consultations qui lui sont soumises et ne communiquer aucun renseignement sur le contenu des avis, sans le consentement écrit du membre de l'Assemblée nationale ou du membre du personnel concerné.

Parmi les avis écrits donnés par le commissaire au cours des trois dernières années, plusieurs informent le député qu'il n'a pas commis de manquement au Code. Chaque avis du commissaire décrit les circonstances qu'il a prises en compte dans la préparation de l'avis. Il précise quelles sont les dispositions du Code qui ont été considérées, procède à l'analyse en fonction des faits et arrive à une conclusion. L'avis précise les motifs, la conclusion et les recommandations du commissaire.

Ces différents éléments de l'avis écrit du commissaire forment un tout et ne peuvent pas être scindés. Pour déterminer précisément la portée de la conclusion du commissaire, il faut être en mesure de prendre connaissance des faits qu'il a considérés et comprendre son raisonnement, à partir des motifs qu'il énonce. Si ce contexte n'est pas connu, la conclusion du commissaire peut être interprétée de façon différente et parfois erronée.

Quelques membres de l'Assemblée nationale ont mentionné publiquement qu'ils avaient obtenu un avis du commissaire. Certains ont remis aux médias une copie de l'avis écrit qu'ils avaient reçu, alors que d'autres ne l'ont pas fait. Dans certains cas, il n'a pas été possible, pour les personnes qui ont appris que le commissaire avait donné un avis, de savoir précisément sur quels faits le commissaire s'est basé pour rendre son avis et quels ont été les motifs. Ne connaissant pas ces éléments, ils risquent de donner à l'avis, qu'ils n'ont pas lu, une signification qui ne correspond pas à l'opinion réelle du commissaire.

Ce risque de confusion et d'une application erronée de l'avis du commissaire n'est pas souhaitable. À partir du moment où l'on choisit de rendre public le fait qu'un avis écrit du commissaire a été sollicité et obtenu, il est inapproprié de laisser planer un doute quant à son contenu. Après avoir été informée qu'il existe un avis écrit du commissaire à l'égard d'un sujet donné, la population a le droit d'être informée de la teneur de cet avis et d'en comprendre la

portée. À mon avis, si un député choisit de déclarer publiquement qu'il a obtenu un avis écrit du commissaire, le texte intégral de cet avis doit être rendu public.

Recommandation 17 : Que l'article 87 du Code soit modifié pour prévoir que le commissaire peut rendre public un avis qu'il a rendu à l'égard d'un membre de l'Assemblée nationale, lorsque ce dernier déclare publiquement avoir obtenu un avis du commissaire.

2.6.3.2 Renseigner les députés et le public

Tout en respectant rigoureusement la règle de la confidentialité des avis portant sur l'application du Code, des Règles ou du Règlement, le commissaire a communiqué, chaque fois qu'il a été possible de le faire, des renseignements détaillés aux médias, de façon à ce qu'ils puissent disposer de l'information nécessaire pour comprendre les différentes règles prescrites par le Code et renseigner le public, selon les sujets d'actualité qu'ils traitent. D'ailleurs, l'article 90 du Code prévoit que le commissaire organise des activités afin de renseigner les députés et le public sur son rôle et sur l'application du Code.

« 90. Le commissaire organise des activités afin de renseigner les députés et le public sur son rôle et sur l'application du présent code. »

C'est dans ce contexte que le commissaire a publié, dans son site Internet, le 1^{er} octobre 2013, une note d'information portant sur les lettres d'appui ou de recommandation que pourraient être appelés à rédiger des députés ou des membres du Conseil exécutif.

Le 6 décembre suivant, le commissaire publie une note d'information portant sur la date limite du dépôt de la déclaration des intérêts personnels, autant pour les députés que pour les membres du Conseil exécutif.

Le 9 décembre 2013, le commissaire publie les formulaires de déclaration des intérêts personnels concernant les députés et les membres du Conseil exécutif ainsi que les membres de leur famille immédiate. Ces documents peuvent alors être consultés dans le site Internet du commissaire.

Le 3 mars 2014, le commissaire publie une note d'information intitulée « Fiducie et mandat sans droit de regard », énonçant les principes et les conditions à respecter lorsqu'un membre de l'Assemblée nationale confie la gestion de certains intérêts à un fiduciaire ou un mandataire indépendant.

Le 12 juin 2014, le commissaire publie des précisions concernant les *Lignes directrices relatives aux dons, avantages et marques d'hospitalité*⁴⁴, plus spécialement au sujet de la provenance du don. Aussi, une note d'information est publiée, le même jour, concernant les règles déontologiques applicables aux membres du personnel d'un cabinet ministériel. Ces derniers reçoivent également un texte les informant sur l'application des règles relatives aux dons, avantages et marques d'hospitalité, en fonction des billets gratuits qui leur sont offerts, dont une copie est annexée au présent rapport.

2.6.3.3 Formation

L'article 15 de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale* (chapitre E-15.1.0.1), adoptée par l'Assemblée nationale quelques jours avant l'adoption du Code, prévoit ce qui suit au sujet de la formation des élus municipaux.

100

« 15. Tout membre d'un conseil d'une municipalité qui n'a pas déjà participé à une formation sur l'éthique et la déontologie en matière municipale doit, dans les six mois du début de son mandat, participer à une telle formation.

Cette formation doit notamment viser à susciter une réflexion sur l'éthique en matière municipale, favoriser l'adhésion aux valeurs énoncées par le code d'éthique et de déontologie et permettre l'acquisition de compétences pour assurer la compréhension et le respect des règles prévues par celui-ci.

Le défaut de participer à cette formation constitue aux fins de l'article 26 un facteur aggravant. »

À mon avis, il serait opportun que les membres de l'Assemblée nationale introduisent une mesure semblable pour les députés, les membres du Conseil exécutif et les membres de leur personnel.

Recommandation 18 : Que le Code, les Règles et le Règlement soient modifiés de façon à prévoir l'obligation pour les députés, les membres du Conseil exécutif et les membres de leur personnel de participer à une formation dans les six mois du début de leur mandat et, par la suite, à au moins une reprise pour chaque mandat subséquent.

⁴⁴ http://www.ced-qc.ca/fr/documents/dons_avantages_marques_hospitalite_precisions.pdf

2.6.4 Enquêtes et rapports

L'article 91 du Code prévoit la possibilité, pour un député, de demander au commissaire de faire une enquête, lorsqu'il a des motifs raisonnables de croire qu'un manquement à certaines dispositions du Code a été commis, par un autre député. L'article 92 du Code prévoit pour sa part que le commissaire peut faire une enquête de sa propre initiative pour déterminer si un député a commis un manquement au Code. Sur demande ou de sa propre initiative, le commissaire peut aussi faire une enquête à l'égard d'un membre du personnel d'un député ou d'un cabinet de l'Assemblée nationale en vertu de l'article 33 des Règles ou d'un membre du personnel d'un cabinet ministériel, en application de l'article 34 du Règlement.

Le commissaire enquête à huis clos, avec toute la diligence voulue. Il doit notamment permettre au député et au membre du personnel de présenter une défense pleine et entière. Une fois son enquête terminée, il remet sans délai un rapport d'enquête énonçant les motifs à l'appui de ses conclusions et de ses recommandations. Il remet sans délai un rapport d'enquête énonçant les motifs à l'appui de ses conclusions et de ses recommandations. Dans le cas d'un membre de l'Assemblée nationale, ce rapport est remis au président de l'Assemblée nationale qui le dépose à l'Assemblée nationale, au député qui en fait l'objet et au chef parlementaire du parti reconnu auquel il appartient. Dans le cas des membres du personnel, ce rapport est remis au membre du personnel visé par l'enquête, au ministre ou au député qui l'emploie et au chef parlementaire du parti reconnu auquel il appartient.

Depuis le 1^{er} janvier 2012, sept enquêtes ont été tenues par le commissaire. Parmi celles-ci, cinq ont été faites en application du Code concernant des membres de l'Assemblée nationale. Deux enquêtes ont été tenues en application du *Règlement concernant les règles déontologiques applicables aux membres du personnel d'un cabinet ministériel*. Les renseignements relatifs à ces enquêtes apparaissent dans les sections du présent rapport traitant des obligations déontologiques visées par l'enquête.

2.6.4.1 Demandes d'enquêtes provenant d'une autre source

Au cours des trois premières années, j'ai parfois été interpellé par des citoyens qui souhaitaient présenter une demande d'enquête. Aussi, des représentants des médias ont cherché à savoir si le public peut demander une enquête.

Les législateurs de la Colombie-Britannique, de l'Alberta, du Manitoba, du Nouveau-Brunswick, de la Nouvelle-Écosse, des Territoires du Nord-Ouest et du Nunavut permettent à un citoyen de demander au commissaire de faire une enquête ou de requérir son avis sur une situation particulière. Au Québec, le Code ne prévoit pas cette possibilité.

Même si un citoyen ne peut pas demander au commissaire de faire une enquête, il m'apparaît primordial de reconnaître la contribution de la population à la mission de contrôle du commissaire. Il va sans dire que les renseignements provenant du public et des médias font partie des sources d'informations essentielles au mandat de surveillance du commissaire.

Dans des circonstances très variées, les citoyens sont les plus à même d'être témoins de situations susceptibles de constituer un manquement au Code. De ce fait, ils détiennent des informations éminemment utiles à la mission du commissaire. Au cours des dernières années, de nombreux organismes et entités ont fait appel à la collaboration du public pour accomplir leur mandat. À la lumière de ces expériences, il ne fait aucun doute que, dans la réalisation de sa mission de contrôle, l'efficacité du commissaire est grandement accrue lorsqu'il peut compter sur l'aide de la population.

Dans l'état actuel du droit, bien que je puisse recueillir des renseignements provenant du public, le Code ne le prévoit pas expressément et n'offre aucune protection à ces personnes. En ce sens, il m'apparaît opportun que l'Assemblée nationale soit appelée à confirmer le rôle essentiel de la population dans l'application du Code. À cette fin, je recommande de prévoir explicitement qu'un citoyen peut communiquer confidentiellement au commissaire des renseignements qu'il juge utiles, en bénéficiant de certaines garanties, notamment, ne pas faire l'objet de représailles à la suite de la divulgation qu'il aura effectuée.

Le législateur pourrait introduire au Code des dispositions visant à protéger tout lanceur d'alertes. Du point de vue du citoyen, il importe de garantir la confidentialité de sa démarche. À cet égard, le Code prévoit déjà un régime de confidentialité des renseignements qui peut contribuer à la protection de l'identité de toute personne collaborant à une enquête du commissaire. Malgré tout, il pourrait s'avérer pertinent d'introduire une protection législative complète au bénéfice de la personne qui communique des renseignements au commissaire.

Du point de vue d'une personne ayant été témoin d'un manquement au Code, il n'existe actuellement aucune garantie à l'encontre d'éventuelles représailles, notamment de la part d'un employeur, si elle communique ces renseignements. À mon avis, l'absence d'une protection pour le témoin est susceptible de freiner la communication des renseignements indispensables à l'exercice de la fonction de contrôle du commissaire.

Recommandation 19 : Que le Code soit modifié pour interdire des mesures de représailles contre une personne qui communique des renseignements au commissaire ou qui collabore à une vérification ou à une enquête concernant un manquement au Code, aux Règles ou au Règlement, ou encore de menacer une personne de mesures de représailles pour qu'elle s'abstienne de communiquer des renseignements ou de collaborer à une

vérification ou à une enquête. Seraient présumés être des mesures de représailles, la rétrogradation, la suspension, le congédiement ou le déplacement de cette personne, ainsi que toute sanction disciplinaire ou toute autre mesure portant atteinte à son emploi ou à ses conditions de travail, notamment.

Le commissaire a développé, au fil des ans, une connaissance détaillée lui permettant d'identifier précisément les situations pouvant avoir un lien avec l'exercice de son mandat. Il doit être clair que le commissaire a la responsabilité de maintenir une confidentialité totale des renseignements qui ont été portés à sa connaissance, même pour ceux qui ne sont pas pertinents à son mandat. De ce fait, il ne faut pas craindre que la transmission de renseignements au commissaire par un lanceur d'alerte conduise à une enquête, lorsque ce n'est pas justifié.

2.6.4.2 Processus simplifié

Le Code énonce plusieurs actions que les députés et les membres du Conseil exécutif doivent accomplir. Par exemple, le député doit aviser le commissaire lorsqu'il exerce, contre rémunération, des activités didactiques ou professionnelles auprès de certains organismes. En fait, nous pourrions regrouper plusieurs actions qui incombent aux députés et aux membres du Conseil exécutif parmi quatre catégories.

Premièrement, certains articles concernent le devoir du député ou du membre du Conseil exécutif d'informer le commissaire :

- des activités didactiques ou professionnelles qu'il exerce, contre rémunération (articles 11 et 21 du Code);
- de l'intérêt qu'il détient dans une entreprise (article 18 du Code);
- du processus d'expropriation dont il fait l'objet (article 20 du Code);
- de tout salaire, indemnité, aide financière ou autres avantages découlant de l'exercice de ses fonctions antérieures de député (article 28 du Code);
- de toute démarche sérieuse qu'entreprend un membre du Conseil exécutif ou à laquelle il participe ayant trait à une nomination qu'il pourrait accepter, à un emploi ou à un poste ou toute autre fonction qu'il pourrait occuper (article 48 du Code).

Deuxièmement, lorsqu'il est placé dans une situation de conflit d'intérêts, le député ou le membre du Conseil exécutif doit informer le commissaire et mettre fin à cette situation dans le délai prescrit (articles 22, 23, 24 et 49 du Code).

Troisièmement, les règles déontologiques relatives aux dons et avantages prévoient que le député ou le membre du Conseil exécutif doit aviser le commissaire dans l'une ou l'autre des situations suivantes :

- lorsqu'il refuse un don ou un avantage (article 30 du Code);
- lorsqu'il accepte un don ou un avantage d'une valeur de plus de 200 \$ (article 31 du Code) ;
- lorsqu'il retourne un bien au donateur (article 31 du Code).

Quatrièmement, les règles déontologiques applicables à tout député et les règles déontologiques particulières applicables au membre du Conseil exécutif obligent tous les membres de l'Assemblée nationale à déposer auprès du commissaire, dans le délai prescrit, une déclaration de leurs intérêts personnels et des intérêts personnels des membres de leur famille immédiate (articles 37 et 51 du Code). En outre, le membre du Conseil exécutif doit aviser le commissaire de tout changement significatif apporté aux renseignements contenus dans sa déclaration, dans les 60 jours qui suivent ce changement (article 53 du Code).

À ces différentes occasions, les membres de l'Assemblée nationale doivent renseigner le commissaire sur des circonstances liées à l'application des principes éthiques et des règles déontologiques prévus au Code. En cas de défaut, on peut s'interroger sur les mesures qui pourraient être prises, dans l'hypothèse où un membre de l'Assemblée nationale omettait d'aviser le commissaire, ou ne déposait pas, au moment opportun, la déclaration d'un don ou la déclaration relative à ses intérêts personnels ou aux intérêts personnels des membres de sa famille immédiate.

En application de l'article 41 du Code, le défaut de répondre, dans un délai raisonnable, à une demande écrite du commissaire pourrait constituer un acte dérogatoire.

« 41. Constitue un acte dérogatoire au présent code le fait pour un député :

1° de refuser ou d'omettre de répondre dans un délai raisonnable à une demande écrite du commissaire à l'éthique et à la déontologie;

2° de refuser ou d'omettre de fournir dans un délai raisonnable au commissaire un renseignement ou un document que celui-ci exige par écrit;

3° de tromper ou de tenter de tromper le commissaire dans l'exercice de ses fonctions;

4° d'entraver, de quelque façon que ce soit, le commissaire dans l'exercice de ses fonctions. »

Toutefois, dans l'état actuel de la législation, le défaut d'un député ou d'un membre du Conseil exécutif d'aviser le commissaire ou de déposer sa déclaration dans le délai prescrit, ne peut être sanctionné que par l'enquête prévue aux articles 91 ou 92 du Code.

« 91. Le député qui a des motifs raisonnables de croire qu'un autre député a commis un manquement aux dispositions des chapitres I à VII du titre II ou à celles du titre III du présent code peut demander au commissaire à l'éthique et à la déontologie de faire une enquête. »

La demande d'enquête est présentée par écrit et énonce les motifs pour lesquels il est raisonnable de croire que le présent code n'a pas été respecté. Le commissaire transmet une copie de cette demande au député qui en fait l'objet.

92. Le commissaire peut, de sa propre initiative et après avoir donné par écrit au député un préavis raisonnable, faire une enquête pour déterminer si celui-ci a commis un manquement au présent code. »

L'enquête pourrait constituer un moyen coercitif utile, lorsque c'est nécessaire. Toutefois, cela implique parfois des démarches élaborées et coûteuses qui s'adaptent mal au retard concernant un avis à donner au commissaire ou celui relatif au dépôt de la déclaration des intérêts personnels, notamment. À mon avis, il serait souhaitable de prévoir un processus simplifié pour certains cas de manquements relatifs à des tâches prescrites par le Code.

Recommandation 20 : Que le Code soit modifié pour permettre au commissaire d'imposer une pénalité pour le défaut de respecter certaines obligations prescrites par le Code qui seront préalablement identifiées par le législateur. Le commissaire devrait aviser le membre de l'Assemblée nationale concerné de son intention de lui imposer une pénalité et l'inviter à lui faire part de ses observations, ou à payer la pénalité en question. Le défaut d'agir du député ou du membre du Conseil exécutif à la suite de l'avis du commissaire serait alors considéré comme un aveu de responsabilité entraînant l'imposition de la sanction déterminée par le commissaire.

Que le Code indique que l'imposition d'une pénalité est rendue publique par le commissaire.

2.6.4.3 *Communications avec les médias*

Jusqu'à maintenant, des demandes écrites d'enquête adressées au commissaire en application de l'article 91 du Code et certaines demandes d'avis soumises au commissaire en application de l'article 87 du Code ont été divulguées aux médias, avant que le commissaire ne les ait effectivement reçues.

À mon avis, cette communication avec les médias, concernant la présentation d'une demande de faire une enquête ou d'une demande d'avis, est prématurée. Généralement, les médias rendent publics ces renseignements, dès qu'ils en sont informés. De plus, ils communiquent immédiatement avec le commissaire ainsi qu'avec le député qui fait l'objet de la demande pour recueillir leurs commentaires.

En pratique, ce sont les médias qui, dans certains cas, informent le commissaire qu'une demande de faire une enquête sera reçue ou qu'une demande d'avis pourrait lui être soumise. De la même façon, le député qui en fait l'objet n'est pas informé par le commissaire, comme le prévoit le Code, mais plutôt par les médias.

Le dépôt d'une demande de faire une enquête ou d'une demande d'avis doit respecter le droit fondamental de la personne concernée d'être préalablement informée, comme le prescrit le Code. Le commissaire doit être le premier informé pour prendre les mesures qui s'imposent, selon les circonstances. Comme le mentionne l'article 91 précité, il appartient au commissaire de confirmer la réception d'une demande de faire une enquête. À cette fin, il transmet une copie de la demande au député qui en fait l'objet. À mon avis, le commissaire doit avoir eu l'occasion de faire ce travail avant que l'information ne soit communiquée aux médias.

Dans l'objectif de respecter la confidentialité garantie par le Code, il y aurait lieu de préciser qu'un député doit attendre que le commissaire ait confirmé la réception d'une demande de faire une enquête avant de rendre publique sa démarche. La confirmation de la réception des demandes s'effectue très rapidement par le commissaire, après un examen initial et une communication avec le député qui fait l'objet de la demande de faire une enquête.

Recommandation 21 : Que les articles 87 et 91 du Code soient modifiés pour indiquer que la demande écrite d'avis d'un député ou la demande écrite présentée au commissaire de faire une enquête ne peut être rendue publique qu'après que le commissaire en ait confirmé la réception.

2.6.4.4 Sanctions

Le commissaire fait enquête et remet sans délai un rapport d'enquête énonçant les motifs à l'appui de ses conclusions et de ses recommandations au président de l'Assemblée nationale. Le commissaire détermine si un manquement au Code a été commis. En cas de manquement, il peut recommander que l'une ou l'autre des sanctions mentionnées à l'article 99 du Code soit imposée. Par contre, la décision relative à l'imposition de la sanction recommandée par le commissaire demeure de la compétence de l'Assemblée nationale. Les députés ont préféré ne pas déléguer au commissaire le pouvoir de décider de la sanction. En application des articles 103 et 104 du Code, l'Assemblée nationale procède au vote sur le rapport d'enquête du commissaire lorsque ce dernier a recommandé l'application d'une sanction. Pour que cette sanction s'applique, le rapport d'enquête du commissaire doit être adopté par l'Assemblée nationale aux deux tiers de ses membres.

Parmi les cinq rapports d'enquête remis au président de l'Assemblée nationale et déposés par ce dernier devant l'Assemblée nationale, aucun ne recommandait qu'une sanction soit imposée.

Lorsque le rapport d'enquête du commissaire concerne un membre du personnel d'un cabinet ministériel, d'un député ou d'un cabinet de l'Assemblée nationale, le commissaire n'est pas autorisé à recommander l'imposition d'une sanction. Toutefois, lorsque les circonstances l'exigent, l'application d'une sanction à un membre du personnel pourrait constituer une mesure appropriée. Le commissaire pourrait être autorisé à analyser la situation et à recommander une sanction, s'il y a lieu.

Recommandation 22 : Que la *Loi sur l'Assemblée nationale* soit modifiée pour déléguer au Bureau de l'Assemblée nationale le pouvoir d'autoriser le commissaire à imposer des sanctions, à la suite d'une enquête tenue en application des Règles et concluant qu'un manquement a été commis par un membre du personnel d'un député ou d'un cabinet de l'Assemblée nationale.

Que la *Loi sur l'exécutif* soit modifiée de la même façon pour permettre, en application du Règlement, l'imposition d'une sanction, en cas de défaut, à un membre du personnel d'un cabinet ministériel.

2.6.4.5 Lignes directrices

En application de l'article 101 du Code, le commissaire peut formuler, dans son rapport d'enquête, des lignes directrices concernant l'interprétation générale du Code et des recommandations quant à sa modification, le cas échéant. Un pouvoir semblable a été délégué au commissaire en application de l'article 42 du Règlement.

Ainsi, dans un rapport d'enquête⁴⁵ relatif à un membre du personnel d'un cabinet ministériel, le commissaire a, en application de l'article 42 du Règlement, formulé une ligne directrice relative aux règles d'après-mandat dont nous avons discuté dans la section 2.5.5.1.

⁴⁵ DE-01-2013.

2.7 Situations exceptionnelles

Au moment de l'adoption du Code en 2010, le législateur a mis en place un cadre visant à prévenir une situation où les intérêts détenus par un membre de l'Assemblée nationale ne le placent pas en situation de conflit d'intérêts dans l'exercice de ses fonctions. Les obligations mises de l'avant par le Code visent non seulement à prévenir une telle situation mais, dans la mesure où elles sont respectées, à offrir certaines garanties à la population contribuant ainsi à maintenir la confiance du public envers les institutions démocratiques.

À ce moment, les élus n'avaient pas anticipé la possibilité qu'un membre de l'Assemblée nationale, qui n'est pas membre du Conseil exécutif, détienne des intérêts dont l'importance ou la nature soit telle qu'ils le mettent constamment à risque de se retrouver en situation de conflit d'intérêts ou de faire l'objet d'une allégation à cet égard. Sans un cadre approprié, les doutes que soulève une telle situation ne sont pas à même de contribuer à maintenir la confiance de la population envers les élus. De plus, les interrogations à l'égard de ces situations ont parfois fait l'objet de débats politiques, ce que visait notamment à éviter le législateur par l'adoption des règles déontologiques prévues au Code et la désignation d'un commissaire indépendant.

Ainsi, au cours des trois dernières années, certaines situations ont permis de constater les limites du Code lorsque la situation d'un député s'avère exceptionnelle. Dans le cadre de l'étude du rapport sur la mise en œuvre, les membres de l'Assemblée nationale ont l'opportunité de réfléchir à de telles situations et d'envisager la possibilité de modifier le Code. À la lumière des situations ayant fait l'objet de débats depuis l'adoption du Code, l'objectif serait de considérer la possibilité de modifier certaines dispositions relatives aux conflits d'intérêts et aux mécanismes de contrôle afin d'assurer le maintien de la confiance de la population. Le législateur pourrait également envisager la possibilité de déléguer au commissaire la responsabilité d'imposer d'autres conditions, lorsqu'une situation exceptionnelle se présente.

Recommandation 23 : Que les membres de l'Assemblée nationale procèdent à une révision des règles déontologiques applicables à un membre de l'Assemblée nationale afin de préciser les obligations du député et les pouvoirs du commissaire à l'égard des situations exceptionnelles relatives aux intérêts détenus par un élu.

3. Conclusion

Au terme des trois premières années de la mise en œuvre du Code d'éthique et de déontologie et en considérant les différents exemples résumés dans les pages qui précèdent, une culture éthique et déontologique s'est rapidement introduite dans l'exercice de la charge des députés, des membres du Conseil exécutif et de leur personnel. Cette culture ne cesse de prendre de l'importance à l'Assemblée nationale et dans les différents cabinets. Elle contribue à l'amélioration concrète du lien de confiance avec la population.

Parce qu'ils sont conscients de l'importance des responsabilités qu'ils assument à titre de représentants de la population du Québec, les membres de l'Assemblée nationale et leur personnel n'ont pas tardé à respecter ces nouvelles normes éthiques et déontologiques. Le Code, les Règles et le Règlement constituent un nouveau cadre déontologique qui s'ajoute au cadre juridique que tous les citoyens doivent respecter, en application de la législation en vigueur.

Le défi consiste à demeurer attentif pour déceler les situations susceptibles de constituer un conflit d'intérêts ou un manquement aux autres obligations déontologiques. Le cas échéant, il s'agit d'agir sans tarder pour prendre en considération toute question au sujet d'un comportement éthique ou déontologique. Il importe surtout de ne rien laisser en suspens, sans réponse. D'ailleurs, aussi souvent que ce fut nécessaire, les membres de l'Assemblée nationale et leur personnel n'ont pas hésité à consulter le commissaire ou le juriconsulte, dans l'interprétation de leurs obligations déontologiques.

Le premier Rapport sur la mise en œuvre du Code d'éthique et de déontologie présente certains outils pour soutenir l'amélioration et le développement de l'éthique et de la déontologie à l'Assemblée nationale. Il contient un résumé des interprétations et des commentaires qui permettent de guider les membres de l'Assemblée nationale, les membres de leur personnel et la population dans l'application de ces règles éthiques et déontologiques.

Le commissaire propose de poursuivre l'objectif de contribuer davantage et mieux au maintien de la confiance de la population envers les membres de l'Assemblée nationale, les membres de leur personnel et l'Assemblée nationale elle-même.

Le 20 février 2015

LISTE DES RECOMMANDATIONS

- Recommandation 1 : Que le Code soit modifié pour prévoir que, dans la période de six mois précédant une élection, le commissaire peut, sur demande écrite d'une personne qui n'est pas député, rendre un avis écrit relativement à toute question concernant les obligations de cette personne au terme du Code, dans sa situation. Page 21
- Recommandation 2 : Que les membres de l'Assemblée nationale procèdent à un examen sur la pertinence de prévoir des mesures législatives en matière de harcèlement dont pourraient être victimes les députés, les membres du Conseil exécutif et les membres de leur personnel. Page 24
- Recommandation 3 : Que les membres de l'Assemblée nationale procèdent à un examen, au regard des principes éthiques et des règles déontologiques établis par le Code, de la pertinence de maintenir la possibilité, pour les députés, d'exercer simultanément plus d'une fonction. Page 28
- Recommandation 4 : Que l'article 25 du Code soit modifié en ce qui concerne l'obligation pour un député qui a un intérêt personnel et financier distinct de se retirer d'une séance, pour prévoir que le député peut prendre part aux débats, sans exercer son droit de vote, à la condition de déclarer préalablement son intérêt personnel et financier distinct de celui de l'ensemble des députés ou de la population, à l'égard d'une question dont l'Assemblée nationale ou une commission est saisie. Page 37
- Recommandation 5 : Que les membres de l'Assemblée nationale procèdent à un examen, au regard des principes éthiques et des règles déontologies établis par le Code, de la diversité des types de programmes de fidélisation et la valeur des avantages qu'ils procurent, notamment, la possibilité d'utiliser, à des fins personnelles, les points bonis obtenus dans le cadre d'un programme de fidélisation pour des dépenses liées à l'exercice de la charge et remboursées ou payées par l'État, notamment lorsque ce programme est offert directement par un détaillant ou par un transporteur. Page 43
- Recommandation 6 : Que le Code soit modifié de façon à préciser les obligations des députés et des membres du Conseil exécutif concernant les intérêts qui sont détenus à l'extérieur du Québec. Page 44

- Recommandation 7 : Que l'article 38 du Code soit modifié pour ajouter aux éléments que comporte la déclaration des intérêts personnels des députés, les renseignements relatifs au droit réel qu'il détient dans un immeuble, quel que soit l'usage, ainsi que les renseignements relatifs à l'immeuble dont il est locataire. Page 45
- Recommandation 8 : Que le Code soit modifié de façon à prévoir que le dépôt d'une déclaration des intérêts personnels, dans les 60 jours qui suivent la publication de l'élection à la *Gazette officielle du Québec*, ne s'applique pas au député qui a été réélu, qui devrait déposer sa déclaration annuelle à la date prescrite par le commissaire en application de l'article 37 du Code. Page 46
- Recommandation 9 : Que le Code soit modifié pour prévoir l'obligation pour tous les députés d'aviser le commissaire de tout changement significatif, comme le prévoit l'article 53 du Code pour les membres du Conseil exécutif. Page 46
- Recommandation 10 : Que le Code soit modifié pour permettre au commissaire de déterminer, lorsque les circonstances le justifient, les renseignements qui ne doivent pas apparaître au sommaire. Page 48
- Recommandation 11 : Que le Code soit modifié pour permettre aux membres de l'Assemblée nationale d'aviser le commissaire des raisons pour lesquelles ils souhaitent que certains renseignements qui les concernent ou qui concernent les membres de leur famille immédiate ne soient pas inscrits au sommaire. Page 48
- Recommandation 12 : Que le Code soit modifié afin de préciser les règles relatives à la fiducie ou au mandat sans droit de regard, plus spécialement les instructions du membre de l'Assemblée nationale à l'intention du fiduciaire ou du mandataire. Page 51
- Recommandation 13 : Que le Code soit modifié pour prévoir que le commissaire peut autoriser, sur demande, le remboursement des frais relatifs à la constitution d'une fiducie sans droit de regard ou d'un mandat sans droit de regard et le remboursement des honoraires correspondants. Page 52

- Recommandation 14 : Que le Code soit modifié pour prévoir que le fiduciaire ou le mandataire est tenu de fournir au commissaire, sur demande, un rapport écrit indiquant la nature et la valeur des biens administrés ainsi que la liste des intérêts qui ont fait l'objet d'une acquisition ou d'une vente au cours de la période visée ou tout autre renseignement ou document relatif à ces intérêts. Page 52
- Recommandation 15 : Que le Code soit modifié pour prévoir un cadre déontologique lorsque le membre de la famille immédiate du membre du Conseil exécutif détient des intérêts dans une entreprise dont les titres sont transigés à une bourse ou pour lesquels il existe un autre marché organisé, pour préciser que, si cette entreprise participe à un marché avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public, l'importance de l'intérêt ou les circonstances entourant la conclusion du marché ne permettent vraisemblablement pas la collusion ou l'influence induue. Page 54
- Recommandation 16 : Que le Code soit modifié pour prévoir un mécanisme d'examen de l'exercice des responsabilités du commissaire dans l'application du Code, des Règles et du Règlement. Page 63
- Recommandation 17 : Que l'article 87 du Code soit modifié pour prévoir que le commissaire peut rendre public un avis qu'il a rendu à l'égard d'un membre de l'Assemblée nationale, lorsque ce dernier déclare publiquement avoir obtenu un avis du commissaire. Page 66
- Recommandation 18 : Que le Code, les Règles et le Règlement soient modifiés de façon à prévoir l'obligation pour les députés, les membres du Conseil exécutif et les membres de leur personnel de participer à une formation dans les six mois du début de leur mandat et, par la suite, à au moins une reprise pour chaque mandat subséquent. Page 67
- Recommandation 19 : Que le Code soit modifié pour interdire des mesures de représailles contre une personne qui communique des renseignements au commissaire ou qui collabore à une vérification ou à une enquête concernant un manquement au Code, aux Règles ou au Règlement, ou encore de menacer une personne de mesures de représailles pour qu'elle s'abstienne de communiquer des renseignements ou de collaborer à une vérification ou à une enquête. Seraient présumés être des mesures de représailles, la rétrogradation, la suspension, le congédiement ou le déplacement de cette personne, ainsi que toute sanction disciplinaire ou toute autre mesure portant atteinte à son emploi ou à ses conditions de travail, notamment. Page 69

Recommandation 20 : Que le Code soit modifié pour permettre au commissaire d'imposer une pénalité pour le défaut de respecter certaines obligations prescrites par le Code qui seront préalablement identifiées par le législateur. Le commissaire devrait aviser le membre de l'Assemblée nationale concerné de son intention de lui imposer une pénalité et l'inviter à lui faire part de ses observations, ou à payer la pénalité en question. Le défaut d'agir du député ou du membre du Conseil exécutif à la suite de l'avis du commissaire serait alors considéré comme un aveu de responsabilité entraînant l'imposition de la sanction déterminée par le commissaire.

Que le Code indique que l'imposition d'une pénalité est rendue publique par le commissaire. Page 72

Recommandation 21 : Que les articles 87 et 91 du Code soient modifiés pour indiquer que la demande écrite d'avis d'un député ou la demande écrite présentée au commissaire de faire une enquête ne peut être rendue publique qu'après que le commissaire en ait confirmé la réception. Page 73

Recommandation 22 : Que la *Loi sur l'Assemblée nationale* soit modifiée pour déléguer au Bureau de l'Assemblée nationale le pouvoir d'autoriser le commissaire à imposer des sanctions, à la suite d'une enquête tenue en application des Règles et concluant qu'un manquement a été commis par un membre du personnel d'un député ou d'un cabinet de l'Assemblée nationale.

Que la *Loi sur l'exécutif* soit modifiée de la même façon pour permettre, en application du Règlement, l'imposition d'une sanction, en cas de défaut, à un membre du personnel d'un cabinet ministériel. Page 74

Recommandation 23 : Que les membres de l'Assemblée nationale procèdent à une révision des règles déontologiques applicables à un membre de l'Assemblée nationale afin de préciser les obligations du député et les pouvoirs du commissaire à l'égard des situations exceptionnelles relatives aux intérêts détenus par un élu. Page 75

ANNEXE 1

DONS, AVANTAGES ET MARQUES D'HOSPITALITÉ

Billets gratuits

Voici certains éléments qui peuvent être pris en considération dans votre analyse lorsque des billets gratuits vous sont offerts.

Il s'agit de la mise en application des articles 29 à 34 du *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale* (Code), des articles 11 à 16 du *Règlement concernant les règles déontologiques applicables aux membres du personnel d'un cabinet ministériel* et des articles 10 à 15 des *Règles déontologiques applicables aux membres du personnel des députés et des cabinets de l'Assemblée nationale*.

1. Quels billets gratuits doivent être refusés?

1.1. Les billets gratuits offerts en échange d'une intervention ou d'une prise de position dans l'exercice de votre charge doivent être refusés, quelle qu'en soit la provenance, des secteurs privé ou public, ou la valeur.

Par exemple :

1.1.1. Les billets en échange d'un appui à une demande d'aide financière.

1.1.2. Les billets en échange d'un appui en vue de l'élaboration ou de la modification d'une norme ou d'un texte législatif.

1.1.3. Les billets en échange d'un appui pour le règlement d'un litige.

1.1.4. Les billets en échange d'un appui en vue de la conclusion ou de la modification d'un contrat (marché) avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public.

Dans tous les cas, il importe de connaître l'identité réelle du donateur, plus spécialement lorsque plusieurs intervenants peuvent être mis à contribution pour offrir des billets gratuits.

1.2. Les billets gratuits qui, s'ils étaient acceptés, peuvent influencer votre indépendance de jugement dans l'exercice de vos fonctions ou qui risquent de compromettre votre intégrité doivent être refusés, quelle qu'en soit la provenance, des secteurs privé ou public, ou la valeur.

Par exemple :

1.2.1. Les billets gratuits provenant d'un donateur dont les activités professionnelles, commerciales ou industrielles sont en lien avec les responsabilités que vous assumez, risquant de soulever un doute pour vous ou pour une personne raisonnablement informée, que le cadeau pourrait vous influencer dans les actions ou les décisions que vous aurez à prendre.

1.2.2. Les billets gratuits dont le nombre, le caractère exceptionnel ou unique, la valeur ou d'autres caractéristiques sont si importants qu'ils risquent d'être perçus, par une personne raisonnablement informée, comme pouvant compromettre votre intégrité, celle de l'Assemblée nationale ou du cabinet auquel vous appartenez.

1.2.3. Les billets gratuits provenant d'un donateur dont les liens avec l'État vous portent à croire qu'un retour est attendu et que cela pourrait vous influencer au moment d'une intervention.

1.2.4. Les billets gratuits offerts ou acceptés sous le sceau de la confidentialité, sans qu'il soit possible de démontrer que le risque d'une influence sur votre indépendance de jugement a été considéré, comme l'exige le Code, le Règlement et les Règles.

2. Tous les autres billets gratuits peuvent être acceptés, quelle que soit la provenance ou la valeur. Ce sont les billets qui :

- ne sont pas offerts en échange d'une intervention ou d'une prise de position;
- ne risquent pas d'influencer votre indépendance de jugement dans l'exercice de vos fonctions;
- ne risquent pas de compromettre votre intégrité, celle de l'Assemblée nationale ou du cabinet auquel vous appartenez.

Par exemple :

2.1. Lorsque l'activité est en lien avec vos responsabilités, les billets gratuits qui vous sont offerts pour assister à la première représentation d'un événement peuvent être acceptés.

2.2. De la même façon, vous pouvez accepter l'invitation à un événement pour lequel on vous demande de vous adresser aux personnes présentes, de remettre un prix ou de participer d'une autre façon au déroulement de l'activité.

3. Les billets que vous pouvez accepter et dont la valeur totale est de plus de 200 \$, doivent être déclarés au commissaire.

- 3.1. Tous les billets gratuits provenant des secteurs privé ou public doivent être déclarés au commissaire lorsque la valeur totale de plus de 200 \$ est atteinte.
- 3.2. Les billets gratuits reçus dans le contexte d'une relation purement privée ne sont pas déclarés au commissaire.

Par exemple, ce qui est offert par un conjoint ou un autre membre de la famille n'est pas déclaré au commissaire.

4. Consultation et avis

Vous êtes invités à communiquer en tout temps avec le juriconsulte ou le commissaire pour obtenir des informations sur toute question concernant les dons. Ces consultations sont strictement confidentielles.

Conformément à l'article 87 du Code, l'article 31 du Règlement et l'article 30 des Règles, il est également possible de présenter une demande écrite au commissaire afin d'obtenir un avis écrit et motivé, assorti des recommandations qu'il juge indiquées sur toute question concernant les obligations aux termes du Code, du Règlement ou des Règles.

Pour plus de précisions concernant les dons et avantages, nous vous référons aux Code, Règlement et Règles, selon le cas, ainsi qu'aux lignes directrices de mai 2012.

Le Commissaire à l'éthique et à la déontologie

Juin 2014

II. Règles d'après-mandat applicables en tout temps

- 1. Se comporter de façon à ne pas tirer d'avantages indu de ses fonctions antérieures. (57)

Dans l'appréciation de ce qui peut constituer un avantage indu, vous pouvez vous demander en quoi la situation pourrait être différente, le cas échéant, si vous n'aviez pas été membre du Conseil exécutif auparavant. Par exemple, pourriez-vous tirer un avantage indu de liens hiérarchiques antérieurs, de votre connaissance de problématiques ou de contextes qui n'ont pas été rendus publics?

- 2. Ne pas divulguer une information confidentielle dont vous avez pris connaissance dans ou à l'occasion de l'exercice de vos fonctions. (58)

- 3. Ne pas donner à quiconque des conseils fondés sur de l'information non disponible au public dont vous avez pris connaissance dans ou à l'occasion de l'exercice de vos fonctions. (58)

- 4. Ne pas agir au nom ou pour le compte d'autrui à l'égard de la même procédure, négociation ou opération particulière pour laquelle vous aviez agi avant de cesser d'exercer vos fonctions de membre du Conseil exécutif. (59)

En pratique, si un ex-membre du Conseil exécutif accepte d'agir dans une procédure, une négociation ou une autre opération particulière, il devrait être en mesure de faire la démonstration qu'il n'avait pas agi à titre de membre du Conseil exécutif dans la même procédure, négociation ou opération particulière.

III. Pour le membre du Conseil exécutif qui est encore en fonction

- 1. S'abstenir de traiter avec une personne qui a cessé d'exercer ses fonctions à titre de membre du Conseil exécutif
 1. qui contrevient à l'interdiction de l'article 59 du Code d'agir à l'égard d'une même procédure, négociation ou une autre opération (61)
 2. qui intervient pour le compte d'autrui auprès de tout ministère ou auprès d'une autre entité de l'État avec laquelle il a eu des rapports officiels, directs et importants au cours de l'année qui a précédé la cessation de ses fonctions (61)
 3. en avisant par écrit le commissaire (61)

- 2. S'assurer qu'il en sera de même de la part du personnel
 1. de son cabinet
 2. du ministère
 3. de toute autre entité de l'État
 - dont il a la responsabilité et
 - qui est visé par la procédure, négociation ou autre opération (61)

IV. Règle déontologique applicable à tout député qui a cessé d'exercer ses fonctions

- 1. Informer le commissaire de tout salaire, indemnité, aide financière ou autre avantage découlant de ses fonctions antérieures de député (28)

■ DÉFINITION : « entité de l'État » article 56 du Code

- Personnes, organismes, entreprises, établissements suivants :
 - différents organismes au sens de la Loi sur le Vérificateur général:
 - organisme public (56 1^o)
 - organisme du gouvernement (56 1^o)
 - entreprise du gouvernement (56 1^o)
 - secteur de l'éducation:
 - Université du Québec, universités constituantes, instituts de recherche et écoles supérieures (56 2^o)
 - établissement d'enseignement universitaire (56 3^o)
 - collège d'enseignement général et professionnel (56 4^o)
 - commission scolaire (56 5^o)
 - commission scolaire pour les autochtones cris, inuit et naskapis (56 5^o)
 - établissement d'enseignement privé agréé (56 6^o)
 - autre établissement d'enseignement (56 7^o)
 - secteur de la santé:
 - établissement de santé public ou privé conventionné (56 8^o)
 - établissement de santé pour les autochtones cris (56 9^o)
 - secteur municipal:
 - municipalité (56 10^o)
 - organisme mandataire de la municipalité (56 10^o)
 - organisme supramunicipal (56 10^o)
 - conférence régionale des élus (56 11^o)
 - centre local de développement (56 11^o)
 - titulaire de charge publique (loi concernant le lobbyisme) :
 - organisme à but non lucratif visé au paragraphe 4^o de l'article 4 de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme, ayant pour objet de soutenir financièrement des activités de nature publique avec des fonds du gouvernement (56 12^o)

ANNEXE 3

STATISTIQUES

Conseils et avis, période du 6 janvier 2011 au 31 décembre 2014

Consultations, demandes d'information et avis	Demandes verbales ou écrites	Demandes en application des articles 30 des Règles, 31 du Règlement et 87 du Code	Total
Provenant des membres de l'Assemblée nationale	759	56	815
Provenant des membres du personnel des membres de l'Assemblée nationale	248	6	254
Provenant des citoyens	107		107
Total	1114	62	1176

Demandes provenant des médias, période du 6 janvier 2011 au 31 décembre 2014

Nombre de demandes provenant des médias	352
---	------------

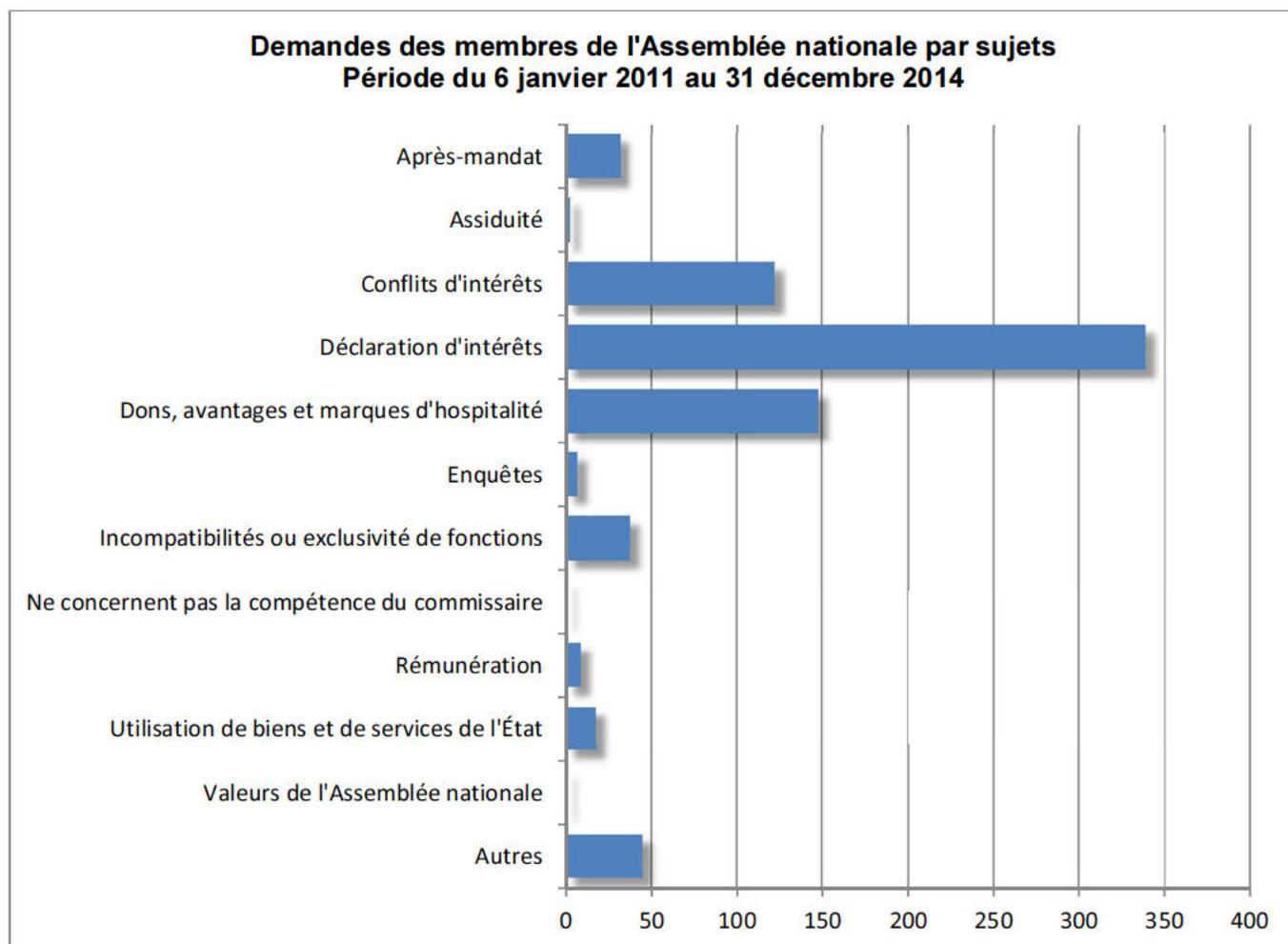
Enquêtes du commissaire, période du 6 janvier 2011 au 31 décembre 2014

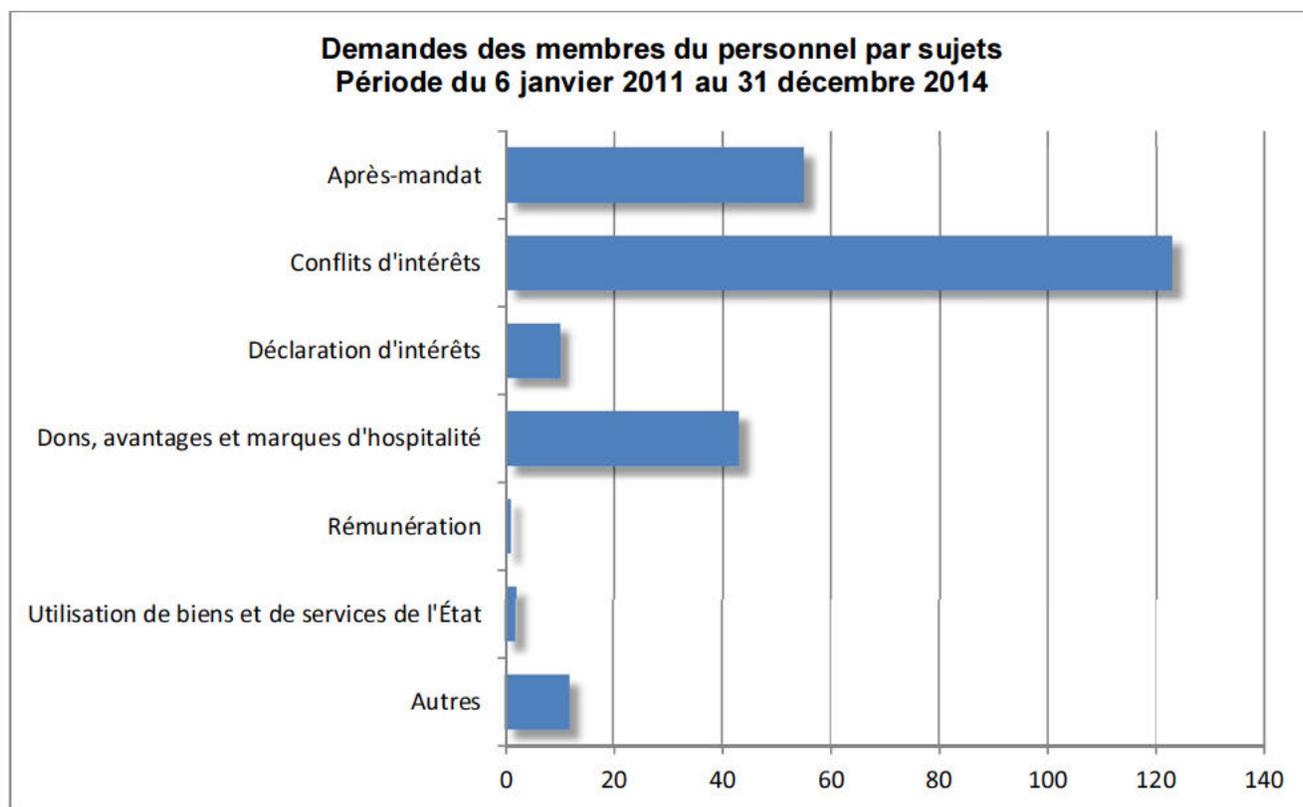
Enquêtes tenues par le commissaire	À l'égard des membres de l'Assemblée nationale	À l'égard des membres du personnel des membres de l'Assemblée nationale	Total
2011-2012	1		1
2012-2013	1		1
2013-2014		1	1
2014-2015	3	1	4
Total	5	2	7

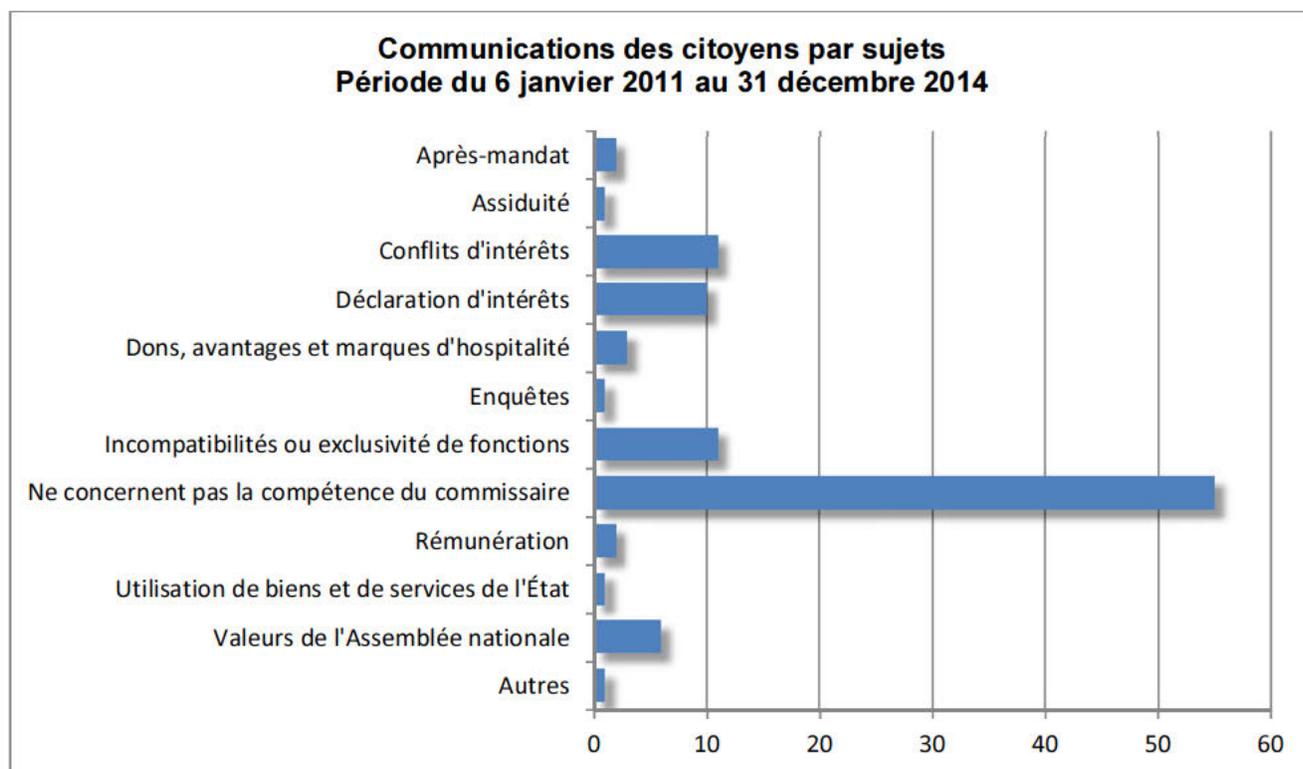
Déclarations concernant les dons, avantages et marques d'hospitalité, période du 6 janvier 2011 au 31 décembre 2014

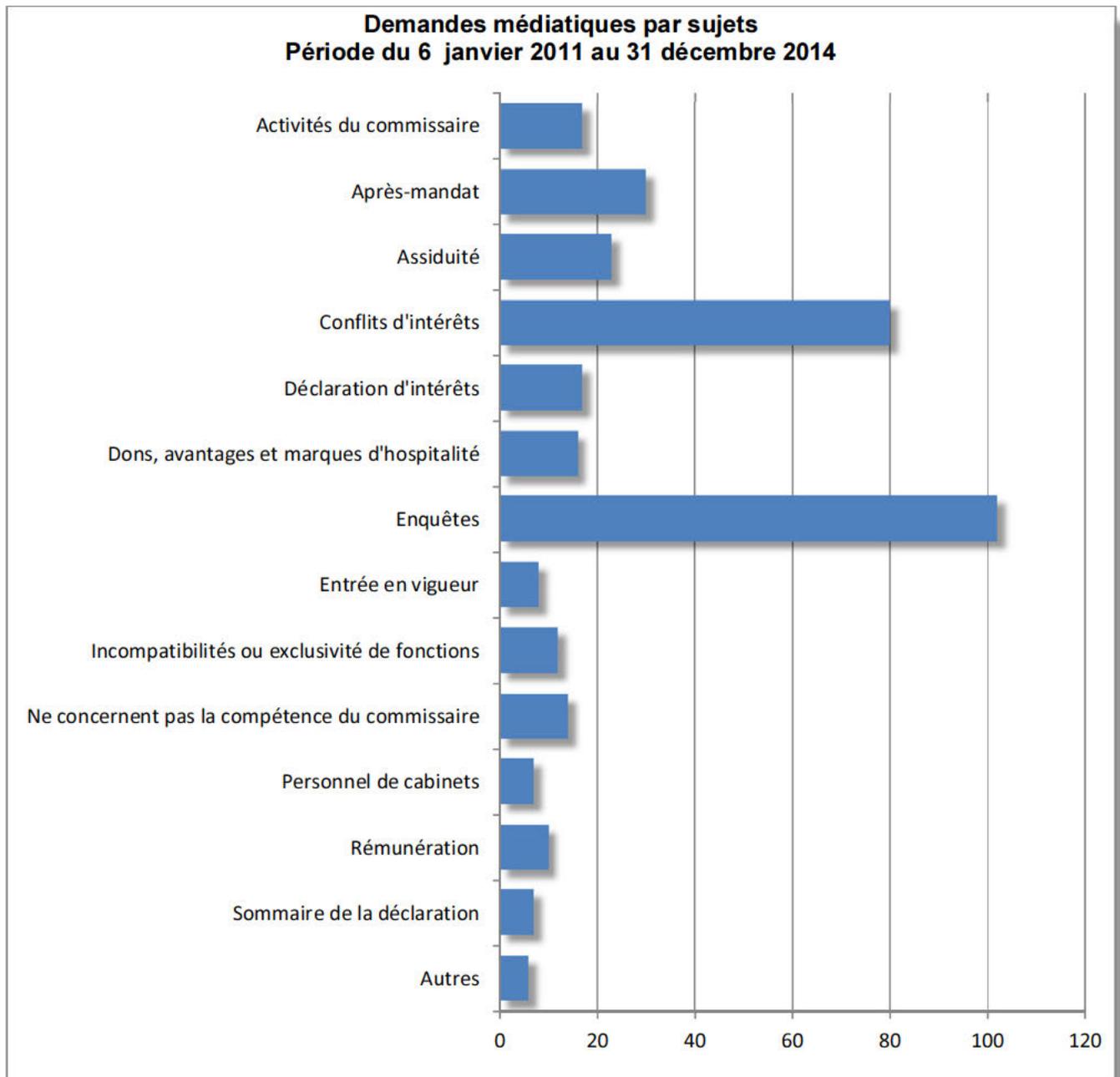
	Déclarations reçues et publiées	Avis de refus en application des articles 30 ou 31 du Code
Nombre	100	10
Total	110	

TABLEAUX ILLUSTRANT LES STATISTIQUES









ANNEXE 4

Dépenses engagées par le bureau du commissaire

Exercices 2011-2012, 2012-2013, 2013-2014
et une partie de l'exercice 2014-2015, se terminant le 31 décembre 2014.

Résultats de l'exercice 2011-2012 clos le 31 mars 2012

(en milliers de dollars)

Charges	
Rémunération	
Traitements et avantages sociaux	498,4
 Fonctionnement	
Services de transport et de communication	11,9
Services professionnels, administratifs et autres	26,1
Loyer auprès de la Société immobilière du Québec	44,5
Fournitures et approvisionnement	11,6
Amortissement des immobilisations corporelles	15,1
	109,2
 Charges	 607,6

Résultats de l'exercice 2012-2013 clos le 31 mars 2013

(en milliers de dollars)

Charges	
Rémunération	
Traitements et avantages sociaux	600,2
 Fonctionnement	
Services de transport et de communication	14,5
Services professionnels, administratifs et autres	8,9
Loyers auprès de la Société immobilière du Québec	88,4
Fournitures et approvisionnement	3,1
Amortissement des immobilisations corporelles	38,3
	153,2
 Charges	 753,4

Résultats de l'exercice 2013-2014 clos le 31 mars 2014

(en milliers de dollars)

Charges	
Rémunération	514,5
Services de transport et de communication	13,9
Services professionnels, administratifs et autres	9,7
Loyers auprès de la Société immobilière du Québec	88,9
Autres loyers	4,7
Fournitures et approvisionnement	6,7
Charges utilisant des crédits	638,4
Amortissement des immobilisations corporelles	39,4
Charges	677,8

Résultats d'une partie de l'exercice 2014-2015 se terminant le 31 décembre 2014

(en milliers de dollars)

Charges	
Rémunération	395,0
Services de transport et de communication	11,2
Services professionnels, administratifs et autres	43,1
Loyers auprès de la Société immobilière du Québec	66,4
Autres loyers	1,3
Fournitures et approvisionnement	4,3
Charges utilisant des crédits	521,3
Amortissement des immobilisations corporelles	28,3
Charges	549,6

Pour toute information :

Le Commissaire à l'éthique et à la déontologie
800, place D'Youville
4^e étage, Bureau 4.02
Québec (Québec) G1R 3P4

Téléphone : 418 643-1277
Télécopieur : 481 643-1318

Courriel : info@ced-qc.ca
Site Internet : www.ced-qc.ca



INCURSION AU CŒUR DU CODE D'ÉTHIQUE ET DE DÉONTOLOGIE: **DE LA THÉORIE À LA PRATIQUE**

Rapport sur la mise en œuvre
du *Code d'éthique et de déontologie*
des membres de l'Assemblée nationale

2015 | 2019



COMMISSAIRE
À L'ÉTHIQUE ET À
LA DÉONTOLOGIE



INCURSION AU CŒUR DU CODE D'ÉTHIQUE ET DE DÉONTOLOGIE: **DE LA THÉORIE À LA PRATIQUE**

Rapport sur la mise en œuvre
du *Code d'éthique et de déontologie*
des membres de l'Assemblée nationale

2015 | 2019



**COMMISSAIRE
À L'ÉTHIQUE ET À
LA DÉONTOLOGIE**

RÉDACTION

Commissaire à l'éthique et à la déontologie

RÉVISION

Éliane de Nicolini

INFOGRAPHIE

Geneviève Bolduc

Le présent document peut être consulté dans la section Publications / Rapport sur la mise en œuvre du site Web du Commissaire à l'éthique et à la déontologie: ced-qc.ca.

On peut en obtenir un exemplaire en s'adressant au :

Commissaire à l'éthique et à la déontologie

1150, rue de Claire-Fontaine

7^e étage, bureau 710

Québec (Québec) G1R 5G4

Téléphone: 418 643-1277

Courriel: info@ced-qc.ca

Dans ce document, lorsque le contexte s'y prête, le genre masculin désigne aussi bien les femmes que les hommes.

ISBN 978-2-550-85508-8

ISBN (PDF) 978-2-550-85509-5

Dépôt légal - Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2019

© Commissaire à l'éthique et à la déontologie - 2019

Québec, 2 décembre 2019

Monsieur François Paradis
Président de l'Assemblée nationale
Hôtel du Parlement
1045, rue des Parlementaires
1^{er} étage, bureau 1.30
Québec (Québec) G1A 1A4

Monsieur le Président,

En application de l'article 114 du *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale* (chapitre C-23.1), j'ai l'honneur de vous présenter le second rapport sur la mise en œuvre de ce texte de loi pour la période du 1^{er} janvier 2015 au 15 novembre 2019.

Ce rapport fait état de la manière dont le Code est appliqué et des enjeux constatés au fil du temps. Il présente, entre autres, mes observations et mes recommandations sur l'opportunité de modifier le Code.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments distingués.

La commissaire,

A large black rectangular redaction box covering the signature of Ariane Mignolet.

Ariane Mignolet

Table des matières

MOT DE LA COMMISSAIRE	11
LISTE DES RECOMMANDATIONS	13
INTRODUCTION	15
CHAPITRE 1:	
LE COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE:	
LES FONDEMENTS DE SON MANDAT ET DE SES RÔLES	17
1.1 L'institution du Commissaire à l'éthique et à la déontologie	20
1.1.1 Le développement d'une jeune institution et son ancrage dans le paysage politique québécois.....	20
1.1.1.1 La création du Commissaire à l'éthique et à la déontologie et son champ de compétence.....	20
1.1.1.2 Le précédent exercice de révision du Code et les modifications législatives visant le Commissaire.....	21
1.1.1.3 La nomination de la seconde commissaire et le développement de l'institution.....	22
1.1.2 Le développement et l'ouverture d'une institution travaillant au renforcement de l'intégrité des milieux publics.....	22
1.2 Le rôle préventif du Commissaire à l'éthique et à la déontologie	25
1.2.1 La prévention, le rôle premier du Commissaire.....	25
1.2.2 L'importance de la formation dans la prévention.....	26
1.2.2.1 La formation du public.....	29
1.2.3 Les avis du commissaire, un outil incontournable et essentiel à la fonction de député.....	29
1.2.3.1 Les recommandations et les mesures à prendre.....	31
1.2.3.2 Les avis demandés par un tiers.....	32
1.2.4 La tension entre la confidentialité et le devoir d'information.....	33
1.2.5 Le rôle du juriconsulte.....	33
1.3 Le rôle coercitif du Commissaire à l'éthique et à la déontologie	35
1.3.1 Le déroulement des enquêtes.....	35
1.3.1.1 Les demandes présentées par un autre député et les vérifications préliminaires.....	35
1.3.1.2 La nature des enquêtes.....	37
1.3.1.3 La transmission des préavis d'enquête.....	38
1.3.2 La recommandation de sanctions par le commissaire.....	39
1.3.3 La mise en place d'un processus simplifié.....	41
1.3.4 La protection des lanceurs d'alerte et des témoins.....	42

CHAPITRE 2: DES QUESTIONS D'ACTUALITÉ ET DE LEURS EFFETS SUR L'ÉTHIQUE ET LA DÉONTOLOGIE PARLEMENTAIRES 45

2.1 Le Code d'éthique et de déontologie mis à l'épreuve par l'échéancier électoral	48
2.1.1 Les conséquences des élections à date fixe et de la dissolution de l'Assemblée nationale	48
2.1.1.1 Les conséquences des élections à date fixe	48
2.1.1.2 Les effets de la dissolution de l'Assemblée nationale	48
2.1.1.3 La période électorale et l'utilisation des allocations	51
2.1.1.4 Les élections et les demandes d'enquête	52
2.1.2 Une formation obligatoire pour les nouveaux élus	53
2.1.3 La nécessité de pouvoir conseiller les candidats aux élections	54
2.2 Les parlementaires et la question du harcèlement à l'Assemblée nationale	56
2.2.1 L'état de situation	56
2.2.1.1 La question du harcèlement au regard des règles éthiques et déontologiques	56
2.2.1.2 La Politique relative à la prévention et à la gestion des situations de harcèlement au travail de l'Assemblée nationale	58
2.2.1.3 La cohabitation de la Politique de l'Assemblée nationale et du Code dans un contexte de harcèlement : la poursuite d'objectifs distincts	59
2.2.2 Poursuivre la réflexion sur le sujet du harcèlement à l'Assemblée nationale	60
2.2.2.1 Une disposition législative particulière sur le harcèlement	60
2.2.2.2 La conduite générale adoptée par les députés	61
2.2.2.3 L'information du commissaire au sujet d'une plainte fondée en matière de harcèlement	63

CHAPITRE 3: DE L'EXPÉRIENCE ET DE L'INFLUENCE DANS LA VIE POLITIQUE QUÉBÉCOISE 65

3.1 La question de l'expérience dans la vie politique	68
3.1.1 Les conflits d'intérêts	68
3.1.1.1 Les règles générales sur les conflits d'intérêts	68
3.1.1.2 L'article 25 du Code	70
3.1.2 Les incompatibilités et l'exclusivité de fonctions	73
3.1.2.1 Les incompatibilités de fonctions pour les députés	73
3.1.2.2 Exclusivité de fonctions pour les membres du Conseil exécutif	75
3.1.3 Les règles d'après-mandat	78
3.1.3.1 Les interventions auprès d'entités de l'État	79
3.2 L'enjeu des députés investisseurs et entrepreneurs	81
3.2.1 Les marchés avec le gouvernement	81
3.2.1.1 Les membres du Conseil exécutif	83
3.2.1.2 Les marchés conclus personnellement avec certaines entités du secteur public	83

3.2.2 La détention d'intérêts par un ministre dans des entreprises publiques	84
3.2.2.1 Les intérêts visés	85
3.2.2.1.1 L'intérêt détenu au moyen d'une société de gestion	85
3.2.2.1.2 Les options de rémunération	85
3.2.2.2 Les exclusions	85
3.2.2.2.1 Les « intérêts similaires »	86
3.2.3 La détention d'intérêts par un ministre dans des entreprises privées	86
3.2.3.1 Les intérêts détenus par un ministre	88
3.2.3.2 Les intérêts détenus par un membre de la famille immédiate d'un ministre	88
3.2.3.2.1 Le ministère ou l'organisme public en cause	89
3.2.3.2.2 Le contrat de gré à gré	89
3.2.3.3 Les obstacles à l'application de l'article 46	89
3.2.3.3.1 L'existence de marchés	89
3.2.3.3.2 La disposition des intérêts	90
3.2.3.4 L'opportunité d'une règle plus souple ?	90
3.2.3.5 Le délai pour se conformer aux articles 45 et 46 du Code	91
3.2.4 Les véhicules juridiques pour pallier le risque d'influence	92
3.2.4.1 Les frais engagés	94
3.2.4.2 La politique de placement	94
CHAPITRE 4 :	
VIVRE L'ÉTHIQUE ET LA DÉONTOLOGIE	
AU QUOTIDIEN À L'ASSEMBLÉE NATIONALE	97
4.1 Les dons et avantages reçus par les élus et leur personnel politique	100
4.1.1 La propriété des biens reçus	101
4.1.2 Un important travail de réflexion à réaliser	102
4.2 Viser une meilleure adéquation entre pratique et éthique à l'Assemblée nationale	103
4.2.1 Les allocations et budgets dont les députés disposent et leur encadrement	103
4.2.2 Un comité indépendant en matière de conditions de travail	105
4.2.3 Favoriser la transparence et l'examen des budgets et allocations	107
4.3 Vers une culture politique qui intègre l'éthique et la déontologie	109
4.3.1 La sensibilisation obligatoire de ceux qui gravitent autour des élus	109
4.3.2 Mettre en évidence les valeurs et principes éthiques	110
CONCLUSION	113
BIBLIOGRAPHIE	115

Mot de la commissaire

J'ai le plaisir de présenter aujourd'hui à l'Assemblée nationale le second rapport sur la mise en œuvre du *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale* (ci-après «Code»). Celui-ci vise à faire valoir les réflexions cumulées par l'application quotidienne du Code et mettre en lumière les défis occasionnés par la mise en œuvre de certaines dispositions.

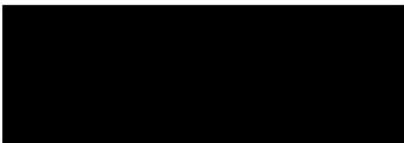
L'objectif du présent rapport n'est pas de résumer l'entièreté du Code, mais de montrer l'approche de l'institution dans son application et de souligner les éléments qui, de notre point de vue, nécessitent une réflexion ou une révision. La période couverte, soit du 1er janvier 2015 au 15 novembre 2019, a été riche en réflexions pour l'institution. Elle a également été riche en situations inédites liées à l'application et à l'interprétation du Code.

Sur le plan institutionnel, je suis entrée en fonction durant cette période, soit le 28 mai 2017, succédant ainsi à M^e Jacques Saint-Laurent, qui a été le tout premier commissaire à l'éthique et à la déontologie. Nous avons aussi travaillé à la définition d'orientations institutionnelles ainsi qu'à la création et à la modernisation d'outils facilitants pour la clientèle l'acquittement de ses obligations, comme l'Espace déclarations, une solution en ligne permettant de remplir et transmettre électroniquement la déclaration des intérêts personnels. En outre, le développement institutionnel s'est poursuivi par l'établissement de plusieurs collaborations, dont la toute récente création du Réseau francophone d'éthique et de déontologie parlementaires.

C'est au cours de la période visée par notre rapport qu'ont été déposés les premiers rapports d'enquête du Commissaire recommandant une sanction. De plus, les premières élections à date fixe tenues au Québec en octobre 2018 ont mené à un changement de gouvernement, ce qui a suscité des questionnements en tout genre durant de nombreux mois entourant la date du scrutin.

Il s'est donc agi d'une période fertile pour l'institution, et cela se reflète dans le contenu de ce rapport. Ce dernier participe à l'incarnation de la vision du Commissaire à l'éthique et à la déontologie, qui se veut une institution centrale dans la promotion d'une culture politique respectueuse des règles déontologiques et des principes éthiques inhérents à une saine démocratie, et ce, tant au bénéfice des membres de l'Assemblée nationale que des citoyens du Québec. Nous espérons que les éléments qu'il contient permettront au lecteur d'avoir une meilleure idée des enjeux entourant la mise en œuvre du Code et que les recommandations qu'il propose seront entendues par le législateur.

Bonne lecture!



Ariane Mignolet



Liste des recommandations

RECOMMANDATION 1: Que le Code soit modifié de manière à prévoir l'obligation, pour les députés et les membres du Conseil exécutif, de participer à une formation adaptée à leur fonction dans les six mois du début de leur mandat et, par la suite, à au moins une reprise pour chaque mandat subséquent.	28
RECOMMANDATION 2: Que les parlementaires réfléchissent à l'opportunité de rendre publiques, dans un registre, certaines mesures prises pour prévenir des situations de conflits d'intérêts (filtres anti conflits d'intérêts).	31
RECOMMANDATION 3: Que les parlementaires réfléchissent à l'opportunité de prévoir, dans certaines circonstances, un processus de consultation du commissaire par les chefs des groupes parlementaires.	32
RECOMMANDATION 4: Que les parlementaires réfléchissent à l'opportunité de maintenir les services de conseil en matière d'éthique et de déontologie du juriconsulte.	34
RECOMMANDATION 5: Que le Code soit modifié de manière à prévoir que le commissaire, après avoir reçu une demande en vertu de l'article 91, procède à un examen préliminaire, dans un délai de 15 jours ouvrables, afin de déterminer si une enquête s'impose.	37
RECOMMANDATION 6: Que le Code soit modifié de manière à prévoir que le chef d'un groupe parlementaire soit avisé par le commissaire du déclenchement d'une enquête concernant un député de son groupe.	38
RECOMMANDATION 7: Que le Code soit modifié de manière à ce que l'Assemblée nationale ne soit appelée à se prononcer que sur la recommandation d'imposer une sanction contenue dans un rapport d'enquête.	40
RECOMMANDATION 8: Que le Code soit modifié de manière à permettre au commissaire d'imposer une pénalité pour le défaut de respecter certaines obligations prescrites par le Code.	41
RECOMMANDATION 9: Que le Code soit modifié de manière à interdire des mesures de représailles contre une personne qui communique des renseignements au Commissaire ou qui collabore à une vérification ou à une enquête concernant un manquement au Code ou encore de menacer une personne de mesures de représailles pour qu'elle s'abstienne de communiquer des renseignements ou de collaborer à une vérification ou à une enquête.	44
RECOMMANDATION 10-A: Que le Code soit modifié de manière à ce qu'il continue à s'appliquer dans son ensemble aux députés sortants, avec les adaptations nécessaires, durant la période électorale.	51
RECOMMANDATION 10-B: Que le Code soit modifié de manière à ce que l'article 36 continue à être applicable aux députés sortants durant la période électorale.	52
RECOMMANDATION 11: Que le Code soit modifié de manière à ce qu'aucune demande d'enquête ne puisse être présentée dans un délai de quatre mois précédant la date du scrutin à l'occasion d'une élection générale.	53

- RECOMMANDATION 12:** Que le Code soit modifié de manière à prévoir la possibilité de rendre des avis aux candidats, selon les critères déterminés par le commissaire, dans un délai de six mois précédant le jour du scrutin à l'occasion d'une élection générale à date fixe ou à partir du déclenchement des élections au moment de toute autre élection générale ou d'une élection partielle. **55**
-
- RECOMMANDATION 13:** Que les parlementaires réfléchissent à la question de l'encadrement des situations de harcèlement par le Code. **63**
-
- RECOMMANDATION 14:** Que le Code soit modifié de manière à permettre à un député qui a un intérêt personnel et financier distinct de l'ensemble des députés ou de la population de prendre part aux débats sans droit de vote, dans la mesure où il déclare publiquement son intérêt au préalable. Ces déclarations devraient être inscrites au procès-verbal de la séance et le Commissaire serait chargé de tenir un registre public de ces déclarations. **73**
-
- RECOMMANDATION 15:** Que les parlementaires réfléchissent à l'application du paragraphe 2 de l'article 60 à un ancien membre du Conseil exécutif qui accepte une nomination au conseil d'administration ou comme membre d'une entité de l'État ou qui accepte d'occuper un emploi, un poste ou toute autre fonction au sein d'une entité de l'État. **80**
-
- RECOMMANDATION 16:** Que le Code soit modifié de manière à ce que le commissaire puisse autoriser un député à participer à un marché avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public, pourvu que l'importance de l'intérêt ou les circonstances entourant la conclusion de ce marché ne permettent vraisemblablement pas la collusion ou une influence indue, aux conditions que le commissaire fixe. **83**
-
- RECOMMANDATION 17:** Que le Code soit modifié de manière à accorder la discrétion au commissaire d'autoriser un marché entre une entreprise privée dans laquelle un membre du Conseil exécutif détient un intérêt et le gouvernement, un ministère ou un organisme public, aux conditions que le commissaire détermine. **91**
-
- RECOMMANDATION 18:** Que le Code soit modifié de manière à prévoir qu'un membre du Conseil exécutif dispose de 60 jours à compter de l'expiration du délai prévu pour remplir sa déclaration des intérêts personnels initiale afin de se conformer aux articles 45 et 46 du Code. **92**
-
- RECOMMANDATION 19:** Que le Code soit modifié de manière à prévoir que le commissaire puisse autoriser le remboursement des frais relatifs à la constitution d'une fiducie sans droit de regard ou d'un mandat sans droit de regard et le remboursement des honoraires correspondants. **94**
-
- RECOMMANDATION 20:** Que les règles relatives aux allocations et aux budgets accordés par l'Assemblée nationale ou dont l'attribution relève en totalité ou en partie des parlementaires soient révisées, en collaboration avec le Commissaire, afin de s'assurer qu'elles soient en adéquation avec les règles et les principes prévus au Code. **105**
-
- RECOMMANDATION 21:** Qu'un mécanisme indépendant soit instauré afin de déterminer les conditions de travail des membres de l'Assemblée nationale. **107**
-
- RECOMMANDATION 22:** Que soient mis en place des mécanismes visant à favoriser la transparence et l'examen de l'utilisation des allocations et des budgets attribués aux parlementaires. **108**
-

Introduction

Exercice idéal pour faire le point après neuf ans d'existence pour le Commissaire à l'éthique et à la déontologie (ci-après « Commissaire¹»), ce second rapport de mise en œuvre du *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale*² (ci-après « Code ») vise à faire le pont entre l'idéal recherché par les parlementaires au moment de l'adoption du Code et la pratique quotidienne de l'éthique et de la déontologie dans les milieux politiques québécois et les enjeux qu'elle implique.

À l'instar de celui présenté en 2015 par le commissaire Saint-Laurent, ce rapport de mise en œuvre vise à informer les parlementaires et le public sur la manière dont le Code est appliqué et interprété au quotidien, et expose des problématiques vécues dans ce contexte. Ces problématiques, de plusieurs natures, sont décrites comme des lacunes à corriger, des réflexions à entamer ou des propositions de modifications.

Pour en arriver à ce résultat, ce travail de réflexion ne s'est pas fait en vase clos. En effet, même s'il reflète la vision du Commissaire sur les règles qu'il doit appliquer, il tient également compte des commentaires reçus au fil des années par sa clientèle et par différents acteurs intéressés par ces questions. Il importe de préciser que les élus et les membres du public ont été une grande source d'inspiration dans le travail et la définition des orientations du Commissaire au cours des dernières années.

Le domaine de l'éthique et de la déontologie dans les milieux politiques et parlementaires évolue constamment. Ainsi, des questions similaires peuvent être envisagées différemment d'un endroit à l'autre, et cette diversité s'avère être un éclairage particulièrement pertinent pour la mise en œuvre du Code. Pour cette raison, notre réflexion prend donc aussi en considération l'expérience vécue par d'autres commissaires canadiens ou par des institutions étrangères semblables à celle du Commissaire.

Finalement, ce rapport tient compte de la complexité du milieu parlementaire québécois comme champ d'application. En effet, la mise en œuvre de principes éthiques et de règles déontologiques dans un milieu comme celui de l'Assemblée nationale du Québec représente certains défis particuliers, et la bonne compréhension des normes et des principes guidant la conduite des acteurs de ce milieu est fondamentale pour que cette mise en œuvre puisse atteindre ses objectifs.

Le présent rapport est divisé en quatre chapitres qui exposent chacun divers enjeux liés à l'application du Code. Ces derniers ont été rassemblés selon quatre thèmes différents. Dans un premier temps, l'évolution de l'institution du Commissaire, son mandat et ses rôles sont détaillés. Les volets préventif et coercitif de sa mission sont décrits ainsi que des enjeux particuliers qui en découlent, tels que la nécessité d'offrir plus de formation sur le Code et la possibilité de faire des vérifications préliminaires dans certains cas. Dans un deuxième temps, deux sujets d'actualité sont abordés. La tenue de la première élection provinciale générale à date fixe et la préoccupation croissante pour le thème du harcèlement dans les milieux parlementaires ont fait ressurgir divers questionnements liés à l'application et à l'interprétation du Code et certaines lacunes dans les mécanismes et dispositifs existants. Troisièmement, les enjeux associés aux expériences professionnelles ou autres des députés sont abordés. Les conflits d'intérêts, les marchés avec l'État, l'incompatibilité et l'exclusivité de fonctions ainsi que les règles d'après-mandat sont notamment examinés dans cette section. Enfin, le quatrième chapitre de ce rapport s'intéresse plus particulièrement à l'instauration de pratiques à l'Assemblée nationale qui intègrent mieux l'éthique et la déontologie. Ce chapitre traite essentiellement des questions liées aux dons et avantages de même qu'aux biens et services mis à la disposition des députés dans l'exercice de leur charge.

1 Le Commissaire (avec un « C » majuscule) désigne l'institution, alors que le commissaire (avec un « c » minuscule) est utilisé lorsqu'il est question de la personne désignée par l'Assemblée nationale du Québec.

2 *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale*, RLRQ, c. C-23.1 (ci-après « Code »).

Ce rapport comprend 22 recommandations, dont plusieurs constituent des invitations à mener une réflexion. Nous souhaitons qu'il forme un tremplin pour la poursuite des activités du Commissaire dans sa seconde décennie. Nous espérons que son contenu, tout comme le travail quotidien réalisé au sein de cette institution, puisse continuer à contribuer au renforcement de la confiance de la population envers ses élus. Ces derniers consultent de plus en plus le Commissaire, tel que le prouve l'augmentation du nombre de demandes d'avis d'année en année. Par ailleurs, les parlementaires collaborent également à l'application du Code à l'Assemblée nationale, et nous soulignons leurs efforts et leur intérêt pour atteindre une plus grande probité dans les milieux politiques au Québec.

En terminant, il importe de préciser que dans le présent rapport, les enjeux liés aux règles applicables aux membres du personnel n'ont pas été spécifiquement abordés. En effet, bien que le Commissaire soit aussi compétent en ce qui a trait aux membres du personnel des députés et des cabinets ministériels, l'article 114 du Code exige plus particulièrement la préparation d'un rapport sur sa mise en œuvre. Considérant que la réalité des députés de l'Assemblée nationale et celle des membres de leur personnel peut différer à certains égards, nous avons préféré nous attarder dans le présent document aux règles contenues dans le Code, afin d'éviter toute forme de confusion. Cependant, certains commentaires formulés envers le Code peuvent être applicables aux règles qui régissent les membres du personnel, puisque celles-ci sont souvent similaires à celles qui sont propres aux députés. C'est pourquoi un travail de réflexion particulier sera aussi mené prochainement au sujet des règles déontologiques encadrant les membres du personnel.

CHAPITRE 1

LE COMMISSAIRE
À L'ÉTHIQUE ET
À LA DÉONTOLOGIE :
LES FONDEMENTS
DE SON MANDAT
ET DE SES RÔLES



CHAPITRE 1



Près de dix ans après l'entrée en vigueur du *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale*, le Commissaire est toujours une institution en développement et en croissance, vu l'importance accordée aux questions liées à l'intégrité dans l'espace public. En réalisant sa mission, cette institution joue deux rôles principaux, autour desquels plusieurs enjeux méritent d'être approfondis dans le contexte de cette réflexion sur la mise en œuvre du Code. La présente section se penchera donc dans un premier temps sur le développement de l'institution du Commissaire et de son rôle dans la société québécoise où l'intégrité des institutions publiques est devenue un thème incontournable du débat politique. Par la suite, les rôles exercés par le Commissaire seront détaillés, y compris les problématiques sur lesquelles une réflexion mérite d'être menée au cours des prochaines années.



1.1 L'institution du Commissaire à l'éthique et à la déontologie

1.1.1 Le développement d'une jeune institution et son ancrage dans le paysage politique québécois

1.1.1.1 La création du Commissaire à l'éthique et à la déontologie et son champ de compétence

L'adoption du projet de loi n° 48, Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale³, le 3 décembre 2010, a été à l'origine d'une innovation dans le paysage institutionnel québécois. Ce dernier prévoyait la nomination d'une nouvelle personne désignée, le commissaire à l'éthique et à la déontologie. Quelques semaines suivant l'adoption du Code et son entrée en vigueur, le premier commissaire, M^e Jacques Saint-Laurent, est entré en fonction, le 6 janvier 2011.

L'institution ainsi créée se voyait confier la responsabilité de la mise en œuvre des valeurs et principes éthiques ainsi que des règles déontologiques inscrits au Code. Ceux-ci sont applicables aux membres de l'Assemblée nationale, y compris à ceux du Conseil exécutif⁴, qui sont aussi assujettis à certaines règles qui leur sont propres⁵.

La nouvelle loi incorporait alors dans un texte législatif unique les règles sur les incompatibilités de fonctions et les conflits d'intérêts qui se trouvaient auparavant dans la *Loi sur l'Assemblée nationale*⁶. De plus, elle comprenait les règles applicables aux membres du Conseil exécutif figurant dans la *Loi sur l'exécutif*⁷ et les directives adoptées par le premier ministre sur les conflits d'intérêts, les cadeaux et les dons et la cessation d'exercice⁸. Plusieurs autres règles prévues au Code constituaient des innovations dans le corpus normatif applicable aux députés.

Le Commissaire est également responsable de l'application des règles déontologiques régissant les membres du personnel des députés et des cabinets de l'Assemblée nationale et ceux du personnel des cabinets ministériels. Les Règles déontologiques applicables aux membres du personnel des députés et des cabinets de l'Assemblée nationale⁹ (ci-après «Règles») et le Règlement concernant les règles déontologiques applicables aux membres du personnel d'un cabinet ministériel¹⁰ (ci-après «Règlement») ont été élaborés à la suite de l'adoption du Code: ces deux textes sont entrés en vigueur le 30 avril 2013¹¹.

3 *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale*, projet de loi n° 48 (présenté le 14 mai 2009), 1^{re} sess., 39^e légis. (Qc)

4 Art. 2 du Code.

5 *Id.*, art. 42 à 61.

6 *Loi sur l'Assemblée nationale*, RLRQ, c. A-23.1, art. 57 à 84, aujourd'hui abrogés.

7 *Loi sur l'exécutif*, RLRQ, c. E-18, art. 12 à 14, aujourd'hui abrogés.

8 Ces directives étaient adoptées et mises à jour périodiquement par le premier ministre en poste et étaient applicables aux membres du Conseil exécutif, et parfois aux adjoints parlementaires. Parmi les plus récentes en vigueur avant l'adoption du Code, on retrouve les suivantes: *Directives aux membres du Conseil exécutif concernant les conflits d'intérêts*, 9 septembre 2009 (Jean Charest); *Directive concernant les règles applicables lors de la cessation d'exercice de certaines fonctions pour l'État*, 15 octobre 2003 (Jean Charest); *Directive concernant les cadeaux et les dons*, 29 avril 2003 (Jean Charest).

9 *Règles déontologiques applicables aux membres du personnel des députés et des cabinets de l'Assemblée nationale*, Décision n° 1690 du Bureau de l'Assemblée nationale du 21 mars 2013.

10 *Règlement concernant les règles déontologiques applicables aux membres du personnel d'un cabinet ministériel*, RLRQ, c. C-23.1, r. 2.

11 Même si les Règles et le Règlement relèvent également de la compétence du Commissaire, le présent document s'attarde plus spécifiquement à la mise en œuvre du Code, tel que le prévoit son article 114.

1.1.1.2 Le précédent exercice de révision du Code et les modifications législatives visant le Commissaire

Le 24 février 2015, le premier rapport sur la mise en œuvre du Code¹² a été déposé à l'Assemblée nationale. Ce rapport, préparé par le commissaire Saint-Laurent, portait sur la période du 6 janvier 2011 au 31 décembre 2014. Il contenait 23 recommandations. Conformément à l'article 114 du Code, celui-ci a ensuite fait l'objet d'une étude par la Commission des institutions de l'Assemblée nationale¹³. Le mandat de la Commission a pris fin au moment du dépôt de son rapport sur cette étude, le 5 avril 2017. Plusieurs témoins ont été entendus dans le cadre de ses travaux. Son rapport démontre que les membres de la Commission ont exprimé leur accord avec au moins 12 des 23 recommandations¹⁴ formulées par M^e Saint-Laurent. Toutefois, malgré l'accord des membres de la Commission avec ces premières recommandations, aucune modification n'a été apportée au Code depuis son entrée en vigueur en 2012.

Depuis cette année-là, deux modifications législatives visant le Commissaire ont été adoptées. D'abord, l'Assemblée nationale a adopté, le 3 décembre 2015, la *Loi encadrant l'octroi des allocations de transition aux députés qui démissionnent en cours de mandat*¹⁵. Cette dernière a introduit des modifications à la *Loi sur les conditions de travail et le régime de retraite des membres de l'Assemblée nationale*¹⁶. En vertu de ce changement, un député qui quitte sa charge en cours de mandat ne pourra recevoir une allocation de transition que si le Commissaire détermine que sa démission est « justifiée par des raisons familiales sérieuses ou par un problème de santé important affectant un membre de sa famille immédiate ou lui-même¹⁷ ». Cette modification législative découlait d'une recommandation formulée précédemment par le Comité consultatif indépendant sur les conditions de travail et le régime de retraite des membres de l'Assemblée nationale, dont le rapport a été complété en 2013¹⁸. Puis, la deuxième modification législative, adoptée le 12 juin 2018, visait à autoriser l'Agence du revenu du Québec à transmettre au Commissaire les données fiscales d'une personne nécessaires à des vérifications ou une enquête¹⁹. Ces deux modifications législatives n'ont toutefois pas changé le Code lui-même.

12 COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport sur la mise en œuvre du Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale, 2011-2014*, Québec, Bibliothèque et Archives nationales du Québec, Février 2015, en ligne: <https://www.ced-qc.ca/fr/document/1269> (ci-après « RMEO 2011-2014 »).

13 Pour plus d'informations au sujet de ce mandat: ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, « Commission des institutions – Mandat conféré par une loi – Étude du Rapport sur la mise en œuvre du Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale », en ligne: <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/ci/mandats/Mandat-32363/index.html>.

14 COMMISSION DES INSTITUTIONS, *Étude du Rapport sur la mise en œuvre du Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale – Observations et conclusions*, Québec, Bibliothèque et Archives nationales du Québec, Avril 2017, p. 9 et suiv.

15 *Loi encadrant l'octroi des allocations de transition aux députés qui démissionnent en cours de mandat*, L.Q. 2015, c. 33.

16 *Loi sur les conditions de travail et le régime de retraite des membres de l'Assemblée nationale*, RLRQ, c. C-52.1.

17 *Id.*, art. 12.

18 COMITÉ CONSULTATIF INDÉPENDANT SUR LES CONDITIONS DE TRAVAIL ET LE RÉGIME DE RETRAITE DES MEMBRES DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE, *Le député au cœur de notre démocratie – Pour une rémunération juste et équitable*, Québec, Bibliothèque et Archives nationales du Québec, Novembre 2013, en ligne: <http://www.assnat.qc.ca/fr/document/77977.html>.

19 *Loi visant l'amélioration des performances de la Société de l'assurance automobile du Québec, favorisant un meilleur encadrement de l'économie numérique en matière de commerce électronique, de transport rémunéré de personnes et d'hébergement touristique et modifiant diverses dispositions législatives*, L.Q. 2018, c. 18, art. 51.

Enfin, il importe de noter qu'en novembre 2015, la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction (CEIC) a présenté son rapport final²⁰. Ce rapport comprend un grand nombre de recommandations, dont certaines visent spécifiquement la bonification du corpus législatif en matière d'éthique et de déontologie pour les élus provinciaux²¹. Aucune des recommandations de la CEIC qui auraient pu impliquer la modification des règles se trouvant dans le Code n'a été mise en œuvre à ce jour.

Ainsi, pour résumer, près de 10 ans après son adoption, le Code n'a fait l'objet d'aucune modification malgré des appels invitant à réviser son contenu. En outre, comme nous le verrons plus tard, la réalité des institutions parlementaires a aussi grandement évolué au cours de ces années, entre autres, par l'introduction d'élections à date fixe, en 2013.

1.1.1.3 La nomination de la seconde commissaire et le développement de l'institution

M^e Ariane Mignolet a été nommée commissaire à l'éthique et à la déontologie par l'Assemblée nationale le 28 mai 2017. Elle succédait à M^e Jacques Saint-Laurent, qui a exercé des fonctions de commissaire *ad hoc* dans le cadre de certains rapports d'enquête²² jusqu'au 30 novembre 2017.

Le 10 avril 2018, les orientations institutionnelles 2018-2022 du Commissaire²³ ont été déposées à l'Assemblée nationale. Ces dernières présentent les trois grands axes qui guident l'action du Commissaire et qui permettent de favoriser le développement de l'institution, soit la formation et l'accompagnement, la communication ainsi que le développement de l'expertise interne. Il s'agissait du premier exercice de ce type pour le Commissaire. Depuis cette date, plusieurs gestes ont été posés pour mettre en œuvre ces orientations et contribuer à l'essor de l'organisation.

1.1.2 Le développement et l'ouverture d'une institution travaillant au renforcement de l'intégrité des milieux publics

À ce jour, au terme de sa neuvième année d'existence, le Commissaire se trouve au cœur d'une phase de croissance. En effet, plusieurs débats ont été menés ces dernières années au sein de la société québécoise pour renforcer l'intégrité des institutions publiques de la province. Ainsi, depuis l'adoption du Code, de nombreuses mesures, législatives ou autres, ont été prises au Québec afin d'affermir la culture d'éthique et d'intégrité.

20 COMMISSION D'ENQUÊTE SUR L'OCTROI ET LA GESTION DES CONTRATS PUBLICS DANS L'INDUSTRIE DE LA CONSTRUCTION, *Rapport final*, Québec, Bibliothèque et Archives nationales du Québec, Novembre 2015, en ligne: https://www.ceic.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers_client/fichiers/Rapport_final/Rapport_final_CEIC_Integral_c.pdf.

21 Entre autres, les recommandations 46, 57 et 58:

Recommandation 46: De modifier les codes d'éthique et de déontologie applicables aux élus provinciaux et municipaux ainsi qu'aux membres de leur personnel afin d'interdire l'annonce de projets, de contrats ou de subventions en marge d'événements de financement politique, préc., note 20, Tome 3, p. 161.

Recommandation 57: D'interdire, dans les règles déontologiques s'appliquant aux ministres et aux membres du personnel de leur cabinet, d'accepter ou de solliciter des dons ou d'autres avantages, pour un parti politique, ou pour eux-mêmes, provenant d'un dirigeant ou d'un représentant d'un fournisseur de leur ministère ou des organismes qui en relèvent, d'un demandeur ou d'un bénéficiaire d'aide financière de leur ministère et leurs fournisseurs, préc., note 20, Tome 3, p. 187.

Recommandation 58: De modifier les lois, règlements, directives ou code de déontologie pertinents afin d'interdire à tous les élus, provinciaux et municipaux, à leur personnel politique, aux fonctionnaires, aux employés municipaux, aux administrateurs d'État et aux administrateurs publics d'accepter tout cadeau, quelle qu'en soit la nature ou la valeur, de tout fournisseur de biens ou de services que ce soit, préc., note 20, Tome 3, p. 189-190.

22 En application de l'article 72 du Code.

23 COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Orientations institutionnelles 2018-2022*, en ligne: <https://www.ced-qc.ca/fr/document/1318>.

Le présent tableau indique certaines de ces mesures.

Année	Mesures législatives visant à renforcer l'intégrité des institutions publiques
2010	<ul style="list-style-type: none"> ● Adoption du <i>Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale</i> (L.Q. 2010, c. 30) et création du Commissaire à l'éthique et à la déontologie; ● Adoption de la <i>Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale</i> (L.Q. 2010, c. 27).
2011	<ul style="list-style-type: none"> ● Mise sur pied de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction; ● Adoption de la <i>Loi concernant la lutte contre la corruption</i> (L.Q. 2011, c. 17) et création du Commissaire à la lutte contre la corruption.
2012	<ul style="list-style-type: none"> ● Adoption de la <i>Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics</i> (L.Q. 2012, c. 25).
2015	<ul style="list-style-type: none"> ● Adoption de la <i>Loi encadrant l'octroi des allocations de transition aux députés qui démissionnent en cours de mandat</i> (L.Q. 2015, c. 33); ● Adoption de la <i>Loi visant principalement la récupération de sommes payées injustement à la suite de fraudes ou de manœuvres dolosives dans le cadre de contrats publics</i> (L.Q. 2015, c. 6).
2016	<ul style="list-style-type: none"> ● Adoption de la <i>Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics</i> (L.Q. 2016, c. 34); ● Adoption de la <i>Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale concernant notamment le financement politique</i> (L.Q. 2016, c. 17); ● Adoption de la <i>Loi donnant suite aux recommandations de la Commission Charbonneau en matière de financement politique</i> (L.Q. 2016, c. 18).
2017	<ul style="list-style-type: none"> ● Adoption de la <i>Loi favorisant la surveillance des contrats des organismes publics et instituant l'Autorité des marchés publics</i> (L.Q. 2017, c. 27);
2018	<ul style="list-style-type: none"> ● Adoption de la <i>Loi visant à accroître la compétence et l'indépendance du Commissaire à la lutte contre la corruption et du Bureau des enquêtes indépendantes ainsi que le pouvoir du directeur des poursuites criminelles et pénales d'accorder certains avantages à des témoins collaborateurs</i> (L.Q. 2018, c. 1); ● Adoption de la <i>Loi concernant les services dont bénéficie un ancien premier ministre</i> (L.Q. 2018, c. 17) ● Adoption de la <i>Loi visant l'amélioration des performances de la Société de l'assurance automobile du Québec, favorisant un meilleur encadrement de l'économie numérique en matière de commerce électronique, de transport rémunéré de personnes et d'hébergement touristique et modifiant diverses dispositions législatives</i> (L.Q. 2018, c. 18).

Toutes ces mesures démontrent que les questions relatives à l'intégrité dans les institutions publiques ont occupé une place centrale dans les débats politiques au Québec des dernières années. Le Commissaire, quant à lui, est un acteur de premier plan sur ces questions et le développement continu de cette institution constitue un vecteur incontournable pour une vie politique québécoise plus éthique, plus réflexive et plus probe.

De la demande croissante pour une politique plus intègre découle un besoin toujours grandissant d'accompagnement de la part de la clientèle du Commissaire. Dans ce contexte, l'institution vise donc de façon continue à trouver de nouveaux moyens pour remplir efficacement sa mission au quotidien. Entre autres, elle poursuit de façon active le développement au sein de son personnel d'une spécialisation en matière d'éthique, de déontologie et d'intégrité des institutions politiques.

Afin de soutenir l'institution et de renforcer les compétences de son personnel, plusieurs gestes ont ainsi été posés dans les dernières années :

- Des formations pour le personnel professionnel ont été organisées en collaboration avec plusieurs partenaires institutionnels, dont l'Autorité des marchés financiers, Élections Québec, le Commissaire au lobbying, l'Assemblée nationale et l'Institut d'éthique appliquée de l'Université Laval;
- De nouvelles embauches ont été réalisées afin de doter le Commissaire d'une équipe spécialisée en prévention et d'une équipe spécialisée en enquêtes;
- Un recueil des interprétations du Commissaire est en préparation afin de favoriser une meilleure connaissance des règles du Code et de leur mise en œuvre;
- Un réseau d'institutions publiques francophones travaillant dans le domaine de l'éthique et de la déontologie parlementaires, le Réseau francophone d'éthique et de déontologie parlementaires, a été récemment créé sur l'initiative de la France et du Québec. Ce réseau, présidé par la commissaire pour les deux prochaines années, permettra un partage continu des bonnes pratiques et des innovations dans le domaine d'intervention de ses membres.

Considérant que les enjeux liés à l'éthique et à l'intégrité sont toujours en évolution, il importe pour le Commissaire de fonder son travail quotidien sur une veille et une vigilance constante afin de s'acquitter au mieux des deux principaux volets de sa mission.

Le Code prévoit qu'en réalisant sa mission, le Commissaire joue, dans un premier temps, un rôle préventif, notamment lorsqu'il rend des avis à sa clientèle et qu'il donne des formations. Dans un deuxième temps, il exerce un rôle coercitif, puisqu'il a la responsabilité de mener des enquêtes sur les possibles manquements au Code.

1.2 Le rôle préventif du Commissaire à l'éthique et à la déontologie

La mise en œuvre d'un code d'éthique repose en premier lieu sur la connaissance et la juste compréhension des règles qu'il contient. Ainsi, pour favoriser la diffusion de bonnes pratiques favorisant le respect du Code au sein de sa clientèle, le Commissaire procède à un accompagnement actif des personnes visées par le Code, les Règles et le Règlement. De plus, il veille à leur sensibilisation envers les situations qui peuvent constituer une problématique au regard du cadre normatif établi.

La présente section s'attardera ainsi au rôle premier du Commissaire, soit la prévention des situations problématiques en recourant à divers mécanismes ainsi que la diffusion de l'éthique et de la déontologie dans le milieu parlementaire québécois. Des enjeux particuliers liés à la réalisation de ce rôle seront également soulevés.

1.2.1 La prévention, le rôle premier du Commissaire

La prévention, la formation et l'accompagnement constituent la mission première du Commissaire, afin de veiller au maintien d'une culture d'intégrité à l'Assemblée nationale. Plusieurs éléments inscrits spécifiquement au Code soutiennent cette perspective.

Dès les premiers articles du Code, est prévue une série de valeurs auxquelles doivent adhérer les députés dans l'exercice de leur charge. Ainsi, l'article 6 énonce que les valeurs de l'Assemblée nationale sont les suivantes :

- « 1° l'engagement envers l'amélioration des conditions sociales et économiques des Québécois;
- 2° le respect et la protection de l'Assemblée nationale et de ses institutions démocratiques;
- 3° le respect envers les membres de l'Assemblée nationale, les fonctionnaires de l'État et les citoyens ».

Il y est également prévu que la conduite du député doit être empreinte « de bienveillance, de droiture, de convenance, de sagesse, d'honnêteté, de sincérité et de justice ».

Cet article conclut que le député, par conséquent :

- « 1° fait preuve de loyauté envers le peuple du Québec;
- 2° reconnaît qu'il est au service des citoyens;
- 3° fait preuve de rigueur et d'assiduité;
- 4° recherche la vérité et respecte la parole donnée;
- 5° a un devoir de mémoire envers le fonctionnement de l'Assemblée nationale et de ses institutions démocratiques ».

L'inscription de ces valeurs et principes éthiques au début du Code démontre que ce texte législatif met en avant l'importance pour les élus de toujours adopter, dans le cours de leurs actions, une conduite correspondant à ce qui est attendu d'eux. En effet, l'article 8 du Code souligne l'importance pour les députés de rechercher la cohérence entre leurs actions et ces valeurs, **« même si, en soi, leurs actions ne contreviennent pas aux règles déontologiques qui leur sont applicables²⁴ »**. L'article 9 va jusqu'à préciser les principes fondamentaux qui soutiennent la charge de député et qui reposent sur le respect de ces valeurs: **« Les députés reconnaissent que le respect de ces valeurs constitue une condition essentielle afin de maintenir la confiance de la population envers eux et l'Assemblée nationale et afin de réaliser pleinement la mission d'intérêt public qui leur est confiée »**.

Ces valeurs et principes éthiques constituent ainsi en eux-mêmes un premier mécanisme d'autorégulation des élus et de prévention des manquements au Code tout en renforçant une culture d'intégrité à l'Assemblée nationale. Plus spécifiquement, sur la portée de ce rôle pour le Commissaire, le Code stipule, à l'article 65, que **« [l]e Commissaire exerce ses fonctions dans un souci d'information, de prévention, de confidentialité, d'objectivité et d'impartialité ». Ce même article précise par la suite que « [d]ans l'exécution de ses fonctions et plus particulièrement dans l'appréciation des règles déontologiques applicables aux députés, il tient compte de l'adhésion des députés aux valeurs de l'Assemblée nationale et aux principes énoncés au titre I »**.

De manière plus explicite, le Code comprend d'autres mécanismes pour assurer un accompagnement approprié des élus par rapport à la mise en œuvre des principes éthiques et des règles de déontologie qu'il contient. Il prévoit que le Commissaire donne des avis à son sujet et sur les obligations qu'il comporte²⁵ et qu'il peut émettre des lignes directrices pour guider les députés dans l'application du Code²⁶.

L'article 88 du Code renforce l'importance de recourir à la prévention en stipulant qu'**« un député est réputé n'avoir commis aucun manquement au présent code pour un acte ou une omission s'il a antérieurement fait une demande d'avis au Commissaire et si cet avis conclut que cet acte ou cette omission n'enfreint pas le présent code, pourvu que les faits allégués au soutien de sa demande aient été présentés de façon exacte et complète. »** Le Code reconnaît par cette immunité l'importance d'obtenir l'assistance du Commissaire en cas de doute par rapport à l'application des règles du Code. Il est ainsi avantageux d'obtenir un éclairage directement auprès de l'équipe du Commissaire dès qu'une situation problématique se présente ou qu'elle peut être envisagée.

Finalement, l'article 90 du Code précise que le Commissaire **« organise des activités afin de renseigner les députés et le public sur son rôle et sur l'application du Code »**, ce qui confirme la valeur accordée à la formation et à l'éducation dans l'accomplissement de la mission du Commissaire.

1.2.2 L'importance de la formation dans la prévention

Pour assurer la mission fondamentale du Commissaire dans le paysage politique québécois, soit de contribuer au renforcement de la confiance des citoyens envers leurs élus, son rôle premier consiste en la prévention, en se fondant sur la formation. En effet, au moyen d'une approche préventive et d'une diffusion accrue des principes éthiques et des règles déontologiques auxquels les membres de l'Assemblée nationale doivent adhérer, ces derniers et leur personnel se verront mieux informés des bonnes pratiques à suivre et de la conduite qu'il est préférable d'adopter dans une situation particulière.

24 Art. 8 du Code.

25 *Id.*, art. 87. Voir la section 1.2.3 du présent rapport pour plus de précisions à cet effet.

26 *Id.*, art. 89.

Ainsi, la formation constitue la principale mesure permettant au Commissaire de remplir ses objectifs en matière de prévention et de sensibilisation envers les enjeux que présente le Code. Pour cette raison, le Commissaire propose de façon continue de la formation à sa clientèle (députés et membres de leur personnel).

Des formations ont ainsi été données aux membres de l'Assemblée nationale et à leur personnel selon diverses formules, en regroupant des publics distincts. Afin de joindre plus facilement la clientèle du Commissaire en milieu éloigné, de la formation a également été offerte par webinaire. Malgré une offre de service croissante en la matière, trop peu de personnes reçoivent une formation du Commissaire. À ce jour, à la moitié de l'exercice financier 2019-2020, 24 élus ont reçu une formation sur le Code. Pour l'ensemble de l'exercice financier 2018-2019, ce nombre était de 25, et en 2017-2018, un seul élu a bénéficié d'une formation donnée par le Commissaire²⁷. C'est donc dire que malgré l'augmentation du nombre de députés ayant suivi une formation, trop peu de parlementaires sont adéquatement informés de leurs obligations déontologiques.

Il faut changer cette réalité puisque les questions qui sont liées à l'éthique et à la déontologie parlementaires ne cessent d'évoluer. Le besoin de formation de la clientèle du Commissaire dans ce domaine est donc continu. De plus, il est possible d'observer parmi les personnes visées certaines préconceptions sur l'éthique et la déontologie au moment de la diffusion des offres de formation. En effet, comme le précisait le commissaire Saint-Laurent dans une lettre transmise aux membres de la Commission des institutions à l'occasion de l'étude du premier rapport sur la mise en œuvre du Code :

« Il arrive que les membres de l'Assemblée nationale et les membres de leur personnel croient sincèrement qu'ils n'ont pas besoin d'une formation en matière d'éthique et de déontologie, parce qu'ils s'imposent des règles très sévères et, de ce fait, sont convaincus qu'en respectant leurs propres règles, plus sévères, ils ne risquent pas d'être en manquement aux obligations déontologiques prescrites par la loi. Il s'agit, malheureusement, d'une perception imparfaite de la situation face à l'objectif proposé par le Code.

L'éthique et la déontologie comportent des cadres juridiques et administratifs parfois complexes. Une formation vise à guider les intervenants concernés, pour les aider à reconnaître et comprendre dans quelles situations et pourquoi ils doivent faire preuve de prudence dans l'exercice de leur charge²⁸ ».

Vu l'importance que revêt une bonne connaissance des enjeux éthiques et déontologiques dans le cadre des fonctions qu'exercent un membre de l'Assemblée nationale et les membres de son personnel, une formation en cette matière donnée par le Commissaire devrait être suivie par tout nouvel élu, dès son élection. Il importe en effet de maîtriser les concepts liés à l'éthique et à la déontologie parlementaires dès son entrée en poste afin de développer rapidement les bons réflexes et de contribuer au maintien d'une culture politique où les règles d'éthique et de déontologie sont partie prenante au quotidien. Une telle formation devrait ainsi mettre l'accent à la fois sur les règles en vigueur et sur des illustrations concrètes de leur application.

À cet égard, il serait pertinent de prévoir l'obligation pour les nouveaux membres de l'Assemblée nationale de suivre une formation sur les règles prévues au Code à la suite de leur élection. De plus, cette formation devrait être suivie par les membres de l'Assemblée nationale au moins une fois par mandat, puisque les enjeux liés à la déontologie sont amenés à évoluer dans le temps.

27 Les données des années précédentes ne sont pas connues.

28 Lettre de M^e Jacques Saint-Laurent au président de la Commission des institutions, monsieur Guy Ouellette, 9 février 2016 [Remise aux membres de la Commission des institutions, mais non déposée].

Le précédent rapport sur la mise en œuvre du Code contenait également cette recommandation²⁹, avec laquelle les membres de la Commission des institutions étaient unanimement en accord³⁰. À propos de cette recommandation, les membres de la Commission avaient souligné «l'importance d'une formation adaptée à chaque fonction politique au sein de l'Assemblée nationale: membre du Conseil exécutif, député, membre du personnel». De plus, ils avaient manifesté la volonté que la formation pour le personnel traite aussi des règles applicables aux députés et aux membres du Conseil exécutif. Maintenant, les formations données par le Commissaire sont spécifiquement adaptées à chaque clientèle et celles des membres du personnel abordent les règles applicables aux élus.

De plus, comme le rappelait le précédent rapport sur la mise en œuvre du Code, une mesure similaire est prévue pour les élus municipaux à l'article 15 de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*³¹:

«15. Tout membre d'un conseil d'une municipalité qui n'a pas déjà participé à une formation sur l'éthique et la déontologie en matière municipale doit, dans les six mois du début de son mandat, participer à une telle formation.

Cette formation doit notamment viser à susciter une réflexion sur l'éthique en matière municipale, favoriser l'adhésion aux valeurs énoncées par le code d'éthique et de déontologie et permettre l'acquisition de compétences pour assurer la compréhension et le respect des règles prévues par celui-ci.

Le défaut de participer à cette formation constitue aux fins de l'article 26 un facteur aggravant.

Le membre d'un conseil doit, dans les 30 jours de sa participation à une telle formation, déclarer celle-ci au greffier ou au secrétaire-trésorier de la municipalité, qui en fait rapport au conseil».

Nous recommandons ainsi, à l'instar du commissaire Saint-Laurent, une formation obligatoire et continue pour les membres de l'Assemblée nationale.

RECOMMANDATION 1

Que le Code soit modifié de manière à prévoir l'obligation, pour les députés et les membres du Conseil exécutif, de participer à une formation adaptée à leur fonction dans les six mois du début de leur mandat et, par la suite, à au moins une reprise pour chaque mandat subséquent.

29 RMEQ 2011-2014, préc., note 12, p. 65 (Recommandation 18).

30 COMMISSION DES INSTITUTIONS, préc., note 14, p. 10.

31 *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*, RLRQ, c. E-15.1.0.1.

1.2.2.1 La formation du public

En plus de la formation de la clientèle, celle du public constitue un mode supplémentaire de diffusion des questions et des enjeux liés à l'éthique et à la déontologie parlementaires. À cet égard, l'article 90 du Code prévoit que le Commissaire organise des activités afin de renseigner les députés et le public sur son rôle et sur l'application du Code.

À ce jour, des initiatives visant à faire mieux connaître l'institution et le Code ont été menées dans des contextes ciblés : présentations auprès de députés étrangers, participation à des cours et à des colloques universitaires, formation donnée à des stagiaires de l'Assemblée nationale et de la Chambre des communes, etc.

Considérant son rôle dans l'espace public et l'importance de la prévention en matière d'éthique et de déontologie, le Commissaire souhaite également entreprendre au cours des prochaines années un mandat de formation et d'éducation à l'intégrité publique afin de mieux outiller un plus large public sur ces enjeux.

Une culture politique qui intègre l'éthique et la déontologie repose sur la formation d'un plus grand nombre d'acteurs dans la société, incluant les jeunes. En effet, comme l'a précisé l'OCDE, qui s'est intéressée à l'éducation des jeunes publics à l'intégrité :

« Building a culture of integrity in society necessarily begins with the education of young people. The knowledge, skills and behaviours they acquire now will shape their country's future, and will help them uphold public integrity, which is essential for preventing corruption. To that end, the OECD Recommendation on Public Integrity calls on countries to raise awareness of the benefits of public integrity, to reduce tolerance of violations of its standards, and to carry out related education initiatives wherever appropriate³² ».

Il importe donc pour le Commissaire d'élargir au cours des prochaines années ses initiatives de communication auprès de publics plus diversifiés, incluant des activités destinées aux jeunes afin de sensibiliser la population aux questions d'intégrité, d'éthique et de déontologie dans les milieux parlementaires et dans la vie politique québécoise.

1.2.3 Les avis du commissaire, un outil incontournable et essentiel à la fonction de député

Combinés avec la formation de la clientèle, les avis rendus par le commissaire constituent le premier moyen de prévenir les manquements au Code et de sensibiliser les élus aux principes éthiques et règles qu'il contient. Cette fonction du commissaire, prévue au Code, est centrale et incontournable dans la réalisation de sa mission. En effet, en vertu de l'article 87, les députés peuvent demander un avis au commissaire concernant leurs obligations au regard du Code. Ces avis sont confidentiels. Cet article se présente comme suit :

87. Sur demande écrite d'un député, le commissaire à l'éthique et à la déontologie lui donne un avis écrit et motivé, assorti des recommandations qu'il juge indiquées, sur toute question concernant les obligations du député aux termes du présent code. Cet avis est donné dans les 30 jours qui suivent la demande du député à moins que celui-ci et le Commissaire ne conviennent d'un autre délai.

L'avis du Commissaire est confidentiel et ne peut être rendu public que par le député ou avec son consentement écrit, sous réserve du pouvoir du Commissaire de procéder à une enquête et de faire rapport sur les faits allégués ou découverts à l'occasion de la demande d'avis.

³² OCDE, *Education for Integrity: Teaching on Anti-Corruption, Values and the Rule of Law*, 2018, en ligne : <https://www.oecd.org/governance/ethics/education-for-integrity-web.pdf>, p. 9.

Les avis donnés aux députés peuvent être verbaux ou écrits. En effet, afin de permettre plus de souplesse et d'efficacité dans le processus, des avis verbaux peuvent être rendus directement aux élus par téléphone après analyse des règles et du contexte applicables. Dans ce contexte, les députés ont directement accès aux services des avocats du Commissaire. Le contenu de ces avis est ensuite consigné dans les archives du Commissaire pour référence. Conformément à ce qui est prévu à l'article 87, des avis peuvent également être rendus par écrit. Pour ce faire, il est cependant requis que le député présente une demande écrite.

De plus, afin d'encourager les élus à recourir à cette procédure, l'article 88 du Code précise ceci :

88. Un député est réputé n'avoir commis aucun manquement au présent code pour un acte ou une omission s'il a antérieurement fait une demande d'avis au commissaire et si cet avis conclut que cet acte ou cette omission n'enfreint pas le présent code, pourvu que les faits allégués au soutien de sa demande aient été présentés de façon exacte et complète.

Le rôle du commissaire en matière d'avis constitue le fondement de ses services auprès de sa clientèle. Cette pratique est bien établie depuis les débuts de l'institution, ce qui s'illustre par le nombre d'avis demandés par les membres de l'Assemblée nationale. Il est à noter qu'il est souvent plus important au cours des années électorales.

Année	Avis rendus en vertu de l'article 87 du Code	Autres avis	Total
2011-2012 ³³	1	89	90
2012-2013*	19	218	237
2013-2014	13	203	216
2014-2015*	32	256	288
2015-2016	23	94	117
2016-2017	36	94	130
2017-2018	14	104	118
2018-2019*	47	203	250
2019-2020 (en date du 15 novembre 2019)	31	101	132

* Année électorale

33 Après l'entrée en vigueur de l'article 87 du Code, le 1^{er} janvier 2012.

1.2.3.1 Les recommandations et les mesures à prendre

Comme indiqué à l'article 87 du Code, le Commissaire peut, dans le cadre de la procédure d'avis, formuler toute recommandation qu'il juge indiquée à la personne ayant fait une demande d'avis. Dans ce contexte, le Commissaire est souvent amené à lui suggérer de prendre des mesures préventives pour respecter plus facilement des règles prévues au Code.

De longue date, il est également d'usage que le Commissaire propose aussi des modèles de lettres d'engagement, principalement dans le cas de demandes d'avis portant sur les conflits d'intérêts. Ces lettres, signées par les personnes ayant fait une demande d'avis, peuvent être adressées au chef de leur formation, au whip, à leurs collègues et aux membres de leur personnel. Ces lettres présentent les mesures que le membre de l'Assemblée nationale s'engage à prendre pour éviter de se placer en manquement au Code.

Au fédéral, en vertu de la *Loi sur les conflits d'intérêts*³⁴, le Commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique peut déterminer les mesures à appliquer afin qu'un titulaire de charge publique se conforme aux règles prévues³⁵. Ces mesures se concrétisent, entre autres, par la mise en place de filtres anti-conflits d'intérêts et d'engagements de toutes formes. Le Commissaire dispose de la possibilité de rendre ces mesures de conformité publiques dans le registre public constitué sur son site web. En effet, l'article 51(1) de la *Loi sur les conflits d'intérêts* permet au Commissaire d'inclure dans ce registre tout document qu'il juge indiqué. Le Commissaire a donc choisi de publier dans ce contexte les mesures de conformité adoptées par les titulaires d'une charge publique (ce qui comprend les ministres, les ministres d'État et les secrétaires parlementaires).

Similairement, il semble que dans un objectif de transparence, il serait approprié que le commissaire dispose de la possibilité de rendre publiques certaines mesures prises pour prévenir des situations de conflits d'intérêts.

RECOMMANDATION 2

Que les parlementaires réfléchissent à l'opportunité de rendre publiques, dans un registre, certaines mesures prises pour prévenir des situations de conflits d'intérêts (filtres anti conflits d'intérêts).

R
2

³⁴ *Loi sur les conflits d'intérêts*, L.C. 2006, c. 9, art. 2.

³⁵ *Id.*, art. 29.

1.2.3.2 Les avis demandés par un tiers

Le mécanisme des avis permet un accompagnement de premier plan des élus dans les situations problématiques qu'ils peuvent vivre au quotidien en exerçant leur charge. Généralement, le commissaire rend l'avis directement à l'élu lui-même, puisque l'article 87 prévoit qu'il rend l'avis au député qui en fait la demande. Par ailleurs, cet article stipule que seul le député qui a demandé l'avis peut le rendre public. Cependant, dans certains cas, il arrive que l'avis demandé soit communiqué à un tiers, par exemple lorsqu'un membre du personnel a été chargé par le député de communiquer en son nom avec le commissaire. Parfois, des questions sont acheminées par le bureau du whip de la formation politique dont fait partie un élu, voire par le bureau du premier ministre³⁶. Le fait de donner un avis à un tiers sur une situation qui ne le concerne pas personnellement peut être souvent ardu, et ne doit surtout pas remplacer la consultation directe du député. Lorsque ces questions sont adressées par des tiers au commissaire, il est toujours nécessaire de valider cette démarche directement auprès des personnes en cause, le cas échéant. À l'exception des demandes d'avis présentées par un membre de leur personnel, les députés visés par une demande doivent aussi expressément consentir à ce qu'un avis les touchant soit communiqué à un tiers.

Au fédéral, des avis peuvent être donnés directement par le Commissaire au premier ministre : « En vertu de l'alinéa 43a) [de la *Loi sur les conflits d'intérêts*], le Commissaire fournit des avis confidentiels au premier ministre, que ce soit à sa demande ou afin de l'informer d'une situation qui mérite, selon le Commissaire, d'être portée à son attention³⁷ ».

Puisque certaines questions éthiques et déontologiques peuvent parfois être pertinentes pour plusieurs individus d'un même groupe parlementaire ou avoir un effet sur ce dernier, il pourrait être opportun de prévoir, dans certaines situations, une consultation du commissaire par le chef d'un groupe parlementaire.

RECOMMANDATION 3

Que les parlementaires réfléchissent à l'opportunité de prévoir, dans certaines circonstances, un processus de consultation du commissaire par les chefs des groupes parlementaires.

En terminant, il importe de préciser que lorsque plusieurs demandes d'avis sont présentées au Commissaire sur une thématique récurrente, il est possible d'élaborer des lignes directrices³⁸ sur ce sujet, afin de mieux guider en amont les personnes visées. À titre d'exemple, des lignes directrices ont été publiées en 2018 sur les règles d'après-mandat applicables aux élus et aux membres de leur personnel, puisqu'à la veille des élections générales d'octobre, le Commissaire a reçu une quantité importante de demandes d'avis à ce sujet.

36 Le chapitre 2 traite plus spécifiquement de la question des demandes d'avis formulées par les candidats aux élections.

37 CANADA, COMMISSARIAT AUX CONFLITS D'INTÉRÊTS ET À L'ÉTHIQUE, *Loi sur les conflits d'intérêts: Examen quinquennal de la Loi, Mémoire présenté au Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique*, 30 janvier 2013, en ligne : http://publications.gc.ca/collections/collection_2013/ccie-ciec/ET5-3-2013-fra.pdf, p. 61.

38 Art. 89 du Code.

1.2.4 La tension entre la confidentialité et le devoir d'information

Malgré l'adhésion de la clientèle du Commissaire au mécanisme des avis, certaines réflexions émergent par rapport à la diffusion des interprétations qui peut être faite dans son accompagnement au quotidien.

D'un côté, la confidentialité des avis rendus par le commissaire constitue une caractéristique essentielle au bon fonctionnement de ce mode de prévention. En effet, cette particularité, précisée au 2^e alinéa de l'article 87, permet non seulement de protéger la vie privée du député, mais aussi de recueillir des informations complètes de la part des demandeurs. Les sujets qui y sont abordés sont souvent délicats et de nature personnelle. Rappelons que le Code prévoit à l'article 65 que le commissaire doit exercer ses fonctions dans un souci de confidentialité³⁹.

D'un autre côté, afin de favoriser la prévention et la diffusion des bonnes pratiques, il s'avère nécessaire de multiplier les initiatives visant à informer la clientèle du Commissaire et le public des interprétations retenues des articles du Code. Ce processus a pour effet de concrétiser les règles déontologiques exprimées en termes généraux dans le Code.

Cette situation représente un enjeu particulier au Commissaire. En effet, la diffusion d'exemples d'interprétation constitue un atout certain en matière de sensibilisation aux questions éthiques et en matière de prévisibilité du droit, mais s'oppose à la difficulté de communiquer des renseignements qui sont liés au caractère hautement confidentiel des avis rendus.

De plus, il faut veiller à ce que la diffusion d'exemples ne détourne pas la clientèle du Commissaire parce qu'elle pourrait croire qu'un cas est identique au sien. Le contexte et les détails d'un cas sont toujours particuliers et il importe de bien les cerner pour donner un avis sur le Code.

Il ressort ainsi de cet état de fait que le Commissaire agit dans une constante tension entre le besoin d'informer la clientèle et le public et le respect de la confidentialité absolue des interprétations rendues. Cette tension est vécue de façon plus particulière lorsque vient le moment de communiquer avec le public et la clientèle. Pour ces raisons, il est complexe pour le Commissaire de recourir à des exemples précis afin d'illustrer ses lignes directrices ou, à titre d'exemple, à l'occasion de ses formations.

1.2.5 Le rôle du juriconsulte

Afin d'apporter un complément au travail du Commissaire, le Code prévoit également la nomination d'un juriconsulte. Celui-ci est chargé de fournir à tout député qui lui en fait la demande des avis en matière d'éthique et de déontologie⁴⁰. Ses avis ne lient cependant pas le Commissaire⁴¹. Le juriconsulte dispose aussi d'autres compétences qui lui sont propres, entre autres, en matière de remboursement de frais juridiques engagés par les députés⁴².

Considérant que tant le Commissaire et le juriconsulte peuvent se prononcer sur l'éthique et la déontologie applicables aux élus, il importe de développer une collaboration avec le juriconsulte quant à l'interprétation des règles qui découlent du Code. C'est ce que nous avons veillé à faire avec le juriconsulte actuel, M^e Jean-Louis Baudouin. Des rencontres de travail sur différents thèmes sont organisées annuellement afin de mettre en commun nos réflexions quant à l'interprétation à donner au Code.

39 **65.** Le commissaire exerce ses fonctions dans un souci d'information, de prévention, de confidentialité, d'objectivité et d'impartialité.

Dans l'exécution de ses fonctions et plus particulièrement dans l'appréciation des règles déontologiques applicables aux députés, il tient compte de l'adhésion des députés aux valeurs de l'Assemblée nationale et aux principes énoncés au titre I.

40 Art. 108 du Code.

41 *Id.*, art. 110.

42 *Loi sur l'Assemblée nationale*, préc., note 6, art. 85.1 à 85.4.

Cependant, dans un contexte où un avis contraire à celui du Commissaire pourrait engendrer une confusion au sujet de l'interprétation du Code, il importe de s'interroger aujourd'hui, près de dix ans après l'adoption du Code, sur la pertinence de conserver ce double système d'avis. Cette question a par ailleurs été soulevée au Commissaire à maintes reprises par les élus.

Considérant que l'avis du juriconsulte ne lie pas le Commissaire, ce dernier pourrait conclure à un manquement au Code dans un cas où le juriconsulte déduirait l'inverse. De plus, le juriconsulte n'a pas accès à la jurisprudence et aux interprétations du Commissaire dans le cadre de ses fonctions. Cette situation est préoccupante tant du point de vue de la prévisibilité du droit que de la crédibilité de ces deux institutions. En terminant, il faut préciser que les services-conseils du juriconsulte de l'Assemblée nationale ne sont aujourd'hui presque plus utilisés. Comme nous l'a indiqué ce dernier, très peu d'avis lui ont été demandés au cours des deux dernières années.

RECOMMANDATION 4

Que les parlementaires réfléchissent à l'opportunité de maintenir les services de conseil en matière d'éthique et de déontologie du juriconsulte.

R
4

1.3 Le rôle coercitif du Commissaire à l'éthique et à la déontologie

Le Code prévoit deux principaux mécanismes d'application. Le premier, dont nous avons traité précédemment, comprend principalement le moyen de donner des avis sur l'application des règles déontologiques qui figurent au Code par rapport à certaines situations vécues au quotidien par les députés dans l'exercice de leur charge. Quant au second mécanisme d'application du Code, de nature coercitive, il donne la possibilité de mener des enquêtes au sujet de manquements potentiels au Code.

1.3.1 Le déroulement des enquêtes

Une enquête sur les éventuels manquements au Code peut être ouverte, soit à la demande d'un député⁴³, soit de l'initiative du commissaire⁴⁴. C'est ce que précise l'article ci-dessous :

91. Le député qui a des motifs raisonnables de croire qu'un autre député a commis un manquement aux dispositions des chapitres I à VII du titre II ou à celles du titre III du présent code peut demander au commissaire à l'éthique et à la déontologie de faire une enquête.

La demande d'enquête est présentée par écrit et énonce les motifs pour lesquels il est raisonnable de croire que le présent code n'a pas été respecté. Le commissaire transmet une copie de cette demande au député qui en fait l'objet.

92. Le commissaire peut, de sa propre initiative et après avoir donné par écrit au député un préavis raisonnable, faire une enquête pour déterminer si celui-ci a commis un manquement au présent code.

Une enquête du commissaire constitue un processus qui engendre plusieurs conséquences sur les plans juridique, politique, administratif et personnel. Neuf ans après l'entrée en vigueur du Code, et après plus de 25 enquêtes, il appert nécessaire de réfléchir à certains aspects liés à ces dernières et aux règles qui les encadrent.

1.3.1.1 Les demandes présentées par un autre député et les vérifications préliminaires

Dans un premier temps, il importe de souligner que le Code ne prévoit pas explicitement la possibilité pour le Commissaire de procéder à des vérifications préliminaires avant d'ouvrir officiellement une enquête. La notion de « vérifications » se trouve bien inscrite dans le Code aux articles 95, 96 et 97 : cependant, le Code ne précise pas ce qu'impliquent ces vérifications. Néanmoins, il pourrait s'avérer utile de faire certaines vérifications au préalable sans que le processus d'enquête soit officiellement enclenché conformément aux articles 91 et suivants.

En effet, le processus d'enquête est rigoureux et comporte plusieurs exigences. Il s'agit aussi d'un processus coûteux en temps et en ressources. Actuellement, lorsqu'une demande d'enquête est transmise au commissaire par un député, le commissaire doit *de facto* produire un rapport d'enquête. Il ne dispose d'aucune marge de manœuvre pour simplement procéder à des vérifications préliminaires et, le cas échéant, rejeter la demande et éviter la production d'un rapport d'enquête si cette demande s'avère sans fondement. En effet, l'article 95 du Code exige la production d'un rapport par le commissaire dès lors qu'il y a demande d'enquête, et ce, même si cette dernière s'avère non fondée :

43 Art. 91 du Code.

44 *Id.*, art. 92.

« 95. Si, après vérification, le commissaire est d'avis que la demande d'enquête est non fondée, il met fin au processus et l'indique dans son rapport. L'article 98 s'applique, compte tenu des adaptations nécessaires, à ce rapport ».

Considérant que la production d'un rapport d'enquête nécessite une très grande rigueur, même si l'enquête s'avère non fondée, il s'agit toujours d'un processus qui demande un important investissement de travail et de temps.

Les enquêtes menées de l'initiative du commissaire permettent plus de souplesse, puisque le 2^e alinéa de l'article 98 prévoit spécifiquement qu'il n'est pas tenu de produire un rapport dans ce cas :

« 98. Une fois son enquête terminée, le commissaire remet sans délai un rapport d'enquête énonçant les motifs à l'appui de ses conclusions et de ses recommandations au président de l'Assemblée nationale, au député visé par l'enquête et au chef parlementaire du parti reconnu auquel appartient le député.

Toutefois, lorsqu'il a décidé de faire enquête en application de l'article 92, le commissaire n'est pas tenu de produire de rapport.

Le président de l'Assemblée nationale dépose le rapport devant l'Assemblée nationale dans les trois jours de sa réception ou, si elle ne siège pas, dans les trois jours de la reprise de ses travaux ».

Ainsi, le commissaire procède déjà à certaines vérifications initiales dans ce cadre avant l'ouverture officielle d'une enquête de son initiative. En effet, selon l'interprétation du Code, le commissaire doit posséder des motifs raisonnables de croire que des manquements au Code ont pu être commis avant d'ouvrir une enquête. Notons que ce critère est déjà prévu à l'article 91, dans le cas d'une demande d'enquête provenant d'un autre député.

Parfois, la possibilité de faire des vérifications plus exhaustives permettrait de répondre à des questions qui, dans l'état actuel du Code, ne peuvent être éclairées que par l'ouverture officielle d'une enquête. Sur le plan administratif, ces vérifications favoriseraient une plus grande efficacité pour l'institution du Commissaire. De plus, il faut préciser que l'ouverture d'une enquête du Commissaire entraîne un effet personnel important chez les individus visés. Ainsi, le moyen de recourir dans un premier temps à des vérifications permettrait d'éliminer la nécessité de mener certaines enquêtes lorsqu'elles démontreraient qu'une situation est conforme au Code à première vue, limitant ainsi toutes les conséquences liées à l'ouverture d'une enquête. Dans les autres cas, une enquête serait ouverte à la suite des vérifications préliminaires.

À cet égard, soulignons qu'au fédéral, en vertu du *Code régissant les conflits d'intérêts des députés*, lorsque le Commissaire reçoit une demande d'enquête sur un élu de la part d'un autre député, il procède à un « examen préliminaire de la demande [...] afin de déterminer si une enquête s'impose » et dispose de 15 jours ouvrables pour communiquer par écrit sa décision de procéder à une enquête ou non⁴⁵. Une procédure similaire est également en vigueur au Sénat canadien⁴⁶.

45 CANADA, CHAMBRE DES COMMUNES, *Code régissant les conflits d'intérêts des députés*, Annexe 1 du *Règlement de la Chambre des communes*, version codifiée au 22 octobre 2019, en ligne : <https://www.noscommunes.ca/About/StandingOrders/SOPDF.pdf>, art. 27 (3.2).

46 CANADA, SÉNAT, *Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs*, 16 juin 2014, en ligne : <http://sen.parl.gc.ca/se0-cse/PDF/CodeJune2014.pdf>, art. 47.

De la même façon, il serait avantageux à plus d'un titre pour le commissaire de pouvoir procéder à un examen plus approfondi d'une demande d'enquête transmise par un député. Cette procédure lui permettrait ainsi, comme une question de privilège soumise au président de l'Assemblée nationale, de vérifier si, à première vue, des motifs raisonnables soutiennent l'ouverture d'une enquête avant de lancer le processus au complet.

RECOMMANDATION 5

Que le Code soit modifié de manière à prévoir que le commissaire, après avoir reçu une demande en vertu de l'article 91, procède à un examen préliminaire, dans un délai de 15 jours ouvrables, afin de déterminer si une enquête s'impose.

R
5

1.3.1.2 La nature des enquêtes

La particularité des enquêtes du Commissaire dans le paysage juridico-administratif québécois ne fait aucun doute. À l'instar des autres commissaires canadiens qui disposent d'un pouvoir similaire, ces enquêtes visent à «établir les faits pertinents relatifs à une contravention présumée⁴⁷» au Code «afin de permettre au Commissaire de tirer des conclusions et de formuler des observations ou des recommandations appropriées⁴⁸». Elles constituent une délégation partielle du privilège parlementaire de l'Assemblée nationale de discipliner ses propres membres. De prime abord, il importe également de souligner que «ces enquêtes ne s'apparentent pas à des procédures engagées devant un tribunal parce que le Commissaire ne peut régler un litige entre deux parties⁴⁹».

Néanmoins, l'article 96 du Code prévoit certaines obligations à respecter durant le déroulement d'une enquête :

«96. Le commissaire enquête à huis clos et avec toute la diligence voulue. Il permet au député qui fait l'objet de l'enquête de présenter une défense pleine et entière. Il lui donne notamment l'occasion de lui fournir ses observations et, s'il le demande, d'être entendu :

- 1° d'abord sur la question de déterminer si le député a commis un manquement au présent code;
- 2° puis, après lui avoir fait part de sa conclusion et de ses motifs à cet égard, sur la sanction qui pourrait lui être imposée.

Le commissaire ne peut commenter publiquement une vérification ou une enquête, mais il peut confirmer qu'une demande a été reçue à cet effet ou encore qu'une vérification ou une enquête a commencé ou a pris fin. Il peut également indiquer pourquoi, après vérification, il a décidé de ne pas tenir d'enquête ».

Il est donc prévu, dans un premier temps, que l'enquête se déroule à huis clos. De plus, les enquêtes du commissaire sont conduites dans un souci de confidentialité⁵⁰. L'article 96 précise ensuite le droit à une défense pleine et entière de l' élu visé.

47 CANADA, COMMISSARIAT AUX CONFLITS D'INTÉRÊTS ET À L'ÉTHIQUE, «À quoi s'attendre lors d'une enquête», Fiche d'information, Janvier 2015, en ligne : <https://ciec-ccie.parl.gc.ca/fr/investigations-enquetes/Pages/WhatExpect-QuoiAttendre.aspx>.

48 *Id.*

49 *Id.*

50 Art. 65 du Code.

De ce fait, le député visé par une enquête peut fournir ses observations et être entendu à toute étape de cette enquête. De façon générale, après avoir été contacté une première fois par le Commissaire, le député en cause sera entendu conformément à l'article 96 afin de déterminer s'il a commis un manquement au Code. Par la suite, une fois les éléments de l'enquête recueillis, un exposé des faits est rédigé et transmis au député pour commentaires. Les commentaires formulés à cette étape sont également considérés dans le cadre de l'enquête. Les renseignements pertinents obtenus au cours de l'enquête sont communiqués de façon confidentielle à la personne visée, afin de respecter son droit à une défense pleine et entière. Si l'analyse des faits mène le Commissaire à la conclusion qu'un manquement au Code a été commis, le député en cause est invité à fournir ses observations et à être entendu au sujet du manquement, de même que sur la sanction qui pourrait lui être imposée.

Ainsi, le législateur a prévu un processus souple, de nature inquisitoire. En pratique, cela signifie qu'il incombe au commissaire de diriger l'enquête et d'«exerce[r] un rôle prépondérant dans la recherche des faits et des éléments de preuve»⁵¹. C'est tout le contraire d'un processus accusatoire et contradictoire, qui se déroule «en présence de parties adverses»⁵² et dont «les parties assument la direction [...], chacune d'elles faisant la preuve de ses prétentions devant un juge impartial qui tranche le litige selon la preuve qui lui est présentée»⁵³. Ceci n'a pas pour effet de nier le droit du député à une défense pleine et entière, mais celui-ci doit être interprété dans le contexte des enquêtes propres au Commissaire.

Cependant, dans les dernières années, il a été possible de constater que certains avocats accompagnant les personnes visées par une enquête semblent mal comprendre la nature du processus, ayant une vision plus judiciaire de celui-ci. Le Commissaire a donc l'intention de préparer un guide sur sa procédure d'enquête, qui sera au bénéfice des élus en cause, mais également de leurs procureurs, le cas échéant.

1.3.1.3 La transmission des préavis d'enquête

Au tout début d'une enquête, le commissaire transmet au député visé un préavis d'enquête, si l'enquête est ouverte de son initiative ou si la demande d'enquête provient d'un autre député. À ce stade, il n'est pas prévu, en vertu du Code, que les chefs des groupes parlementaires dont les députés visés sont issus soient avisés. Cette situation peut être problématique à certains égards, puisqu'une enquête du Commissaire peut avoir plusieurs implications pour une formation politique. Le chef du groupe parlementaire devrait pouvoir être averti également au moment de l'ouverture d'une enquête concernant un député de son groupe.

RECOMMANDATION 6

Que le Code soit modifié de manière à prévoir que le chef d'un groupe parlementaire soit avisé par le commissaire du déclenchement d'une enquête concernant un député de son groupe.

51 Hubert REID, *Dictionnaire de droit québécois et canadien*, 5^e éd. révisée, Montréal, Wilson & Lafleur, 2016, en ligne: <https://dictionnaireid.ca/jq.ca> (JuriBistro eDICTIONNAIRE), «inquisitoire»: «Se dit d'un système de procédure en vertu duquel le juge dirige le procès et exerce un rôle prépondérant dans la recherche des faits et des éléments de preuve.»

52 *Id.*, «contradictoire»: «Se dit des procès qui se déroulent en présence de parties adverses ou de jugements rendus après contestation.»

53 *Id.*, «accusatoire»: «Se dit d'un système de procédure en vertu duquel les parties assument la direction du procès, chacune d'elles faisant la preuve de ses prétentions devant un juge impartial qui tranche le litige selon la preuve qui lui est présentée.»

1.3.2 La recommandation de sanctions par le commissaire

Un élément incontournable dans l'évaluation de la mise en œuvre du processus d'enquête prévu au Code est la possibilité pour le commissaire de recommander une sanction dans le cas où, au terme de son enquête, il conclut qu'un manquement au Code a été commis. L'article 99 précise ainsi les sanctions qu'il peut recommander :

«99. Si le commissaire conclut que le député a commis quelque manquement au présent code, le commissaire l'indique dans son rapport et, suivant les circonstances, peut recommander qu'aucune sanction ne soit imposée ou que l'une ou l'autre des sanctions suivantes le soit :

- 1° la réprimande;
- 2° une pénalité, dont il indique le montant;
- 3° la remise au donateur ou à l'État ou le remboursement du don, de la marque d'hospitalité ou de l'avantage reçu;
- 4° le remboursement des profits illicites;
- 5° le remboursement des indemnités, allocations ou autres sommes reçues comme député ou comme membre du Conseil exécutif pour la période qu'a duré le manquement au présent code;
- 6° la suspension du droit du député de siéger à l'Assemblée nationale, accompagnée d'une suspension de toute indemnité et de toute allocation, jusqu'à ce qu'il se conforme à une condition imposée par le Commissaire;
- 7° la perte de son siège de député;
- 8° la perte de son statut de membre du Conseil exécutif, le cas échéant».

Si un rapport d'enquête contient une telle recommandation, l'Assemblée doit procéder au vote sur celui-ci en vertu de l'article 103 du Code. Conformément à l'article 104 du Code, la recommandation sera applicable dans le cas où le rapport serait adopté par les deux tiers de l'Assemblée nationale. Les articles 103 et 104 se lisent comme suit :

«103. À la séance suivant la réponse ou le dépôt du rapport prévus à l'article 102 ou, à défaut, à l'expiration du délai prévu à cet article, l'Assemblée nationale procède au vote sur le rapport du commissaire lorsque ce dernier a recommandé l'application d'une sanction. Ce vote a lieu à la rubrique des votes reportés. Aucun débat ni aucun amendement au rapport n'est recevable.

104. Une sanction prévue au rapport du commissaire s'applique dès que l'Assemblée nationale adopte ce rapport aux deux tiers de ses membres.

Le pouvoir du commissaire est uniquement un pouvoir de recommandation ».

Depuis l'entrée en vigueur du Code en 2010, deux rapports d'enquête ont recommandé l'imposition d'une sanction au député visé par l'enquête. Dans chacun de ces cas, des problématiques ont émergé de la mise en œuvre du processus d'adoption ou de ses suites.

Dans le premier cas, le rapport recommandant un blâme à l'encontre d'un parlementaire a été déposé à l'Assemblée nationale par M^e Saint-Laurent, commissaire *ad hoc* à l'éthique et à la déontologie. Ce rapport a été adopté par les membres de l'Assemblée nationale. Conformément à l'article 104 du Code, la recommandation de sanction qu'il contenait est donc devenue applicable. Cependant, quelques mois après le vote de l'Assemblée sur ce rapport, la Commission de l'Assemblée nationale a été mandatée pour faire enquête afin de vérifier si le

commissaire *ad hoc* avait tenu certains propos à l'égard du député visé par l'enquête⁵⁴. Ainsi, des membres de l'Assemblée nationale ont été chargés d'enquêter sur la conduite de la personne désignée par l'Assemblée nationale pour appliquer le Code qui régit leur propre conduite⁵⁵. Le comité directeur de la Commission de l'Assemblée nationale a, par la suite, mandaté le jurisconsulte afin de procéder à l'écoute des enregistrements des entretiens tenus au cours de l'enquête, après avoir obtenu le consentement des personnes impliquées dans cette affaire, dont le commissaire *ad hoc* et le commissaire.

Dans le second cas où une sanction a été recommandée par le commissaire au terme d'une enquête, le rapport a été rejeté par une majorité d'élus de l'Assemblée nationale après qu'un avis juridique externe sur le rapport eut été déposé par le leader du groupe parlementaire formant le gouvernement. Or, en vertu du Code, le commissaire est la seule personne compétente pour interpréter ses dispositions dans le cadre d'une enquête.

Dans ce contexte, il y a lieu de rappeler l'importance de maintenir un équilibre entre la mission du Commissaire, la confiance du public et les droits des parlementaires. La création du Commissaire visait, entre autres, à placer les questions d'éthique et de déontologie à l'Assemblée nationale entre les mains d'un tiers neutre. Les événements évoqués ci-dessus ne semblent pas faire écho à la nécessaire indépendance du Commissaire.

Il nous semble dès lors pertinent de revoir le processus de recommandation de sanction si le Commissaire conclut à un manquement au terme de son enquête, puisque le processus prévu au Code est source de critiques et que l'indépendance et la crédibilité de l'institution du Commissaire peuvent être remises en cause dans de telles occasions.

Divers mécanismes peuvent être envisagés afin de répondre aux problèmes que cause la procédure actuellement en vigueur. La solution qui nous paraît la plus simple à mettre en œuvre et qui protégerait à la fois l'intégrité, la compétence et l'indépendance du Commissaire en matière d'enquête consisterait à prévoir que le vote de l'Assemblée nationale ne porte que sur la sanction recommandée et non sur le rapport. Ce faisant, la possibilité pour le Commissaire de déterminer si un manquement au Code a été commis ou non demeurerait entièrement sa prérogative et ce dernier resterait indépendant dans ses interprétations du Code. Cette modification serait d'ailleurs cohérente avec le processus déjà en place dans le Code puisque, lorsque le commissaire conclut à un manquement au Code dans un rapport, mais recommande qu'aucune sanction ne soit imposée, celui-ci n'a pas à être adopté. Cette modification respecterait de surcroît le privilège parlementaire dont dispose l'Assemblée nationale de discipliner ses propres membres.

RECOMMANDATION 7

Que le Code soit modifié de manière à ce que l'Assemblée nationale ne soit appelée à se prononcer que sur la recommandation d'imposer une sanction contenue dans un rapport d'enquête.

54 ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Procès-verbal*, Commission de l'Assemblée nationale, 1^{re} sess., 41^e légis., 16 mai 2018, p. 4626.

55 À cet égard, il est intéressant de noter que le commissaire Saint-Laurent avait recommandé, dans le premier rapport de mise en œuvre, de prévoir un mécanisme d'examen de l'exercice des responsabilités du commissaire dans l'application du Code, des Règles et du Règlement, RMEQ 2011-2014, préc., note 12, p. 61 (Recommandation 16). La Commission qui a étudié le rapport « a pris bonne note de la recommandation, mais y voit une menace éventuelle à l'indépendance du commissaire », Commission des institutions, préc., note 14, p. 9.

1.3.3 La mise en place d'un processus simplifié

Dans le premier rapport sur la mise en œuvre du Code, le commissaire Saint-Laurent avait recommandé l'instauration d'un processus simplifié de sanction dans les cas où les membres de l'Assemblée nationale font défaut de se conformer à certaines obligations pour lesquelles une enquête ne constituerait pas un moyen coercitif approprié⁵⁶. La Commission des institutions avait d'ailleurs accueilli favorablement cette recommandation⁵⁷.

À raison, le commissaire Saint-Laurent s'interrogeait alors sur «les mesures qui pourraient être prises, dans l'hypothèse où un membre de l'Assemblée nationale omettait d'aviser le Commissaire, ou ne déposait pas, au moment opportun, la déclaration d'un don ou la déclaration relative à ses intérêts personnels ou aux intérêts personnels des membres de sa famille immédiate».

En effet, le processus régulier d'enquête est lourd et coûteux à appliquer dans les cas plus administratifs ou techniques où, par exemple, l'on souhaite sanctionner un retard dans la production d'une déclaration. Une pénalité administrative aurait dans un tel cas un effet dissuasif qui serait d'autant plus approprié que celui causé par l'ouverture d'une enquête sur ce genre de manquement. Le recours à une telle pénalité est d'ailleurs codifié en Alberta⁵⁸ et au fédéral⁵⁹.

Considérant que cette recommandation est encore juste et que les membres de la Commission des institutions s'étaient prononcés en sa faveur⁶⁰ au moment de l'étude du précédent rapport de mise en œuvre, il semble pertinent de soumettre à nouveau une telle proposition de modification.

RECOMMANDATION 8

Que le Code soit modifié de manière à permettre au commissaire d'imposer une pénalité pour le défaut de respecter certaines obligations prescrites par le Code.

R
8

56 RMEQ 2011-2014, préc., note 12, p. 69.

57 COMMISSION DES INSTITUTIONS, préc., note 13, p. 10-11.

58 *Conflicts of Interests Act*, R.S.A. 2000, c. C-23, art. 30.1.

59 *Loi sur les conflits d'intérêts*, préc., note 34, art. 52.

60 COMMISSION DES INSTITUTIONS, préc., note 14, p. 11.

1.3.4 La protection des lanceurs d'alerte et des témoins

Comme nous l'avons précisé précédemment, une enquête du Commissaire à l'égard d'un membre de l'Assemblée nationale peut être ouverte à la suite d'une demande d'un autre député ou de sa propre initiative. Dans ce dernier cas, une enquête peut être ouverte lorsque des motifs raisonnables lui permettent de croire que des manquements au Code peuvent avoir été commis par un député. Une enquête peut ainsi être entamée à la suite de la divulgation d'un tiers au sujet d'une situation qu'il estime problématique au regard du Code. De ce fait, une part importante du travail de surveillance du Commissaire peut être réalisée grâce à l'apport de certains citoyens et à leur confiance envers les mécanismes mis en place par le Code.

De la même façon, les témoins qui participent aux enquêtes du Commissaire permettent de faire la lumière sur des situations qui peuvent constituer des manquements au Code. Ainsi, ces personnes jouent un rôle central dans le déroulement des enquêtes du Commissaire.

Néanmoins, malgré l'importance pour l'accomplissement de la mission de l'institution des informations dévoilées par ces deux catégories d'interlocuteurs, il importe de souligner que le système québécois actuel de protection des lanceurs d'alerte, instauré dans les dernières années, ne protège toujours pas les personnes qui font des divulgations ou des témoignages auprès du Commissaire. Ainsi, les citoyens à l'origine de ces divulgations ou de ces témoignages ne disposent encore d'aucune protection face aux représailles dont ils pourraient être victimes à la suite de leurs révélations. De la même façon, les témoins qui participent aux enquêtes ne disposent d'aucune protection contre les représailles qu'ils pourraient subir.

Au sujet de la protection des divulgateurs, la recommandation n° 8 du rapport final de la CEIC visait à introduire un régime général de protection des lanceurs d'alerte, afin de leur offrir aussi l'accompagnement et le soutien requis, notamment sur le plan financier⁶¹. Nombre de mesures ont été mises en place dans cette optique depuis le dépôt de ce rapport, entre autres, par l'adoption de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*⁶², qui est entrée en vigueur le 1^{er} mai 2017. Cette loi visait en effet à établir une protection contre les représailles pour les lanceurs d'alerte à la suite de la divulgation d'actes répréhensibles au sein d'organismes publics.

Pourtant, aucune des mesures en vigueur à ce jour ne s'applique aux personnes qui interagissent avec le Commissaire. Cette situation constitue à notre égard un oubli majeur pour le bon fonctionnement du Commissaire dont le mandat consiste, entre autres, à exercer des fonctions de surveillance et de contrôle.

61 COMMISSION D'ENQUÊTE SUR L'OCTROI ET LA GESTION DES CONTRATS PUBLICS DANS L'INDUSTRIE DE LA CONSTRUCTION, préc., note 20, Tome 3, p. 110-111: « Afin de favoriser une plus grande participation des citoyens à l'assainissement des pratiques contractuelles relatives aux infrastructures publiques, au financement des partis politiques liés à ces pratiques, et à l'infiltration de l'industrie de la construction par le crime organisé, la Commission est d'avis qu'un régime général de protection des lanceurs d'alerte s'impose. Un tel régime permettrait non seulement d'assurer la protection de tous les lanceurs d'alerte, mais aussi de leur offrir l'accompagnement et le soutien requis, notamment au plan financier. C'est qu'en dépit des recours à leur portée, les lanceurs d'alerte peuvent avoir à engager des dépenses importantes pour faire valoir leurs droits, notamment lorsqu'ils font face à de grandes organisations aux ressources financières importantes, qui ont la capacité de mener une lutte judiciaire de longue durée.

Les commissaires recommandent donc au gouvernement :

D'améliorer le régime de protection des lanceurs d'alerte pour garantir :

- la protection de l'identité de tous les lanceurs d'alerte, peu importe l'instance à laquelle ils s'adressent;
- l'accompagnement des lanceurs d'alerte dans leurs démarches;
- un soutien financier, lorsque requis. ».

62 *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*, RLRQ, c. D-11.1.

En ce qui a trait aux organismes qui ont compétence sur les questions d'éthique et de déontologie, une nouvelle avancée s'est produite récemment avec l'entrée en vigueur, le 19 octobre 2018, de modifications à la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*. Ces modifications visent à faciliter les divulgations d'actes répréhensibles dans les municipalités et prévoient un régime de protection contre les représailles pour les divulgateurs⁶³. Alors que ces nouveaux mécanismes se mettent en place en matière municipale, aucune protection n'est prévue à ce jour pour des témoins qui souhaiteraient porter à la connaissance du Commissaire des faits qui relèvent de sa compétence.

Il est nécessaire, entre autres, d'envisager la possibilité de protéger l'identité de ces témoins, comme dans les régimes implantés par le Protecteur du citoyen pour les organismes publics et par la Commission municipale pour les élus municipaux. Il importe de les protéger des représailles exercées par une personne en autorité ou par leur employeur, sous forme, par exemple, de rétrogradation, suspension, congédiement ou toute sanction disciplinaire.

Le rôle du Commissaire est intrinsèquement lié à la confiance du public dans les institutions parlementaires. Sur ce point, le public a un important rôle à jouer, en portant à la connaissance du Commissaire des situations potentiellement problématiques, et ce rôle doit être officiellement reconnu par la protection de toute personne qui divulgue des informations.

Concernant l'importance de l'implication des citoyens à cet égard, dont l'utilité est avérée et considérable, le commissaire Saint-Laurent écrivait dans le premier rapport de mise en œuvre sur le Code :

«Même si un citoyen ne peut pas demander au Commissaire de faire une enquête, il m'apparaît primordial de reconnaître la contribution de la population à la mission de contrôle du Commissaire. Il va sans dire que les renseignements provenant du public et des médias font partie des sources d'informations essentielles au mandat de surveillance du Commissaire.

Dans des circonstances très variées, les citoyens sont les plus à même d'être témoins de situations susceptibles de constituer un manquement au Code. De ce fait, ils détiennent des informations éminemment utiles à la mission du Commissaire. Au cours des dernières années de nombreux organismes et entités ont fait appel à la collaboration du public pour accomplir leur mandat. À la lumière de ces expériences, il ne fait aucun doute que, dans la réalisation de sa mission de contrôle, l'efficacité du Commissaire est grandement accrue lorsqu'il peut compter sur l'aide de la population⁶⁴».

Le rôle des lanceurs d'alerte doit être soutenu, considérant que leurs efforts profitent à l'intérêt public et contribuent au renforcement de la confiance que les citoyens portent dans leurs institutions publiques :

«Quoi qu'il en soit, la population et les élus auraient avantage à soutenir le sens des responsabilités et le courage des lanceurs d'alerte dont les efforts de prévention profitent à tous. Les renseignements recueillis auprès des lanceurs d'alerte font partie des éléments constitutifs d'un tableau de bord qui s'impose pour toute société moderne. Plus la population comprendra ce rôle très discret et infiniment utile que chaque individu peut exercer, plus la société s'en trouvera saine et forte et plus la confiance augmentera⁶⁵».

63 Pour plus d'information sur l'étendue de cette protection, il est possible de consulter le site web de la Commission municipale du Québec à l'adresse suivante : <http://www.cmq.gouv.qc.ca/services-domaines-intervention/ethique-deontologie-municipales/faire-une-divulgation>.

64 RMEQ 2011-2014, préc., note 12, p. 66.

65 Lettre de M^e Jacques Saint-Laurent au président de la Commission des institutions, préc., note 28.

Considérant qu'une recommandation similaire avait été présentée dans le premier rapport sur la mise en œuvre du Code, et que cette dernière avait recueilli l'accord des membres de la Commission des institutions⁶⁶, il apparaît plus que nécessaire de la reprendre dans le présent rapport.

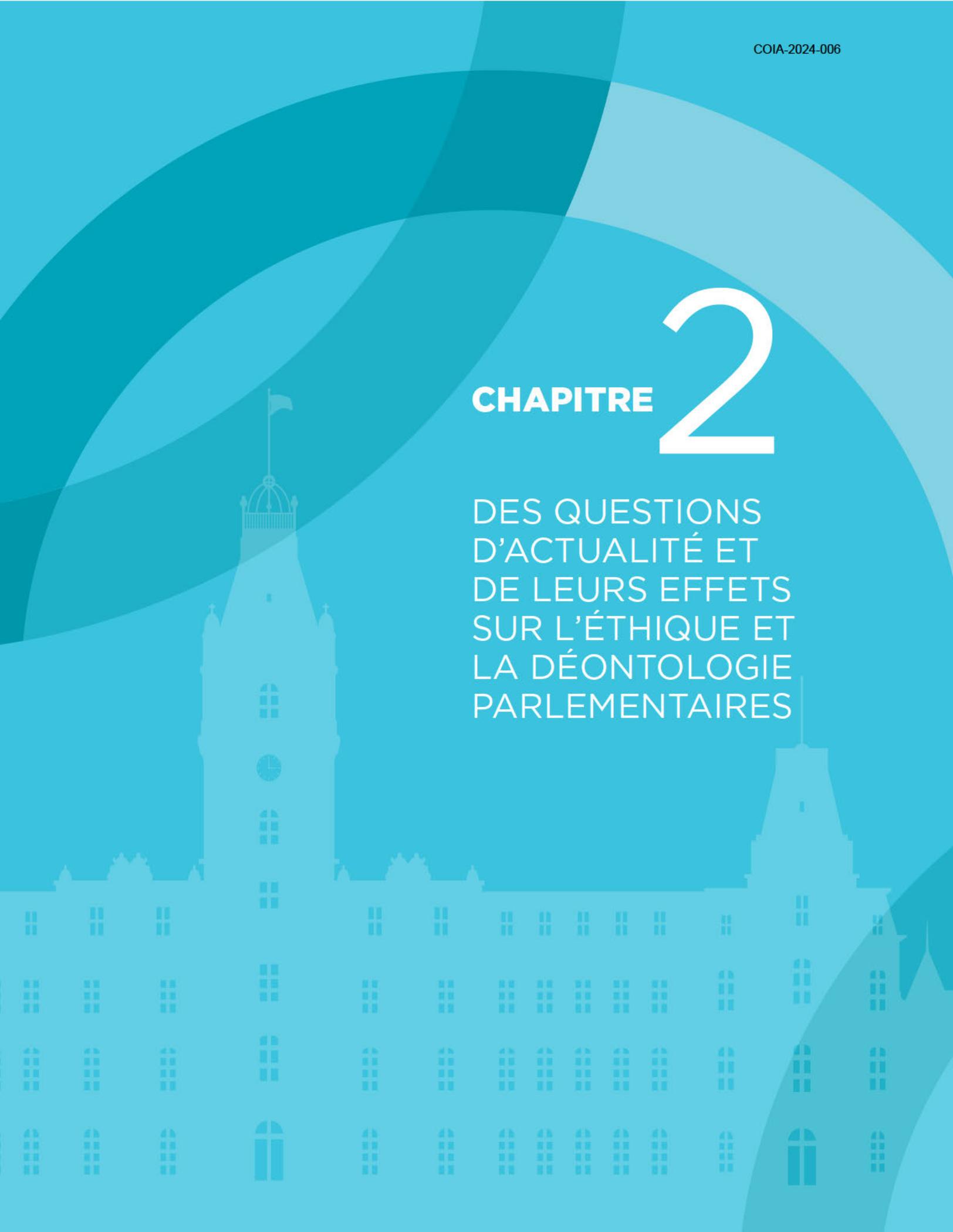
RECOMMANDATION 9

Que le Code soit modifié de manière à interdire des mesures de représailles contre une personne qui communique des renseignements au Commissaire ou qui collabore à une vérification ou à une enquête concernant un manquement au Code ou encore de menacer une personne de mesures de représailles pour qu'elle s'abstienne de communiquer des renseignements ou de collaborer à une vérification ou à une enquête.

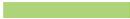
⁶⁶ COMMISSION DES INSTITUTIONS, préc., note 14, p. 14.

CHAPITRE 2

DES QUESTIONS
D'ACTUALITÉ ET
DE LEURS EFFETS
SUR L'ÉTHIQUE ET
LA DÉONTOLOGIE
PARLEMENTAIRES



CHAPITRE 2



Depuis l'adoption du Code en 2010, la réalité du parlementarisme québécois a été amenée à évoluer de multiples façons. Cependant, deux phénomènes ayant émergé ces dernières années ont un effet particulier sur la mise en œuvre du Code, soit l'introduction d'élections générales provinciales à date fixe en 2013 au Québec et la préoccupation croissante pour la question du harcèlement dans les milieux parlementaires. Cette question a mené à l'adoption, en 2015, de la Politique relative à la prévention et à la gestion des situations de harcèlement au travail par l'Assemblée nationale (ci-après «Politique sur le harcèlement»). Ainsi, nous aborderons dans un premier temps les enjeux qu'entraînent désormais les élections et la période qui les entoure au regard du Code. Dans un deuxième temps, nous traiterons des questions qui peuvent être soulevées à la jonction du Code et de la Politique sur le harcèlement de l'Assemblée nationale.



2.1 Le Code d'éthique et de déontologie mis à l'épreuve par l'échéancier électoral

L'adoption, en 2013, de la *Loi modifiant la Loi électorale afin de prévoir des élections à date fixe*⁶⁷ a profondément changé le calendrier électoral au Québec. Avec l'entrée en vigueur des modifications que cette loi propose, les élections générales ont lieu dorénavant au plus tard « le premier lundi du mois d'octobre de la quatrième année civile suivant celle qui comprend le jour de la fin de la législature précédente⁶⁸ ». Les premières élections générales suivant cette loi ont été tenues le 1^{er} octobre 2018. Fait à noter, la plus grande prévisibilité du nouveau calendrier électoral a entraîné différentes conséquences au regard du Code. La campagne électorale de 2018 a également constitué un moment de réflexion idéal sur les effets de la dissolution de l'Assemblée nationale et sur la question de l'application du Code durant cette période, tant pour les députés que pour les membres du Conseil exécutif.

2.1.1 Les conséquences des élections à date fixe et de la dissolution de l'Assemblée nationale

2.1.1.1 Les conséquences des élections à date fixe

Le fait que le Québec tienne ses premières élections générales provinciales à date fixe en octobre 2018 a produit un effet non négligeable dans la sphère politique. Du côté du Commissaire, la conséquence de cette nouvelle prévisibilité de la période électorale a été perceptible tant dans les demandes d'avis que dans les enquêtes. D'un point de vue préventif, des questions relatives aux élections ont émergé dès le début de l'année 2018. En effet, jusqu'à la date du scrutin, un nombre important de demandes d'avis ont été formulées sur divers sujets, liées, entre autres, à la participation à des activités partisans ou aux règles d'après-mandat. Même des candidats potentiels aux élections ont pu poser des questions. Le Commissaire accueille très positivement cet effet « électoral », considérant l'importance accordée à la prévention des situations problématiques au regard du Code.

Du travail supplémentaire sera réalisé en amont lors des prochaines années en vue de la prochaine période électorale de 2022. En effet, il sera nécessaire de mieux sensibiliser la clientèle sur les règles applicables durant et après cette période, notamment sur les règles d'après-mandat. En outre, il faudra faire plus de prévention auprès des candidats aux élections afin de les informer des obligations qui pourraient leur être applicables une fois élus.

Du côté des demandes d'enquête, qui peuvent être adressées au Commissaire, les élections à date fixe ont également posé des enjeux. Nous y reviendrons dans les prochaines sections.

2.1.1.2 Les effets de la dissolution de l'Assemblée nationale

Le déclenchement d'une période électorale entraîne plusieurs conséquences juridiques. Entre autres, comme nous l'avons souligné précédemment, la dissolution de l'Assemblée nationale met fin à la législature et, conséquemment, au mandat de tous les députés. Dès lors, ces derniers ne sont donc plus députés et deviennent, s'ils se représentent, candidats aux élections. Pour leur part, les ministres continuent d'assumer leur charge jusqu'au renouvellement du Conseil des ministres à la suite des élections.

Toutefois, le Code ne tient pas compte de cette rupture qu'introduit la période électorale.

67 *Loi modifiant la Loi électorale afin de prévoir des élections à date fixe*, L.Q. 2013, c. 13.

68 *Loi électorale*, RLRQ, c. E-3.3, art. 129.

L'article 2 prévoit le champ d'application du Code :

2. Le présent code s'applique aux députés, y compris ceux qui sont membres du Conseil exécutif. À l'égard de ces derniers, il s'applique également dans l'exercice de leur charge de membre du Conseil exécutif.

Pour l'application du présent code, est réputée être un député une personne :

- 1° qui est membre du Conseil exécutif sans être membre de l'Assemblée nationale;**
- 2° qui a été un député, mais qui ne l'est plus, aux fins de l'application d'une sanction pour un manquement au présent code.**

Ainsi, un problème particulier survient au regard du Code lorsque les élections sont déclenchées. En effet, ce dernier ne comprend pas de disposition particulière précisant ce qu'il advient de son application durant la période qui suit la dissolution de l'Assemblée nationale en raison d'élections générales.

Cette situation touche plusieurs aspects de la mise en œuvre du Code, dont, entre autres, l'application effective durant cette période des valeurs, principes et règles déontologiques prévues qu'il prévoit. Toujours pendant cette période, s'ajoute à cela la question de savoir qui peut déposer une demande d'enquête ainsi que celle de l'utilisation des biens et services de l'État mis à la disposition des députés et des ministres et de leur personnel.

Après consultation de nos homologues canadiens, il appert que l'interprétation retenue dans la majorité des provinces est la suivante : les députés cessant d'être membres de leur assemblée législative au moment de la dissolution de la législature, ils ne sont plus liés par les instruments législatifs qui leur étaient alors applicables. Cette interprétation découle du silence de ces lois en la matière.

Pour sa part, le site Web de l'Assemblée nationale précise ce qui suit au sujet des effets de la dissolution d'une législature :

« Avec la dissolution, le mandat des députés se termine. Cependant, le président et les vice-présidents continuent d'occuper leur poste et d'exercer leurs fonctions au Bureau de l'Assemblée nationale jusqu'à ce qu'ils soient remplacés ou élus de nouveau. Quant aux ministres, ils restent aussi en fonction jusqu'à la désignation de leurs successeurs⁶⁹ ».

Quant à l'ouvrage *La procédure parlementaire du Québec*, il donne plus d'indications sur les effets de la dissolution de la législature :

« La dissolution est assimilée, à juste titre, à la mort civile du Parlement. L'Assemblée dont la dissolution est prononcée perd immédiatement sa qualité. Les députés cessent alors d'être investis de leur mandat. En effet, le mandat d'un député a la même durée que celui de l'Assemblée, bien que les députés continuent de recevoir certaines indemnités et allocations en vertu de dispositions législatives jusqu'à la date du scrutin général faisant suite à une dissolution. Normalement, les ministres « restent en fonction tant que leurs successeurs ne sont pas désignés, même s'il y a eu dissolution de la chambre et même s'ils ont connu une défaite électorale personnelle ». Également, lors d'une dissolution, le président de l'Assemblée et les vice-présidents demeurent en fonction jusqu'à ce qu'ils soient remplacés ou nommés de nouveau par la nouvelle Assemblée [LAN, art. 24]. De plus, ils exercent les fonctions du Bureau de l'Assemblée nationale lorsque l'Assemblée est dissoute [LAN, art. 94]⁷⁰ ».

69 ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Encyclopédie du parlementarisme québécois*, en ligne : <https://www.assnat.qc.ca/fr/patrimoine/lexique/dissolution.html>, « Dissolution ».

70 Michel BONSAINT (dir.), *La procédure parlementaire du Québec*, 3^e éd., Québec, Assemblée nationale, 2012, p. 215.

Néanmoins, les députés continuent à porter assistance aux citoyens de leur circonscription pendant la période électorale. La question des allocations qui sera abordée plus tard fait allusion au travail des députés sortants qui se poursuit durant cette période. Notons qu'une décision de la présidence de la Chambre des communes fédérale de 2006 sur une question de privilège en traite explicitement :

«Néanmoins, comme le savent tous les députés réélus et leurs employés, les électeurs ne cessent pas d'avoir besoin de leur aide uniquement parce que le Parlement a été dissous. C'est pourquoi le règlement administratif 305 du Bureau de régie interne permet aux députés de continuer à utiliser leurs bureaux afin de servir leurs électeurs.

Par conséquent, on pourrait faire valoir que, pendant une période électorale, le député continue de devoir aider ses électeurs et qu'il pourrait avoir besoin de communiquer avec des ministères en leur nom⁷¹».

Il est clair au regard des effets de la dissolution d'une législature que les membres du Conseil exécutif demeurent en poste malgré la période électorale. En effet, ces derniers restent en fonction jusqu'à ce qu'un nouveau Conseil exécutif soit nommé. Ils continuent donc d'être assujettis au Code durant cette période, pour tout ce qui relève de leurs fonctions ministérielles. Les autres élus qui continuent à exercer des fonctions particulières, tels que le président de l'Assemblée nationale et les vice-présidents, demeurent également assujettis au Code pour tout ce qui relève de ces fonctions.

Cependant, la question n'est pas aussi évidente pour les députés, qui, en vertu du droit constitutionnel et parlementaire, ne sont plus investis de leur mandat de député une fois l'Assemblée dissoute. Toutefois, en pratique, ils sont toujours perçus comme tels et sont amenés à poursuivre leur travail en circonscription jusqu'au jour de l'élection. Ainsi, il serait pertinent que ces derniers soient aussi assujettis au Code durant la période électorale.

Certains outils législatifs tiennent parfois spécifiquement compte de cette réalité. En effet, tant en Ontario qu'au Nouveau-Brunswick, le texte de la loi qui encadre les conflits d'intérêts des élus évoque explicitement la période électorale.

En Ontario, la *Loi sur l'intégrité des députés*⁷² prévoit clairement à l'article 35 qu'elle s'applique en période électorale :

«35. Pendant la période comprise entre l'émission du décret de convocation des électeurs en application de la *Loi électorale* en vue d'une élection générale et le jour du scrutin, la présente loi, à l'exclusion des articles 30 à 34⁷³, continue de s'appliquer, avec les adaptations nécessaires, au député qui est ou a l'intention d'être candidat à l'élection⁷⁴».

Au Nouveau-Brunswick, l'article 2 de la *Loi sur les conflits d'intérêts des députés et des membres du Conseil exécutif*⁷⁵ stipule que celle-ci reste applicable aux députés en période électorale, dans la mesure où ces derniers sont réélus :

«Aux fins d'application de la présente loi et exception faite du paragraphe 18(3), la personne qui cesse d'être membre de l'Assemblée à la suite de sa dissolution et qui le redevient par suite de l'élection suivante est réputée avoir été membre de l'Assemblée pendant la période durant laquelle elle a cessé d'être membre jusqu'au moment où l'elle redevenue⁷⁶».

71 CANADA, CHAMBRE DES COMMUNES, *Débats de la Chambre des communes*, 1^{er} sess., 39^e légis., Vol. 141, N° 015, 3 mai 2006, p. 845 (Le Président).

72 *Loi sur l'intégrité des députés*, L.O. 1994, c. 38.

73 Le chapitre 3 traite de l'exclusion des articles 30 à 34 de la *Loi sur l'intégrité des députés*.

74 *Id.*, art. 35.

75 *Loi sur les conflits d'intérêts des députés et des membres du Conseil exécutif*, L.N.-B. 1999, c. M-7.01.

76 *Id.*, art. 2.

Enfin, il importe également de souligner à nouveau que dans le cours d'une campagne électorale, il s'avère essentiel que tous les candidats soient amenés à se sensibiliser aux règles déontologiques prévues au Code. En effet, il n'est pas exclu que des faits s'étant produits durant la campagne électorale puissent placer un député, une fois élu, dans une situation de conflit d'intérêts ou d'apparence de conflit d'intérêts au regard du Code.

Afin de rectifier la situation détaillée dans la présente section et d'harmoniser les règles applicables aux députés et celles régissant les membres du Conseil exécutif, nous recommandons que le Code puisse continuer à s'appliquer aux députés sortants durant la période électorale. De cette manière, il n'y aurait aucune brèche dans son applicabilité temporelle.

RECOMMANDATION 10-A

Que le Code soit modifié de manière à ce qu'il continue à s'appliquer dans son ensemble aux députés sortants, avec les adaptations nécessaires, durant la période électorale.

R
10A

2.1.1.3 La période électorale et l'utilisation des allocations

Une autre conséquence juridique liée à la dissolution de l'Assemblée consiste en l'ouverture de la période électorale au sens des articles 128 et suivants de la *Loi électorale*⁷⁷. La tenue d'une élection est ordonnée par décret du gouvernement adressé au directeur général des élections⁷⁸.

À partir de ce moment, des règles particulières relevant du droit électoral, entre autres celles relatives aux dépenses électorales, doivent donc être suivies par les différentes formations politiques afin d'assurer une plus grande équité entre elles durant cette période particulière.

Cependant, pendant cette même période, les membres du Conseil exécutif demeurent en fonction. Ainsi, ces derniers continuent à bénéficier de biens et services de l'État associés à leur charge ministérielle. Comme nous l'avons indiqué précédemment, le Code, incluant l'article 36, continue donc à leur être applicable pour tout ce qui relève de leurs responsabilités ministérielles.

Pour ce qui est des députés, la fin de leur mandat emporte également l'application d'un régime particulier de règles à l'Assemblée nationale afin d'assurer une continuité dans le service aux citoyens tout en veillant à ce que ses ressources ne soient pas utilisées à des fins partisans.

L'article 104 de la *Loi sur l'Assemblée nationale* permet ce régime transitoire pour le versement d'allocations durant la période électorale. En effet, le troisième alinéa de cet article prévoit explicitement ceci :

« Le Bureau peut par règlement, dans les cas, aux conditions et dans la mesure qu'il détermine, accorder les allocations ou le remboursement des dépenses et autres frais prévus par le présent article pour une période fixée par le règlement entre le jour de la vacance du siège d'un député ou de la dissolution de l'Assemblée et le trentième jour, ou le soixantième jour à l'égard des personnes visées dans le premier alinéa de l'article 124.1, suivant le jour du scrutin qui comble cette vacance ou suit cette dissolution ».

⁷⁷ *Loi électorale*, préc., note 68.

⁷⁸ *Id.*, art. 128.

Considérant que les députés sortants disposent de budgets et d'allocations alloués à la rémunération et au fonctionnement de leur bureau de circonscription pendant la période électorale, il semble opportun de prévoir une adéquation entre ce régime normatif et les principes du Code. Ainsi, l'article 36, qui stipule que le député doit utiliser les biens et services mis à sa disposition par l'État à l'occasion des activités liées à l'exercice de sa charge, devrait s'appliquer aux députés durant cette période.

Cette réflexion sur les allocations et leur utilisation pendant la période électorale les élections s'inscrit dans le droit fil de notre recommandation précédente qui, si elle était mise en œuvre, répondrait également à la problématique soulevée ici. Si cette recommandation visant à rendre l'ensemble des dispositions du Code applicable en période électorale n'était pas retenue, nous recommandons que l'article 36 du Code reste applicable tant et aussi longtemps que le député sortant reçoit des allocations et des budgets ou utilise des biens et services de l'État.

RECOMMANDATION 10-B

Que le Code soit modifié de manière à ce que l'article 36 continue à être applicable aux députés sortants durant la période électorale.

2.1.1.4 Les élections et les demandes d'enquête

Des enjeux ont également pu être constatés au cours des dernières années, en particulier au cours des élections de 2018, quant à la gestion des demandes d'enquête en période préélectorale et électorale. Ainsi, un effet des élections à date fixe a été observé au moment du dépôt auprès du Commissaire de demandes d'enquête en bloc par un député, quelques semaines avant le déclenchement des élections. Plus précisément, le 2 août 2018, ce même député a déposé six demandes d'enquête au sujet d'autres élus, pour des faits remontant parfois à plus de quatre années auparavant.

De plus, deux demandes d'enquête ont été présentées au cours de la période électorale, alors que les députés sont réputés ne plus être membres de l'Assemblée nationale. Ces dernières demandes ont donc été refusées, en précisant que la commissaire évaluerait la nécessité d'ouvrir une enquête de son initiative dans ces deux cas.

Cet état de fait suggère que la dynamique politique intense qu'amènent les élections peut avoir un effet sur les demandes d'enquête. Aussi, cette situation impose de se questionner quant à savoir si des demandes d'enquête devraient être présentées par les députés sortants durant les élections.

L'Ontario constitue un exemple intéressant à cet égard. En effet, la *Loi sur l'intégrité des députés*⁷⁹ stipule que des demandes d'enquête ne peuvent plus être reçues une fois l'Assemblée législative dissoute. Ainsi, l'article 35 de cette loi que nous avons évoqué précédemment et qui porte sur la continuité dans l'application de la loi durant les périodes électorales prévoit certaines exceptions à la règle générale. Plus précisément, la loi indique que les articles 30 à 34 ne s'appliquent pas en période électorale.

⁷⁹ *Loi sur l'intégrité des députés*, préc., note 72.

Ces quatre articles sont ceux liés aux enquêtes. Ainsi, il ne peut y avoir de demande d'enquête durant la période électorale. De plus, les enquêtes entreprises à la demande d'un député sont suspendues pendant la période électorale et ne peuvent être reprises à la suite des élections que si le député qui en était à l'origine en refait la demande⁸⁰. De la même manière, la période électorale met fin à une enquête qui aurait été demandée par le Conseil exécutif⁸¹.

Malgré l'exemple ontarien, nous ne croyons pas qu'il soit nécessaire de suspendre ou de mettre fin à une enquête en cours durant la période électorale. L'intérêt public commande en effet de mener à terme une enquête avec diligence. Cependant, pour éviter toute interférence dans le processus électoral, il devrait être interdit à tout député de présenter une demande d'enquête dans les semaines précédant la période électorale. Malgré ces restrictions temporaires dans l'application du Code, le commissaire pourrait toujours entamer une enquête de son initiative durant cette période si des faits portés à sa connaissance le justifient.

RECOMMANDATION 11

Que le Code soit modifié de manière à ce qu'aucune demande d'enquête ne puisse être présentée dans un délai de quatre mois précédant la date du scrutin à l'occasion d'une élection générale.

R
11

2.1.2 Une formation obligatoire pour les nouveaux élus

Au début d'une nouvelle législature, et plus particulièrement dans le cas d'un changement de gouvernement, il s'avère essentiel de multiplier les communications auprès de la clientèle du Commissaire afin de bien faire connaître le Code, les Règles et le Règlement. Encore trop de personnes arrivent en poste sans avoir connaissance de l'existence de ces règles ou du rôle du Commissaire.

Plusieurs commissaires qui ont été invités à participer à une session d'orientation des nouveaux députés ont jugé cette participation fort utile à la sensibilisation des nouveaux élus⁸². De la même façon, plusieurs personnes formées par le Commissaire depuis le début de la 42^e législature ont signalé dans ce contexte qu'une formation au Code devrait être intégrée à celle donnée aux nouveaux élus dès leur entrée en fonction à l'Assemblée nationale. Ainsi, nous sommes d'avis qu'une séance informative sur le Code devrait leur être offerte le plus vite possible au début de la législature et au plus tard avant la fin de la période pour le dépôt de leur première déclaration d'intérêts.

Plus les élus seront sensibilisés rapidement aux enjeux que soulèvent l'éthique et la déontologie parlementaires, plus ils seront en mesure d'agir conformément aux principes et aux règles contenus au Code. Cette première séance d'information aurait donc un effet bénéfique direct pour leur travail quotidien.

80 *Id.*, art. 31 (4.1) et (4.3).

81 *Id.*, art. 31 (4.8).

82 CANADA, COMMISSARIAT AUX CONFLITS D'INTÉRÊTS ET À L'ÉTHIQUE, *2015-2016 Rapport annuel ayant trait au Code régissant les conflits d'intérêts des députés*, 14 juin 2016, p. 21; Bureau du commissaire à l'intégrité de l'Ontario, *Rapport annuel 2018-2019*, Juin 2019, p. 4 et 9.

Le même principe s'applique à un député qui devient membre du Conseil exécutif. Comme il doit désormais suivre de nouvelles règles, plus strictes, il importe qu'il puisse être rapidement familiarisé avec celles-ci afin de se conformer aux exigences dans les délais requis.

Dans le sillage de notre première recommandation sur la formation obligatoire pour les élus, nous souhaitons mettre l'accent sur l'importance que revêt la participation du Commissaire aux sessions d'orientation pour les nouveaux élus.

2.1.3 La nécessité de pouvoir conseiller les candidats aux élections

Une autre réalité constatée à la suite du déroulement des dernières élections de 2018 est le manque d'information des candidats sur les principes éthiques et les règles déontologiques qui s'appliquent aux membres de l'Assemblée nationale et s'appliqueraient à eux s'ils étaient élus.

Il s'avère ainsi nécessaire de procéder à une plus grande sensibilisation des candidats aux élections provinciales sur le Code et sur le Commissaire de manière générale. Un partenariat à cet égard est envisagé avec Élections Québec afin de procéder à une meilleure diffusion d'informations portant sur le Code, les principes et les règles qu'il contient et les services qui peuvent être offerts aux élus par le Commissaire.

Il importe de souligner une autre situation problématique en ce qui a trait au texte actuel du Code relativement aux candidats aux élections provinciales. En effet, comme le précise l'article 87, seuls les députés peuvent présenter une demande d'avis au Commissaire. Ainsi, les candidats aux élections n'ont pas la possibilité de s'adresser au Commissaire en cas de doute sur les incompatibilités ou des conflits d'intérêts qui peuvent découler de leur situation particulière dans l'optique où ils seraient élus.

Tous vivent des réalités qui leur sont propres et qui méritent d'être examinées au regard des règles déontologiques qui leur seraient applicables au moment de leur élection. Il importe donc que les candidats aux élections puissent être renseignés en amont sur les obligations auxquelles ils devraient éventuellement se conformer. Ainsi, ils seraient pleinement conscients de toutes les conséquences qu'une élection pourra avoir sur leurs activités entrepreneuriales, professionnelles ou personnelles. De plus, si des aménagements particuliers étaient nécessaires en raison de leur élection, ils pourraient les mettre en place le plus rapidement possible dès leur entrée en fonction.

Dans la pratique, durant la période électorale de 2018, certains candidats ont contacté le Commissaire de leur propre chef ou par l'entremise du chef du parti pour lequel ils souhaitaient se présenter. Ils ont ainsi été informellement avisés des obligations qui leur seraient applicables s'ils étaient élus. Toutefois, il serait préférable de formaliser cette pratique afin de la rendre accessible à tous les candidats qui souhaitent s'en prévaloir. Cela contribuerait de surcroît à la diffusion des principes et règles contenus dans le Code auprès d'un groupe plus large d'individus.

Cette situation particulière avait déjà fait l'objet d'une recommandation dans le précédent rapport sur la mise en œuvre du Code⁸³, et avait été accueillie favorablement par les membres de la Commission des institutions qui avait procédé à son étude⁸⁴.

RECOMMANDATION 12

Que le Code soit modifié de manière à prévoir qu'il soit possible de rendre des avis aux candidats, selon les critères déterminés par le commissaire, dans un délai de six (6) mois précédant le jour du scrutin dans le cadre d'une élection générale à date fixe ou à partir du déclenchement des élections dans le cadre de toute autre élection générale ou d'une élection partielle.

R
12

83 RMEQ 2011-2014, préc., note 12, p. 20-21 (Recommandation 1).

84 COMMISSION DES INSTITUTIONS, préc., note 14, p. 9.

2.2 Les parlementaires et la question du harcèlement à l'Assemblée nationale

La question du harcèlement a récemment fait l'objet d'une attention importante et grandissante dans l'espace public. À cet égard, les milieux parlementaires ne font pas exception, et se préoccupent de plus en plus de cette question. En effet, les attentes du public et des citoyens envers les élus sont élevées. Ces derniers doivent «se vouer primordialement à l'intérêt public»⁸⁵ et doivent adopter une conduite correspondant aux exigences et à la confiance des citoyens⁸⁶. Ainsi, les députés doivent respecter les standards les plus élevés en matière d'intégrité et de respect. C'est pourquoi plusieurs milieux parlementaires ont entrepris un processus de réflexion menant notamment à l'adoption et à la mise en place de mesures qui poursuivent l'objectif d'assurer, ultimement, un milieu de travail exempt de harcèlement.

Nous traiterons donc essentiellement dans la présente section de la question du harcèlement à l'Assemblée nationale au regard du Code. Or, cette question ne peut être abordée sans évoquer la *Politique relative à la prévention et à la gestion des situations de harcèlement au travail*⁸⁷ (ci-après «Politique de l'Assemblée nationale»). Nous aborderons donc la complémentarité du Code ainsi que de la politique de l'Assemblée nationale et proposerons de poursuivre la réflexion en cette matière.

2.2.1 L'état de situation

2.2.1.1 La question du harcèlement au regard des règles éthiques et déontologiques

Le Code ne traite pas explicitement de la question du harcèlement. Cependant, l'article 6 du Code⁸⁸ édicte les valeurs de l'Assemblée nationale et les principes éthiques applicables aux députés. Plus précisément, les députés s'engagent, entre autres, à faire preuve de respect autant à l'égard de l'Assemblée nationale et de ses institutions démocratiques qu'à l'égard des membres de l'Assemblée nationale, des fonctionnaires de l'État ainsi que des citoyens⁸⁹. De plus, leur conduite doit être «empreinte de bienveillance, de droiture, de convenance, de sagesse, d'honnêteté, de sincérité et de justice⁹⁰».

85 Albert MAYRAND, *Incompatibilités de fonctions et conflits d'intérêts en droit parlementaire québécois*, Montréal, Éditions Thémis, 1997, p. 2.

86 *Id.*

87 ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Politique relative à la prévention et à la gestion des situations de harcèlement au travail*, Décision n° 1992 du Bureau de l'Assemblée nationale, 6 décembre 2018, en ligne : <http://www.assnat.qc.ca/PolitiqueHP>.

88 «6. Les valeurs de l'Assemblée nationale sont les suivantes :

1° l'engagement envers l'amélioration des conditions sociales et économiques des Québécois;

2° le respect et la protection de l'Assemblée nationale et de ses institutions démocratiques;

3° le respect envers les membres de l'Assemblée nationale, les fonctionnaires de l'État et les citoyens.

La conduite du député est empreinte de bienveillance, de droiture, de convenance, de sagesse, d'honnêteté, de sincérité et de justice. Par conséquent, le député :

1° fait preuve de loyauté envers le peuple du Québec;

2° reconnaît qu'il est au service des citoyens;

3° fait preuve de rigueur et d'assiduité;

4° recherche la vérité et respecte la parole donnée;

5° a un devoir de mémoire envers le fonctionnement de l'Assemblée nationale et de ses institutions démocratiques».

89 Art. 6 al. 1 (2°) et (3°) du Code.

90 *Id.*, art. 6 al. 2.

En outre, le Code prévoit qu'il doit exister une cohérence entre les actions des députés et les valeurs de l'Assemblée nationale⁹¹. Il y est également indiqué que le respect de ces valeurs s'avère essentiel au maintien de la confiance de la population envers les députés et l'Assemblée nationale ainsi qu'à la réalisation de leur mission d'intérêt public⁹². Sur ce point, il importe de souligner que les valeurs édictées par le Code doivent guider les députés dans l'exercice de leur charge⁹³.

À ce sujet, le commissaire Saint-Laurent avait signalé, dans le premier rapport de mise en œuvre du Code, que les valeurs de l'Assemblée nationale énoncées au Code pourraient s'appliquer dans une situation de harcèlement. Ainsi, si le commissaire est appelé à analyser la conduite d'un député dans une situation de harcèlement, celui-ci « pourrait considérer la situation en application des valeurs de l'Assemblée nationale, si les circonstances l'exigent⁹⁴ ». En effet, en raison de l'absence de disposition particulière portant sur le harcèlement dans le Code, les « moyens d'intervention du commissaire [en matière de harcèlement] se limitent actuellement à l'application des valeurs de l'Assemblée nationale⁹⁵ ». À ce sujet, il indique ceci :

« En fait, [l']analyse [du commissaire] porterait sur la preuve d'un comportement qui pourrait constituer un manquement aux valeurs de l'Assemblée nationale au regard du Code, des Règles ou du Règlement. Le cas échéant, le commissaire pourrait faire une enquête, à son initiative, sur la base de l'article 92 du Code [...]»⁹⁶.

Le commissaire Saint-Laurent avait en outre précisé qu'il ne relève pas du commissaire de procéder « à un examen du respect des règles applicables en droit du travail »⁹⁷ dans une situation de harcèlement. Ce point de vue a d'ailleurs été affirmé récemment par le conseiller sénatorial en éthique, M. Pierre Legault, dans un rapport d'enquête⁹⁸. Il précise son mandat en soulignant que l'application de la Politique du Sénat en matière de harcèlement ne relève pas de sa compétence à titre de conseiller sénatorial en éthique. L'application de la Politique du Sénat en matière de harcèlement relève plutôt de la responsabilité de l'employeur.

Toutefois, dans un tel contexte, il doit être préalablement déterminé que la conduite du député considérée comme étant du harcèlement a été commise dans l'exercice de sa charge. En effet, le libellé de l'article 8 du Code semble restreindre la portée des valeurs et principes éthiques à l'exercice de la charge du député⁹⁹.

Dans le premier rapport sur la mise en œuvre du Code, le commissaire Saint-Laurent avait recommandé aux parlementaires d'évaluer « la pertinence de prévoir des mesures législatives en matière de harcèlement dont pourraient être victimes les députés, les membres du Conseil exécutif et les membres de leur personnel¹⁰⁰ ».

91 *Id.*, art. 8.

92 *Id.*, art. 9.

93 *Id.*, art. 8.

94 RMEO 2011-2014, préc., note 12, p. 23.

95 *Id.*, p. 24.

96 *Id.*

97 *Id.*

98 CANADA, BUREAU DU CONSEILLER SÉNATORIAL EN ÉTHIQUE, *Rapport d'enquête en vertu du Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs concernant l'ancien sénateur Don Meredith*, 28 juin 2019, en ligne : http://sen.parl.gc.ca/seo-cse/PDF/Meredith-Inquiry-Report_June28_F.pdf.

99 **8.** Les députés reconnaissent que ces valeurs doivent les guider dans l'exercice de leur charge ainsi que dans l'appréciation des règles déontologiques qui leur sont applicables et qu'il doit être tenu compte de ces valeurs dans l'interprétation de ces règles. Ils recherchent la cohérence entre leurs actions et les valeurs énoncées au présent titre, même si, en soi, leurs actions ne contreviennent pas aux règles déontologiques qui leur sont applicables.

100 RMEO 2011-2014, préc., note 12, p. 24.

De son côté, la Commission des institutions de l'Assemblée nationale, dans son rapport sur l'étude de ce précédent rapport sur la mise en œuvre du Code¹⁰¹, avait répondu à cette recommandation soumise par le commissaire Saint-Laurent ce qui suit :

« Compte tenu de l'adoption, en juin 2015, de la Politique relative à la prévention et à la gestion des situations de harcèlement en milieu de travail de l'Assemblée nationale, la Commission se questionne sur l'opportunité de redoubler ce cadre réglementaire. Après avoir interpellé le commissaire à ce sujet, une réponse leur a été transmise par écrit le 7 décembre 2016.

La Commission prend acte de la réponse du commissaire et convient que les objectifs de la recommandation ont été satisfaits par la Politique relative à la prévention et à la gestion des situations de harcèlement en milieu de travail de l'Assemblée nationale. Cependant, les membres expriment le souhait qu'une politique en la matière soit appliquée par le Conseil du trésor aux employés des cabinets ministériels. Ceux-ci ne sont pas assujettis à la politique sur le harcèlement de l'Assemblée nationale¹⁰²».

2.2.1.2 La Politique relative à la prévention et à la gestion des situations de harcèlement au travail de l'Assemblée nationale

Le Bureau de l'Assemblée nationale a adopté, le 4 juin 2015, une politique portant particulièrement sur la prévention et la gestion des situations de harcèlement¹⁰³. Elle remplace le Programme relatif à la prévention et au contrôle du harcèlement et de la violence au travail (ci-après « programme »). Alors que seul le personnel administratif de l'Assemblée nationale était visé par ce programme, la Politique de l'Assemblée nationale actuelle est pour sa part applicable aux députés de l'Assemblée nationale, aux membres du personnel de ces derniers et aux membres du personnel administratif¹⁰⁴.

Les membres du personnel des cabinets ministériels ne sont pas touchés par la Politique de l'Assemblée nationale¹⁰⁵, car ils ne sont pas nommés en vertu des dispositions de la *Loi sur l'Assemblée nationale*¹⁰⁶, mais en vertu de la *Loi sur l'exécutif*¹⁰⁷. Cependant, la situation où un membre du personnel d'un cabinet ministériel croit subir du harcèlement de la part « d'une personne élue membre de l'Assemblée nationale » est visée par la Politique de l'Assemblée nationale¹⁰⁸. Dans les autres cas, les membres du personnel des cabinets ministériels doivent recourir à la Procédure relative à la gestion de situations visées par la politique favorisant la civilité et le règlement de conflits et de situations de harcèlement du ministère du Conseil exécutif¹⁰⁹.

Il importe également de souligner que la Politique de l'Assemblée nationale ne s'applique qu'aux rapports professionnels qu'entretiennent les députés, les membres du personnel de députés ou les membres du personnel administratif de l'Assemblée nationale dans le cadre de leurs fonctions, et ce, peu importe le lieu¹¹⁰.

101 COMMISSION DES INSTITUTIONS, préc., note 14.

102 *Id.*, p. 13.

103 *Politique relative à la prévention et à la gestion des situations de harcèlement au travail*, préc., note 87.

104 *Id.*, art. 1.2.

105 *Id.*

106 *Loi sur l'Assemblée nationale*, préc., note 6.

107 *Loi sur l'exécutif*, préc., note 7.

108 Voir la note de bas de page 2 de la Politique de l'Assemblée nationale.

109 *Id.*

110 Art. 1.2 de la Politique de l'Assemblée nationale.

Le traitement des situations de harcèlement en vertu de cette politique, dont l'objectif principal consiste à promouvoir des « relations harmonieuses au travail¹¹¹ », est soumis à la confidentialité. La politique constitue un outil de prévention, de sensibilisation et de résolution des situations de harcèlement.

En outre, en vertu de l'article 3.1 de la Politique de l'Assemblée nationale, les députés et l'administration de l'Assemblée nationale reconnaissent leur responsabilité quant à l'adoption de « saines pratiques de gestion de façon à prévenir et faire cesser le harcèlement psychologique auprès de leurs employés respectifs ». De plus, il s'avère pertinent de souligner que l'article 3.2 de la Politique de l'Assemblée nationale renvoie aux valeurs de l'Assemblée nationale énoncées à l'article 6 du Code. Cet article de la politique réaffirme la valeur de respect, à laquelle sont assujettis les députés. L'adoption de cette politique marque donc une avancée quant à l'engagement de l'Assemblée nationale pour assurer un milieu de travail exempt de harcèlement.

2.2.1.3 La cohabitation de la Politique de l'Assemblée nationale et du Code dans un contexte de harcèlement : la poursuite d'objectifs distincts

Il importe de réitérer qu'il ne relève pas de la compétence du commissaire d'appliquer et d'interpréter la Politique de l'Assemblée nationale en matière de harcèlement. Sa compétence se limite à l'interprétation et à l'application du Code. Notons que la Politique de l'Assemblée nationale « confirme la volonté des autorités politiques et administratives que l'Assemblée soit un milieu de travail sain et harmonieux, exempt de harcèlement¹¹² ». L'objectif principal poursuivi par son adoption consiste à veiller à ce que le milieu de travail à l'Assemblée nationale soit exempt de harcèlement.

Rappelons, parallèlement, que l'objectif poursuivi par le Code est d'un tout autre ordre. Celui-ci en est un d'exemplarité, notamment en faisant du respect des valeurs et principes éthiques, par les élus, une condition essentielle du maintien de la confiance de la population envers les députés et l'Assemblée nationale¹¹³.

Ainsi, en matière de harcèlement, la Politique de l'Assemblée nationale et le Code coexistent, mais ne poursuivent pas les mêmes objectifs. Il s'agit de deux régimes distincts, mais complémentaires. En effet, les mécanismes prévus au Code ne pourraient se substituer à ceux établis par la Politique de l'Assemblée nationale, et inversement. Ainsi, face à une même situation et aux mêmes faits, le Code et la Politique de l'Assemblée nationale pourraient s'appliquer de manière concomitante. Pour sa part, la Politique de l'Assemblée nationale emporte le devoir de l'Assemblée nationale, à titre d'employeur, d'assurer un milieu exempt de harcèlement.

Le conseiller sénatorial en éthique, M. Pierre Legault, a justement abordé la question de la complémentarité entre le Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs¹¹⁴ et la Politique du Sénat en matière de harcèlement¹¹⁵, dans le *Rapport d'enquête en vertu du Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs concernant l'ancien sénateur Don Meredith*¹¹⁶. Dans le contexte de cette enquête, le conseiller sénatorial en éthique devait déterminer si le sénateur Don Meredith avait contrevenu aux articles 7.1(1) et (2) et 7.2 du Code

111 *Id.*, art. 4.

112 *Id.*, art. 1.1.

113 9. Les députés reconnaissent que le respect de ces valeurs constitue une condition essentielle afin de maintenir la confiance de la population envers eux et l'Assemblée nationale et afin de réaliser pleinement la mission d'intérêt public qui leur est confiée.

114 *Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs*, préc., note 46.

115 CANADA, SÉNAT, *Politique du Sénat sur la prévention et le règlement du harcèlement en milieu de travail*, 11 juin 2009, en ligne : <https://sencanada.ca/content/sen/committee/402/inte/rep/rep08jun09-f.pdf>.

116 *Rapport d'enquête en vertu du Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs concernant l'ancien sénateur Don Meredith*, 28 juin 2019, préc., note 98.

régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs au regard d'allégations de comportement abusif, soit de harcèlement, de harcèlement sexuel et d'abus de pouvoir.

Le conseiller sénatorial en éthique précise que son mandat « se limite à interpréter et à appliquer le Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs¹¹⁷ ». Sur ce point, il précise que le harcèlement, le harcèlement sexuel et l'abus de pouvoir ne sont pas explicitement prévus au Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs. Cependant, de tels comportements peuvent être visés par les articles 7.1 et 7.2 de ce code, qui interdisent « toute conduite indigne d'un sénateur et imposent aux sénateurs l'obligation positive de se comporter avec dignité, honneur et intégrité et d'adopter une conduite qui respecte les normes les plus élevées de dignité inhérentes à la charge de sénateur¹¹⁸ ». Le conseiller sénatorial en éthique indique qu'il s'avère tout de même « utile de savoir s'il y a contravention » à la Politique du Sénat en matière de harcèlement, puisque cette dernière renvoie à des « principes universels¹¹⁹ » « qui sont bien ancrés dans les lois et les politiques des secteurs public et privé¹²⁰ ».

2.2.2 Poursuivre la réflexion sur le sujet du harcèlement à l'Assemblée nationale

La question du harcèlement au sein des milieux parlementaires demeure au cœur des préoccupations actuelles, particulièrement au regard des exigences liées à la conduite des députés. En effet, ces derniers doivent adopter une conduite conforme à des normes éthiques rigoureuses et aux attentes des citoyens, de manière à conserver leur confiance. Les députés doivent agir conformément aux exigences de la charge publique qu'ils occupent et respecter les standards les plus élevés en matière d'intégrité et de respect.

À la lumière de ce qui précède, nous invitons les députés de l'Assemblée nationale à poursuivre leur réflexion sur quelques aspects relatifs à la question du harcèlement dans un contexte parlementaire.

2.2.2.1 Une disposition législative particulière sur le harcèlement

D'abord, le Code ne prévoit pas de disposition propre à la question du harcèlement. Ainsi, dans l'exercice de sa compétence, le commissaire ne peut s'appuyer sur une disposition législative portant sur le harcèlement. Il pourrait toutefois conclure à un manquement au Code en s'appuyant sur les valeurs de l'Assemblée nationale, plus particulièrement celles se rapportant au respect, à la bienveillance, à la droiture et à la convenance. La compétence du commissaire en matière de harcèlement s'avère donc relativement limitée. C'est pourquoi les députés de l'Assemblée nationale pourraient réfléchir à la possibilité d'adopter une disposition particulière sur la question du harcèlement dans le Code¹²¹, comme c'est le cas dans certains codes de déontologie municipaux.

117 *Id.*, p. 16.

118 *Id.*

119 *Id.*

120 *Id.*

121 Voir notamment *Règlement n°18-010, Code d'éthique et de conduite des membres du conseil de la Ville et des conseils d'arrondissement*, Conseil de la Ville de Montréal, adopté le 19 février 2018, en ligne : http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/COMMISSIONS_PERM_V2_FR/MEDIA/DOCUMENTS/DOCCONSULT_2018.PDF, art. 30; *Règlement numéro L-12553 concernant le Code d'éthique et de déontologie des élus de la Ville de Laval et de leurs employés politiques*, Ville de Laval, adopté le 6 février 2018, en ligne : <https://www.laval.ca/Documents/Pages/Fr/Citoyens/reglements/reglements-codifies/reglement-l-12553.pdf>, art. 6.

De plus, comme l'ont prévu la Chambre des communes du Canada et le Parlement du Royaume-Uni, les députés de l'Assemblée nationale pourraient envisager d'adopter un code de conduite, de manière à s'engager expressément à respecter et à mettre en œuvre la valeur de respect ainsi qu'à interdire toute conduite considérée comme étant du harcèlement.

Au fédéral, le Règlement de la Chambre des communes¹²² comprend, à l'Annexe II, le Code de conduite des députés de la Chambre des communes: harcèlement sexuel. Il s'agit d'une modification entrée en vigueur le 3 décembre 2015. Le Code de conduite vise spécifiquement les situations alléguées de harcèlement sexuel entre députés¹²³. Les députés s'engagent formellement, en vertu de l'article 11, à « créer un milieu de travail exempt de harcèlement sexuel ». En effet, ceux-ci doivent notamment consigner dans un écrit cet engagement, selon le modèle proposé à l'Annexe I du Code de conduite.

Pour sa part, le Parlement du Royaume-Uni a récemment entrepris un processus de réflexion sur la question du harcèlement et s'est notamment engagé à favoriser et à maintenir un milieu parlementaire exempt de harcèlement, d'intimidation et d'inconduite sexuelle. En effet, en juillet 2018, la Chambre des communes du Royaume-Uni a consenti à la mise en place d'un mécanisme indépendant de plaintes et de griefs en matière de harcèlement, d'intimidation et d'inconduite sexuelle, l'*Independent Complaints and Grievance Scheme*¹²⁴. La Chambre des communes britannique a aussi souscrit à l'intégration d'un nouveau Code de comportement du Parlement¹²⁵ à l'intérieur de son Code de conduite. Le Code de comportement prévoit qu'aucun acte de harcèlement, d'intimidation ou d'inconduite sexuelle ne sera toléré. Si une personne croit avoir été victime de tels actes, elle peut consulter le Service de conseil indépendant en matière d'inconduite sexuelle et le Service de dénonciation indépendant en matière de harcèlement et d'intimidation. Enfin, le Code de comportement assure que tout comportement inacceptable sera traité avec sérieux et indépendance et fera l'objet de sanctions. D'ailleurs, le Code de conduite des membres de la Chambre des Lords comprend la dernière version du Code de comportement du Parlement du Royaume-Uni¹²⁶.

2.2.2.2 La conduite générale adoptée par les députés

Comme nous l'avons précisé plus tôt, dans une situation de harcèlement, l'exercice de la compétence du commissaire se limiterait à déterminer si un député a commis un manquement aux valeurs et aux principes éthiques de l'Assemblée nationale, seulement s'il a adopté cette conduite dans l'exercice de sa charge.

Dans ce contexte, les députés pourraient envisager d'élargir le champ d'application du Code en matière de harcèlement, entre autres, à une conduite qui ne cadre pas strictement dans l'exercice de la charge d'un député. En effet, les députés pourraient s'engager à respecter les valeurs de l'Assemblée nationale et les principes éthiques en tout temps, soit dans leur conduite générale, afin de maintenir la confiance du public et de respecter les normes les plus élevées en matière d'intégrité, de respect et de dignité. Cette dernière notion est d'ailleurs inscrite dans plusieurs codes professionnels. Il pourrait être pertinent de se demander si la conduite d'un élu en dehors de sa charge peut nuire à l'Assemblée nationale dans son ensemble lorsque ladite conduite ne respecte pas les valeurs et principes éthiques prévus au Code.

122 *Règlement de la Chambre des communes*, préc., note 45.

123 *Id.*, Annexe II, art. 3.

124 PARLEMENT DU ROYAUME-UNI, *Cross-Party Working Group on an Independent Complaints and Grievance Policy, Report*, 8 février 2018, en ligne: <http://qna.files.parliament.uk/ws-attachments/838704/original/Working%20Group%20on%20an%20Independent%20Complaints%20and%20Grievance%20Policy.pdf>.

125 PARLEMENT DU ROYAUME-UNI, *Behaviour Code*, en ligne: <https://www.parliament.uk/documents/lords-committees/privileges/UKParliamentBehaviourCode.pdf>.

126 ROYAUME-UNI, CHAMBRE DES LORDS, *Code of Conduct*, en ligne: <https://www.parliament.uk/documents/lords-commissioner-for-standards/HL-Code-of-Conduct.pdf>, p. 39.

Cette avenue a été choisie par le Sénat du Canada. Le *Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs* ne traite pas spécifiquement de la question du harcèlement. Toutefois, certaines de ses dispositions promeuvent des principes éthiques favorisant la bonne conduite des sénateurs. Plus particulièrement, l'article 7.1 de ce code exige qu'un sénateur adopte «une conduite qui respecte les normes les plus élevées de dignité inhérentes à la charge de sénateur¹²⁷» et qu'il s'abstienne «de tout acte qui pourrait déprécier la charge de sénateur ou l'institution du Sénat¹²⁸». Cette disposition vise ainsi la «conduite générale» des sénateurs. Par opposition, l'article 7.2 du *Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs*, qui stipule que les sénateurs doivent exercer leurs fonctions sénatoriales avec «dignité, honneur et intégrité¹²⁹», concerne la conduite des sénateurs dans l'exercice de leurs fonctions parlementaires. Ainsi, un sénateur qui serait à l'origine d'une situation de harcèlement dans sa conduite générale pourrait contrevenir à l'article 7.1(1) et (2) du *Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs*, en ne respectant pas les normes les plus élevées de dignité inhérente à la charge de sénateur, ni en s'abstenant de «tout acte qui pourrait déprécier la charge de sénateur ou l'institution du Sénat».

D'ailleurs, dans le rapport d'enquête du 9 mars 2017 concernant l'ancien sénateur Don Meredith¹³⁰, la conseillère sénatoriale en éthique en poste à ce moment, Mme Lyse Ricard, a conclu que la conduite du sénateur avait contrevenu à l'article 7.1 du *Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs*. En effet, cette disposition a été examinée au regard de la relation de nature sexuelle qu'a entretenue le sénateur Don Meredith «pendant deux ans [...] avec une adolescente¹³¹». La conseillère sénatoriale a démontré, dans son analyse, que cette disposition ne s'appliquait pas exclusivement aux sénateurs «dans l'exercice de leurs fonctions parlementaires¹³²», mais bien «à la conduite d'un sénateur dans son ensemble¹³³».

De plus, dans le rapport d'enquête du 28 juin 2019 au sujet de l'ancien sénateur Don Meredith¹³⁴, le conseiller sénatorial en éthique, M. Pierre Legault, a conclu que le sénateur avait contrevenu aux articles 7.1 et 7.2 du *Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs*, dans un contexte de harcèlement, de harcèlement sexuel et d'abus de pouvoir, même si certains de ses actes n'avaient pas été commis sur les lieux de travail ou dans l'exercice de ses fonctions parlementaires.

Soulignons aussi que, dans son récent rapport sur la modernisation de la Politique du Sénat du Canada contre le harcèlement¹³⁵, le sous-comité sur les ressources humaines recommande l'élargissement de la portée de la Politique du Sénat au-delà de l'organisation du Sénat, soit «à des comportements qui ont cours en dehors des limites temporelles et spatiales de l'organisation¹³⁶».

127 *Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs*, préc., note 46, art. 7.1 (1).

128 *Id.*, art. 7.1 (2).

129 *Id.*, art. 7.2.

130 CANADA, BUREAU DU CONSEILLER SÉNATORIAL EN ÉTHIQUE, *Rapport d'enquête en vertu du Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs concernant le sénateur Don Meredith*, 9 mars 2017, en ligne: http://sen.parl.gc.ca/se0-cse/PDF/Inquiry_Meredith2017-f.pdf.

131 *Id.*, p. 1.

132 *Id.*, p. 6.

133 *Id.*, p 5-8.

134 *Rapport d'enquête concernant l'ancien sénateur Don Meredith*, 28 juin 2019, préc., note 98.

135 CANADA, SÉNAT, *Modernisation de la Politique du Sénat contre le harcèlement, Ensemble pour un milieu de travail sain*, Rapport du sous-comité sur les ressources humaines, Février 2019, en ligne: http://publications.gc.ca/collections/collection_2019/sen/yc30-0/YC30-0-421-37-fra.pdf.

136 *Id.*, p. ix, 14-15.

2.2.2.3 L'information du commissaire au sujet d'une plainte fondée en matière de harcèlement

Enfin, nous souhaitons également inviter à la réflexion les députés de l'Assemblée nationale sur la recommandation du sous-comité sur les ressources humaines dans son récent rapport sur la révision de la politique contre le harcèlement du Sénat du Canada¹³⁷. Cette recommandation suggère que le conseiller sénatorial en éthique soit informé de toute plainte déposée en matière de harcèlement à l'encontre d'un sénateur¹³⁸. À ce sujet, il pourrait être pertinent que le commissaire soit avisé de toute plainte fondée à l'encontre d'un membre de l'Assemblée nationale en vertu de la Politique de l'Assemblée nationale.

À la lumière de ce qui précède et considérant les objectifs éminemment différents de la Politique de l'Assemblée nationale et du Code, nous invitons le législateur à se pencher sur l'opportunité d'y encadrer les situations de harcèlement.

RECOMMANDATION 13

Que les parlementaires réfléchissent à la question de l'encadrement des situations de harcèlement par le Code.

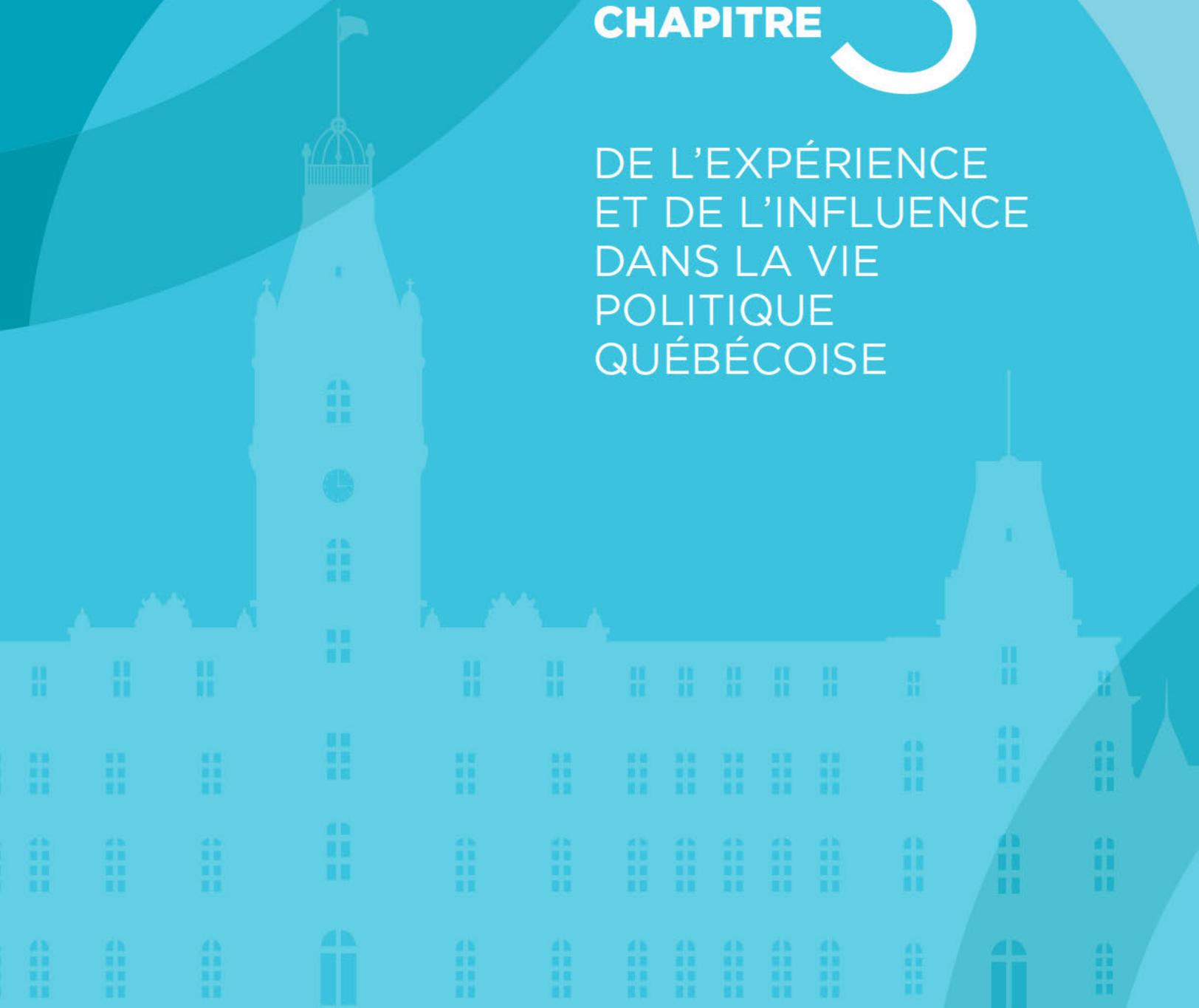
R
13

¹³⁷ *Modernisation de la Politique du Sénat contre le harcèlement, Ensemble pour un milieu de travail sain*, préc., note 135.

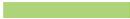
¹³⁸ *Id.*, p. xii, 37.

CHAPITRE 3

DE L'EXPÉRIENCE
ET DE L'INFLUENCE
DANS LA VIE
POLITIQUE
QUÉBÉCOISE



CHAPITRE 3



La mise en œuvre du Code au cours des neuf dernières années exige également que l'on se questionne sur l'effet et l'importance de l'expérience personnelle et professionnelle dans la vie politique. En effet, les dispositions centrales du Code régissent de plusieurs manières les conflits d'intérêts et peuvent parfois mener à des incompatibilités entre les expériences passées ou actuelles des élus et leur charge de représentant des citoyens. Il est évidemment attendu des députés qu'à titre de titulaires de charge publique, ils agissent au nom de l'intérêt public et non pour leur intérêt personnel ou pour des intérêts privés. Cependant, certaines obligations au regard du Code peuvent créer des situations difficiles à concilier pour eux et elles ont des conséquences indéniables sur leur travail de député au jour le jour.



3.1 La question de l'expérience dans la vie politique

3.1.1 Les conflits d'intérêts

Au quotidien, tout individu a plusieurs intérêts qui sont en confrontation constante. Un conflit d'intérêts est un état de fait, mais ne constitue pas un problème irrémédiable :

« En soi, le conflit d'intérêts n'est pas une faute, mais il est l'occasion d'une faute éventuelle. Il comporte le danger que la personne obligée de servir et promouvoir l'intérêt d'autrui manque à son devoir pour servir plutôt son intérêt personnel¹³⁹ ».

« Comme tous les agents publics ont des intérêts légitimes liés à leur capacité de citoyen privé, les conflits d'intérêts ne sauraient simplement être évités ou interdits : il faut les définir, les identifier et les gérer¹⁴⁰ ».

L'OCDE définit le conflit d'intérêts comme « un conflit entre la mission publique et les intérêts privés d'un agent public, dans lequel l'agent public possède à titre privé des intérêts qui pourraient influencer indûment la façon dont il s'acquitte de ses obligations et de ses responsabilités¹⁴¹ ».

Selon Albert Mayrand, « [est] en conflit d'intérêts la personne qui, ayant l'obligation légale ou contractuelle d'agir dans le meilleur intérêt d'autrui, est placée dans une situation susceptible de l'inciter à manquer à cette obligation pour agir plutôt dans son intérêt personnel¹⁴² ».

En matière de conflits d'intérêts, le Code fixe un standard élevé pour les députés en raison de la particularité de leur charge. Ceux-ci doivent placer l'intérêt public au-dessus de leurs intérêts personnels : « As public officers, they have a fiduciary relationship with the citizens on whose behalf they act and they are entrusted with responsibility to protect and uphold the common interests of the citizens. In other words, they must put the public interest above all others¹⁴³ ». Plusieurs situations de conflits d'intérêts sont donc interdites par le Code afin de mettre ce principe en évidence.

3.1.1.1 Les règles générales sur les conflits d'intérêts

De façon générale, le Code interdit au député de se placer dans une situation où son intérêt personnel peut influencer son indépendance de jugement dans l'exercice de sa charge¹⁴⁴. De plus, il ne peut favoriser ses intérêts personnels ni favoriser les intérêts personnels des membres de sa famille immédiate (conjoint ou conjointe et enfant(s) à charge) ou, d'une manière abusive, ceux de toute autre personne¹⁴⁵, incluant une personne morale. Il ne peut non plus utiliser ou communiquer des renseignements qu'il obtient dans l'exercice de sa charge qui ne sont pas publics pour favoriser ses intérêts ou ceux de toute autre personne¹⁴⁶. Finalement, le député ne peut non plus faire de marché avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public, sauf pour certaines exceptions (article 18 du Code).

139 A. MAYRAND, préc., note 85, p. 29.

140 OCDE, *Recommandation du Conseil sur les lignes directrices pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public*, Juin 2003, Annexe A, en ligne : <https://www.oecd.org/gov/ethics/49106150.pdf>, p. 4.

141 *Id.*

142 A. MAYRAND, préc., note 85, p. 28.

143 COMMONWEALTH PARLIAMENTARY ASSOCIATION, *Recommended Benchmarks for Codes of Conduct applying to Members of Parliament*, Février 2016, p. 4.

144 Art. 15 du Code.

145 *Id.*, art. 16.

146 *Id.*, art. 17.

Plus précisément, les articles 15 à 18 prévoient ceci :

15. Un député ne peut se placer dans une situation où son intérêt personnel peut influencer son indépendance de jugement dans l'exercice de sa charge.

16. Dans l'exercice de sa charge, un député ne peut :

- 1° agir, tenter d'agir ou omettre d'agir de façon à favoriser ses intérêts personnels, ceux d'un membre de sa famille immédiate ou ceux d'un de ses enfants non à charge ou, d'une manière abusive, ceux de toute autre personne;
- 2° se prévaloir de sa charge pour influencer ou tenter d'influencer la décision d'une autre personne de façon à favoriser ses intérêts personnels, ceux d'un membre de sa famille immédiate ou ceux d'un de ses enfants non à charge ou, d'une manière abusive, ceux de toute autre personne.

17. Un député ne peut utiliser, communiquer ou tenter d'utiliser ou de communiquer des renseignements qu'il obtient dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de sa charge et qui ne sont généralement pas à la disposition du public pour favoriser ses intérêts personnels ou ceux de toute autre personne.

18. Un député ne peut, directement ou indirectement, participer à un marché avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public.

Toutefois, un député peut :

- 1° avoir un intérêt dans une entreprise qui participe à un tel marché, sous réserve :
 - a) dans le cas d'une entreprise dont les titres ne sont pas transigés à une bourse (*sic*) et pour lesquels il n'existe pas de marché organisé, d'en aviser le commissaire à l'éthique et à la déontologie dès qu'il a connaissance du marché et que celui-ci permette alors que le député conserve cet intérêt, mais aux conditions qu'il fixe, notamment la constitution d'une fiducie sans droit de regard ou l'octroi d'un mandat sans droit de regard dont le fiduciaire ou le mandataire est indépendant;
 - b) dans le cas d'une autre entreprise, que l'importance de l'intérêt ou les circonstances entourant la conclusion du marché ne permettent vraisemblablement pas la collusion ou l'influence induue;
- 2° recevoir un prêt, un remboursement, une subvention, une indemnité ou un autre avantage du gouvernement, d'un ministère ou d'un organisme public, conformément à une loi, à un règlement ou à un programme;
- 3° détenir des titres émis par le gouvernement ou un organisme public à des conditions identiques pour tous.

De leur côté, les articles 22, 23 et 24 prévoient explicitement qu'un député qui se retrouve, de manière fortuite, dans une situation de conflit d'intérêt doit y mettre fin dans un délai de 60 jours.

22. Un député qui, lors de son élection, est placé dans une situation de conflit d'intérêts doit en aviser sans délai le commissaire et mettre fin à cette situation au plus tard dans les 60 jours, à moins qu'un autre délai ne soit fixé par le commissaire.

23. Un député qui, au cours de son mandat, est placé dans une situation de conflit d'intérêts, en raison de l'application d'une loi, d'un mariage, d'une union civile ou d'une union de fait auquel il est partie ou de l'acceptation d'une donation, d'un legs ou d'une charge de liquidateur de succession, doit en aviser sans délai le commissaire et mettre fin à cette situation au plus tard dans les 60 jours, à moins qu'un autre délai ne soit fixé par le commissaire.

24. Un député placé à son insu ou contre sa volonté dans une situation de conflit d'intérêts doit en aviser sans délai le commissaire et mettre fin à cette situation au plus tard dans les 60 jours qui suivent la date où il en a eu connaissance, à moins qu'un autre délai ne soit fixé par le commissaire.

Selon l'idée générale qui ressort de ces articles, il est nécessaire, pour un député, de mettre fin à toute situation problématique au regard du Code dans les meilleurs délais, avec l'accompagnement du commissaire. Il est donc conseillé en tout temps aux élus de contacter le commissaire s'ils estiment qu'une situation peut être visée par les règles sur les conflits d'intérêts.

Les articles relatifs aux conflits d'intérêts vont de pair avec l'obligation pour les élus de divulguer leurs intérêts. En effet, les articles 37 à 40 ainsi que les articles 51 à 55 du Code prévoient l'obligation pour les membres de l'Assemblée nationale de produire auprès du commissaire une déclaration de leurs intérêts et de ceux des membres de leur famille immédiate après leur entrée en fonction et annuellement par la suite. La déclaration des intérêts personnels permet au commissaire de s'assurer auprès des élus de la bonne gestion des conflits d'intérêts, le cas échéant, et du respect des dispositions du Code en la matière. Les sommaires de ces déclarations d'intérêts sont ensuite rendus publics sur le site Web du Commissaire, conformément aux articles 40 et 55 du Code.

Pour leur part, les articles 45 à 49 prévoient des règles sur les conflits d'intérêts qui ne sont applicables qu'aux membres du Conseil exécutif. Certaines de ces règles seront revues en détail dans la prochaine section du présent chapitre.

3.1.1.2 L'article 25 du Code

Un autre article portant sur les conflits d'intérêts mérite qu'on s'y attarde dans cet exercice de réflexion. Il s'agit de l'article 25 du Code, qui vise à interdire une forme plus particulière de conflit d'intérêts. Il n'est donc applicable que dans certaines situations très précises. Cet article se lit comme suit:

25. Un député qui, à l'égard d'une question dont l'Assemblée nationale ou une commission dont il est membre est saisie, a un intérêt personnel et financier distinct de celui de l'ensemble des députés ou de la population et dont il a connaissance est tenu, s'il est présent, de déclarer publiquement et sans délai la nature de cet intérêt et de se retirer de la séance sans exercer son droit de vote ni participer aux débats sur cette question.

Le député doit en outre en aviser le secrétaire général de l'Assemblée nationale et le commissaire.

Ainsi, un député qui détient personnellement des intérêts financiers dans un domaine particulier, à titre d'exemple, dans le domaine agricole ou le domaine manufacturier, ne peut s'exprimer en chambre sur l'industrie dans laquelle il détient des intérêts. Plusieurs rapports d'enquête du commissaire ont d'ailleurs traité de cette question¹⁴⁷ et le premier rapport sur la mise en œuvre du Code soulevait déjà des enjeux se rattachant à cet article¹⁴⁸. Dans ce rapport, le commissaire Saint-Laurent mettait alors en évidence l'ancien article 62 de la *Loi sur l'Assemblée nationale*¹⁴⁹, qui a été abrogé au moment de l'entrée en vigueur du Code, et dont s'inspire le libellé actuel de l'article 25. Voici l'ancien article 62 :

62. Un député qui a un intérêt financier, personnel et direct, distinct de celui de l'ensemble des députés ou de la population, dans une matière soumise à la considération de l'Assemblée, d'une commission ou d'une sous-commission, doit déclarer publiquement cet intérêt avant de prendre part aux débats ou de voter sur cette question.

Toutefois, il n'a pas à faire cette déclaration s'il s'abstient de participer aux débats et de voter sur cette question.

Comme le commissaire Saint-Laurent le soulignait alors :

« On constate que cet article 62 n'interdisait pas au député ayant un intérêt financier, personnel et direct, distinct de celui de l'ensemble des députés ou de la population, de participer au débat sur cette question. La *Loi sur l'Assemblée nationale* obligeait le député à déclarer publiquement son intérêt. Toutefois, contrairement à ce qui est maintenant prescrit par le Code, il pouvait prendre part au débat et même voter sur cette question¹⁵⁰ ».

Fort du libellé de cet ancien article, le commissaire avait alors recommandé que l'article 25 du Code soit modifié, afin de prévoir que le député qui a un intérêt personnel et financier distinct puisse prendre aux débats, sans exercer son droit de vote, à la condition de déclarer préalablement l'intérêt en question.

L'étude du premier rapport sur la mise en œuvre du Code par les membres de la Commission des institutions avait toutefois permis d'établir que les députés exprimaient leurs réserves par rapport à la recommandation initialement proposée par le commissaire Saint-Laurent¹⁵¹. Ils craignaient que celle-ci puisse constituer un recul. Toutefois, ils demandaient par le fait même qu'une formation offerte aux députés sur le Code puisse définir clairement le concept d'intérêt personnel et financier distinct.

La jurisprudence du Commissaire a permis de dégager au fil du temps une définition du concept d'intérêt personnel et financier distinct visé par l'article 25. Dans un premier temps, un intérêt personnel doit être propre à l'élu et il peut ne comporter aucun aspect financier. Cet intérêt personnel peut également varier selon le contexte et les circonstances particulières. Dans un deuxième temps, cet intérêt, en plus d'être personnel, doit être financier. Il doit s'agir d'un intérêt qui a une valeur pécuniaire, économique ou monétaire. Cet intérêt financier doit

147 COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport au sujet de madame Sylvie D'Amours, députée de Mirabel*, 1^{er} décembre 2014; COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport au sujet de monsieur Yves Bolduc, ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport, ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de la Science et député de Jean-Talon*, jusqu'au 26 février 2015, 29 juillet 2015; COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport au sujet de monsieur Jacques Daoust, ministre des Transports, de la mobilité durable et de l'Électrification des transports et député de Verdun*, jusqu'au 19 août 2016, 29 août 2016; COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport au sujet de monsieur Gaétan Barrette, ministre de la Santé et des Services sociaux, et député de La Pinière*, 25 septembre 2017.

148 RMEQ 2011-2015, préc., note 12, p. 35 et suivantes (Recommandation 4).

149 *Loi sur l'Assemblée nationale*, préc., note 6.

150 RMEQ 2011-2014, préc., note 12, p. 36.

151 COMMISSION DES INSTITUTIONS, préc., note 14, p. 14-15.

être présent ou raisonnablement prévisible. Ainsi, tout intérêt purement hypothétique ou prospectif ne saurait constituer un intérêt financier au regard de cette disposition. Enfin, cet article prévoit que l'intérêt personnel et financier doit aussi être distinct de celui de l'ensemble des députés ou de la population. Tout intérêt ou toute question d'application générale seraient alors écartés. L'interprétation de ce qui distingue un intérêt particulier d'un membre de l'Assemblée nationale par rapport à celui de l'ensemble des députés ou de la population nécessite une analyse en fonction des circonstances.

De plus, en raison de l'effet de l'article 25 sur la liberté de parole des élus, il a été établi qu'une portée restrictive devrait lui être donnée. Néanmoins, les conséquences de cet article sont souvent mal reçues, tant par les députés que par les citoyens qu'ils représentent. En effet, le profil social, professionnel ou entrepreneurial d'un candidat est largement mis en évidence en période électorale. Ainsi, une fois un candidat élu, il peut s'agir d'un élément crucial sur lequel le député fonde son action. De plus, les citoyens qu'il représente s'attendent parfois à ce qu'il agisse comme porte-parole de la frange de la population qu'il incarne de par son profil social, professionnel ou entrepreneurial.

D'une part, nous souhaitons à nouveau évoquer cette situation dans le présent rapport, car il y a là matière à réflexion. En effet, l'article 25 empêche ces élus de s'exprimer au cours de discussions dans lesquelles leur apport est attendu, tant par leur formation politique que par leurs concitoyens. Ainsi, malgré les conclusions du rapport de la Commission des institutions, plusieurs élus nous ont mentionné être opposés à cet article et ses effets.

D'autre part, certains projets de loi contenant plusieurs principes posent un problème réel d'application de l'article 25. En effet, pour respecter la lettre de ce dernier, il faudrait qu'un député placé dans une situation visée par l'article 25 se retire de toutes les étapes de l'étude de du projet de loi dans son ensemble, même si l'intérêt qu'il détient ne touche que quelques articles du projet de loi.

Considérant tous ces éléments, nous tenons à soulever cette problématique, comme le commissaire Saint-Laurent l'avait fait en 2015. Nous recommandons ainsi que le député qui a un intérêt personnel et financier distinct de celui de l'ensemble des députés ou de la population envers une question dont l'Assemblée nationale ou une commission dont il est membre est saisie puisse conserver le droit de prendre part aux débats parlementaires dans la mesure où il déclare publiquement son intérêt, sans toutefois avoir de droit de vote sur ces questions.

Il est important de souligner que cette modification, si elle était adoptée, ne constituerait pas un recul dans la poursuite des objectifs du Code. Elle vise une meilleure adéquation entre le privilège de la liberté de parole dont dispose un élu, les attentes des citoyens qu'il représente et la transparence nécessaire pour prévenir les risques de conflit d'intérêts. En effet, à ce jour, se sachant dans l'impossibilité d'intervenir, les députés se trouvant dans une situation régie par l'article 25 évitent simplement de se présenter lors des débats. De ce fait, ils n'ont pas à déclarer publiquement leur intérêt. Permettre au député de s'exprimer sur une question après avoir déclaré son intérêt amènerait donc une plus grande transparence, au bénéfice des citoyens. D'ailleurs, pour que ces derniers soient globalement mieux informés, nous croyons opportun d'étendre le caractère public des déclarations faites en vertu cet article.

Comme dans les régimes de déontologie parlementaire qui ont opté pour la publicité de déclarations semblables¹⁵², nous pensons qu'il serait souhaitable que toutes les déclarations publiques de conflits d'intérêts faites en vertu de l'article 25 soient inscrites au procès-verbal de la séance et communiquées au Commissaire par l'Assemblée nationale. Ces déclarations

152 Entre autres, en France, il est prévu que les assemblées parlementaires doivent déterminer « les modalités de tenue d'un registre public recensant les cas dans lesquels un parlementaire a estimé devoir ne pas participer aux travaux du Parlement en raison d'une situation de conflit d'intérêts [...] » (*Ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires*, art. 4 quater).

devraient par la suite être compilées dans un registre public administré par le Commissaire. Un tel mécanisme favoriserait ainsi la transparence en permettant aux citoyens d'être informés des intérêts détenus par les élus, et dans quel contexte.

RECOMMANDATION 14

Que le Code soit modifié de manière à permettre à un député qui a un intérêt personnel et financier distinct de l'ensemble des députés ou de la population de prendre part aux débats sans droit de vote, dans la mesure où il déclare publiquement son intérêt au préalable. Ces déclarations devraient être inscrites au procès-verbal de la séance et le Commissaire serait chargé de tenir un registre public de ces déclarations.

R
14

3.1.2 Les incompatibilités et l'exclusivité de fonctions

Des enjeux liés à l'expérience des élus peuvent également être soulevés par rapport aux règles portant sur les incompatibilités de fonctions, en vigueur pour les députés, et celles portant sur l'exclusivité de fonctions, en vigueur pour les membres du Conseil exécutif.

3.1.2.1 Les incompatibilités de fonctions pour les députés

Au cours des neuf premières années de mise en œuvre du Code, quelques situations ont en effet permis de réfléchir aux règles existantes en matière d'incompatibilités de fonctions. S'il est prévu au Code que les membres du Conseil exécutif ne peuvent occuper d'autres fonctions, la règle applicable aux députés est beaucoup plus souple. À l'exception de certaines situations précisées au Code, les députés peuvent continuer d'occuper d'autres fonctions en plus de leur charge. Il leur est donc possible de manière générale de mener d'autres activités, rémunérées ou non, en plus de leur travail de député, sous réserve du respect des autres principes et règles inscrits au Code.

Les articles 10 à 14 du Code concernent le régime d'incompatibilités de fonctions prévues pour les députés. Les voici :

10. Est incompatible avec la charge de député celle de membre du conseil d'une municipalité ou d'une commission scolaire.

11. Est incompatible avec la charge de député tout emploi, tout poste ou toute autre fonction auquel correspond une rémunération ou un avantage tenant lieu de rémunération :

1° du gouvernement, de l'un de ses ministères ou d'un organisme public;

2° du gouvernement du Canada, de celui d'une autre province ou d'un territoire, ou de l'un de leurs ministères ou organismes, à l'exception des Forces armées régulières ou de réserve;

3° d'un État étranger;

4° d'une organisation internationale à but non lucratif.

Toutefois, n'est pas incompatible avec la charge de député le fait d'être membre du Conseil exécutif.

En outre, le présent article n'a pas pour effet d'interdire l'exercice contre rémunération d'activités didactiques ou d'une profession auprès d'un organisme visé au sous-paragraphe b du paragraphe 1^o de l'article 5, sous réserve que le député en ait avisé le commissaire à l'éthique et à la déontologie et que celui-ci l'ait permis.

12. Est incompatible avec la fonction de président de l'Assemblée nationale la fonction d'administrateur ou de dirigeant d'une personne morale, d'une société de personnes ou d'une association à caractère professionnel, commercial, industriel ou financier.

13. Un député qui, lors de son élection, se trouve dans l'une des situations d'incompatibilité prévues par les articles 10 et 11 doit, avant de prêter serment, se démettre de la fonction incompatible avec sa charge.

Si une fonction incompatible avec sa charge échoit à un député au cours de son mandat, celui-ci doit se démettre de l'une ou de l'autre dans un délai de 30 jours. Entre-temps, il ne peut siéger à l'Assemblée nationale.

14. Un député ne peut exercer des activités de lobbyisme au sens de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* (chapitre T-11.011).

Toutefois, le présent article n'interdit pas les activités qu'exerce normalement un député dans le cadre de ses attributions.

Dans la détermination de la question de savoir si un député a exercé des activités de lobbyisme, le commissaire à l'éthique et à la déontologie doit consulter le commissaire au lobbyisme.

Ainsi, un député ne peut cumuler plus d'une charge électorale. En effet, il ne peut être membre d'un conseil municipal ou membre du conseil d'une commission scolaire. De plus, il lui est impossible d'occuper un emploi rémunéré auprès d'un gouvernement provincial, territorial ou fédéral ou de l'un de leurs ministères et organismes publics. Un député ne peut non plus exercer des activités de lobbyisme, tel qu'elles sont définies par le commissaire au lobbyisme. En raison de sa fonction particulière, le président de l'Assemblée ne peut exercer des fonctions de dirigeant ou d'administrateur d'une entreprise.

Comme le précise Albert Mayrand :

«On interdit au député d'exercer simultanément deux fonctions dans certains cas où ses deux employeurs ou mandants peuvent avoir des intérêts opposés; sa neutralité serait alors douteuse, car celui qui sert deux maîtres à la fois peut avoir avantage à favoriser les intérêts de l'un au détriment des intérêts de l'autre. La principale raison pour laquelle deux fonctions sont déclarées incompatibles est que les intérêts des deux employeurs sont occasionnellement opposés et que l'unique titulaire de ces deux fonctions pourrait manquer d'impartialité; son propre intérêt l'inciterait à favoriser davantage l'un de ses mandants ou employeurs aux dépens de l'autre¹⁵³».

Certains débats publics ont été tenus dans les dernières années quant à l'opportunité pour les membres de l'Assemblée nationale d'occuper une autre fonction alors que leur première responsabilité est d'être député à l'Assemblée nationale. Dans le premier rapport sur la mise en œuvre du Code, le commissaire Saint-Laurent invitait les membres de l'Assemblée nationale à

153 A. MAYRAND, préc., note 85, p. 5.

procéder à «un examen, au regard des principes éthiques et des règles déontologiques établis par le Code, de la pertinence de maintenir la possibilité, pour les députés, d'exercer simultanément plus d'une fonction¹⁵⁴». À la suite de cette invitation, les membres de la Commission des institutions ont indiqué qu'ils jugeaient «opportun que l'Assemblée nationale balise l'exercice de plus d'une fonction par les députés¹⁵⁵». Toutefois, ils s'interrogeaient sur le sens à donner au mot «fonction» et rappelaient que «certains ordres professionnels exigent de leurs membres qu'ils maintiennent une certaine fréquence dans la pratique de leur profession pour conserver leurs droits¹⁵⁶». Malgré cet échange entre le commissaire et la Commission, le régime des incompatibilités de fonctions n'a pas été modifié et n'a pas fait l'objet de discussions dans ce sens non plus.

Si ce débat est tout à fait pertinent, nous ne souhaitons pas faire une recommandation ferme pour que soit revu le régime des incompatibilités de fonctions. En effet, accorder aux députés la possibilité de continuer à exercer certaines fonctions nous semble incarner un équilibre entre l'importance d'avoir au sein de l'Assemblée nationale des individus aux expériences diversifiées, le risque de professionnalisation des charges électives, l'incertitude à long terme liée au statut de député et la nécessité de garder un pont avec sa vie professionnelle une fois le mandat terminé. Il faut aussi prendre garde aux effets qu'une règle trop stricte sur les incompatibilités de fonctions pourrait avoir sur les possibles candidatures à la fonction de député.

Par ailleurs, sous réserve du respect des règles portant sur les incompatibilités de fonctions et des autres dispositions du Code, dont celles portant sur l'assiduité et les conflits d'intérêts, un député peut, en principe, exercer une fonction parallèlement à l'exercice de sa charge. L'article 26 du Code prévoit cependant qu'**«un député qui, parallèlement à l'exercice de sa charge, exerce une autre fonction doit éviter tout conflit entre l'exercice de cette fonction et sa charge de député»**. À cet effet, selon la jurisprudence du Commissaire «[l]a charge publique que [le député] exerce implique que ses actions et ses décisions doivent être guidées par l'intérêt public, le bien commun¹⁵⁷». Ainsi, un député doit toujours s'assurer de mettre de côté les intérêts liés à une fonction occupée en parallèle lorsqu'il exerce sa charge de député.

En terminant, soulignons que le terme «fonction» doit être interprété au sens large et ne doit pas être restreint au sens d'une fonction professionnelle ou d'un emploi. Ainsi, il a été reconnu qu'un député peut continuer à exercer des fonctions au sein d'une entreprise, de pratiquer le droit ou la médecine, de publier des chroniques ou des ouvrages, d'exercer certaines fonctions honorifiques auprès d'organismes, etc.

3.1.2.2 Exclusivité de fonctions pour les membres du Conseil exécutif

En ce qui concerne les membres du Conseil exécutif, la situation est tout à fait différente. En effet, comme nous l'avons signalé plus tôt, le Code prévoit une stricte interdiction pour eux d'occuper d'autres fonctions, dont celles d'administrateur ou de dirigeant d'une entreprise ou d'une association :

43. Un membre du Conseil exécutif doit se consacrer entièrement à l'exercice de ses fonctions. Il ne peut notamment exercer la fonction d'administrateur ou de dirigeant d'une personne morale, d'une société de personnes ou d'une association.

154 RMEQ 2011-2014, préc., note 12, p. 28.

155 COMMISSION DES INSTITUTIONS, préc., note 14, p. 14.

156 *Id.*

157 COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport d'enquête du Commissaire ad hoc à l'éthique et à la déontologie au sujet de monsieur Claude Surprenant, député de Groulx*, 20 novembre 2017, p. 33.

Cette règle est généralement bien comprise par les personnes visées. La notion d'exclusivité de fonction existait déjà de longue date avant l'entrée en vigueur du Code et était inscrite dans les directives sur les conflits d'intérêts¹⁵⁸ adoptées par le premier ministre. Notons que la règle sur l'exclusivité de fonctions est également applicable aux députés qui sont autorisés à siéger au Conseil des ministres, soit le whip en chef du gouvernement et le président du caucus du gouvernement, en vertu de l'article 42 du Code.

Cette limitation est essentielle afin que les membres du Conseil exécutif se vouent exclusivement à leurs fonctions gouvernementales. Elle est cependant interprétée par le Commissaire avec une certaine latitude. En effet, au cours des débats sur la première version de l'article 43¹⁵⁹ qui se trouvait dans le projet de loi n° 48¹⁶⁰, le législateur a précisé qu'il ne visait pas à interdire l'exercice d'activités par les membres du Conseil exécutif, mais plutôt à ce qu'ils ne remplissent pas une fonction qui les détourneraient de leur charge de ministre.

Ainsi, si l'exercice d'autres fonctions ou d'activités qui sont liées à une profession n'est pas permis au sens de l'article 43 du Code, certaines activités, telles que du bénévolat ou l'écriture d'ouvrages, pourraient être menées par les membres du Conseil exécutif sans que cela porte atteinte à leur fonction ministérielle.

Entre autres, le Commissaire a interprété que certains postes d'administrateur peuvent être occupés par un membre du Conseil exécutif sans que sa charge en soit affectée. Par exemple, un ministre pourrait être administrateur d'une société de gestion de patrimoine dont il est le seul actionnaire et administrateur, si cette société a été préalablement déclarée au Commissaire et que son patrimoine est assimilé à celui du ministre pour l'application des règles relatives aux conflits d'intérêts¹⁶¹. Il importe de préciser que toutes les situations particulières pouvant être autorisées par le Commissaire doivent être évaluées au cas par cas, et en fonction du contexte.

Encore faut-il noter que plusieurs provinces autorisent expressément les membres du Conseil exécutif à exercer la gestion de leurs intérêts financiers personnels, malgré les dispositions relatives à l'exclusivité de fonctions qui leur sont également applicables.

En Colombie-Britannique, l'article 9 du *Members' Conflict of Interest Act*¹⁶² prévoit un régime très large d'incompatibilités de fonctions pour un membre du Conseil exécutif. Toutefois, au paragraphe 5, il indique une exception propre à ce régime pour ce qui est de la gestion des intérêts financiers personnels¹⁶³.

158 Cette règle se lisait comme suit: «Les membres du Conseil exécutif doivent mettre fin, dans les plus brefs délais après leur nomination et pour toute la durée de leur mandat, aux activités de nature professionnelle, commerciale ou d'affaires qui pourraient constituer une source de conflit d'intérêts ou les empêcher de consacrer tout leur temps à leurs fonctions.» Cette règle se trouvait tant dans les directives de 2009, que celles adoptées en 1977 par René Lévesque. Voir *Directives aux membres du Conseil exécutif sur les conflits d'intérêts*, 9 septembre 2009 (Jean Charest), et *Directive du premier ministre aux membres du Conseil exécutif concernant les conflits d'intérêts*, 12 janvier 1977 (René Lévesque).

159 Il s'agissait des articles 37 et 38 du projet de loi n° 48.

160 Projet de loi n° 48, préc., note 3.

161 Cela signifie que si le patrimoine de la société de gestion est composé de produits financiers qui ne peuvent être détenus directement par le membre du Conseil exécutif, les comptes de cette société doivent être placés en mandat ou en fiducie sans droit de regard conformément à l'article 45 du Code. De plus, il serait strictement interdit à cette société d'avoir des marchés avec le gouvernement, conformément à l'article 46 du Code.

162 *Members' Conflict of Interest Act*, R.S.B.C. 1996, c. 287.

163 9. (1)A member of the Executive Council must not

(a)engage in employment or in the practice of a profession,

(b)carry on a business, or

(c)hold an office or directorship other than in a social club, religious organization or political party

if any of these activities are likely to conflict with the member's public duties.

[...]

(5)**For the purposes of this section, the management of routine personal financial interests does not constitute carrying on a business.**» (nos soulignements)

En Alberta, l'article 21 du *Conflicts of Interests Act*¹⁶⁴ encadre un régime similaire. Il comprend aussi une exception au régime d'exclusivité de fonctions qui permet au commissaire d'approuver toute situation particulière¹⁶⁵.

À l'Île-du-Prince-Édouard, l'article 19 du *Conflict of Interest Act*¹⁶⁶ stipule de la même façon qu'un ministre ne peut exercer des activités commerciales au moyen d'une société de personnes ou d'une entreprise individuelle. Toutefois, le 4^e paragraphe de l'article précise que la gestion routinière des intérêts financiers personnels ne constitue pas une activité commerciale¹⁶⁷.

Finalement, la *Loi sur l'Assemblée législative et le Conseil exécutif*¹⁶⁸ des Territoires du Nord-Ouest stipule à l'article 81 que la gestion courante des intérêts financiers personnels ne constitue pas une incompatibilité de fonctions avec la charge de ministre¹⁶⁹.

De ce fait, comme il ressort de ces autres législations provinciales, la gestion des intérêts financiers personnels d'un ministre peut être compatible avec la règle concernant l'exclusivité de fonction si toutes les règles relatives aux conflits d'intérêts sont remplies quant à ces intérêts personnels. Cependant, une telle situation exige un accompagnement constant du Commissaire, et les intérêts personnels en question doivent faire l'objet d'une déclaration exhaustive soumise à ce dernier au préalable.

164 *Conflicts of Interests Act*, préc., note 58.

165 **21.** (1) A Minister breaches this Act if, after the expiration of the relevant period referred to in section 22, the Minister
 (a) engages in employment or in the practice of a profession,
 (b) carries on a business, or
 (c) holds an office or directorship other than in a social club, religious organization or political party,
 that creates or appears to create a conflict between a private interest of the Minister and the public duty of the Minister.
 (2) Subsection (1) does not apply if the Minister has disclosed the material facts to the Ethics Commissioner and if,
 (a) prior to the expiration of the relevant period referred to in section 22,
 the Ethics Commissioner is satisfied that the activity will not create or appear to create a conflict between a private interest of the Minister or of a person directly associated with the Minister and the performance of the Minister's public duty, and
 in the case of a business, the Ethics Commissioner is satisfied that the business will be carried on by way of a management arrangement in which
 (A) the Minister will be precluded from participating in discussions about matters that could affect a private interest of the Minister or of a person directly associated with the Minister, and
 (B) the Minister will be precluded from voting on matters that could affect a private interest of the Minister or of a person directly associated with the Minister,
 or
 (b) after the expiration of the relevant period referred to in section 22, the Minister commences an activity with the prior approval of the Ethics Commissioner on the conditions set out in subsection (2)(a)(i) and (ii).
 (3) An approval given by the Ethics Commissioner under subsection (2) may be given subject to any conditions determined by the Ethics Commissioner.
 (4) For the purposes of this section,
 (a) **the management of routine personal financial interests does not constitute carrying on a business**, and
 (b) maintaining qualifications in a profession or occupation as required by the profession or occupation does not constitute carrying on a business or engaging in employment or in the practice of a profession.» (nos soulèvements)

166 *Conflict of Interest Act*, R.S.P.E.I. 1988, c. C-17.1.

167 «**19.** Partnerships and sole proprietorships

(1) Subject to section 20, a Minister shall not carry on business through a partnership or sole proprietorship.

[...]

Personal financial interests

(4) For the purposes of this section and clause 17(b), **the management of routine personal financial interests does not constitute carrying on a business**.» (nos soulèvements)

168 *Loi sur l'Assemblée législative et le Conseil exécutif*, L.T.N.-O. 1999, c. 22.

169 «**81.** (1) À l'exclusion de ce qui est requis par l'exercice de ses fonctions, le président et les ministres ne peuvent :

a) exercer une profession ou occuper un emploi;

b) exercer des activités commerciales **autres que la gestion courante de ses intérêts financiers personnels**;

c) occuper un poste au sein d'un organisme ou faire partie du conseil d'administration d'un organisme autre qu'un club social, une organisation religieuse ou un parti politique.» (nos soulèvements)

3.1.3 Les règles d'après-mandat

Le Code régit principalement les conflits d'intérêts qui surviennent en cours de mandat. Toutefois, certaines règles déontologiques particulières s'appliquent également à un ancien membre du Conseil exécutif une fois son mandat terminé. En effet, le Code instaure des règles qui vont encadrer, voire limiter les actions d'un ancien ministre dans ses futures fonctions. Les règles sur l'après-mandat ne sont applicables qu'aux anciens membres du Conseil exécutif, et non pas aux députés qui n'ont pas exercé de fonctions ministérielles.

Certaines règles sont en vigueur pour une durée de deux ans seulement, alors que d'autres le sont en tout temps. Des lignes directrices sur les règles d'après-mandat ont été émises en mai 2018¹⁷⁰, peu avant les élections prévues au mois d'octobre, puisque le Commissaire recevait un nombre élevé de demandes à ce sujet.

Les articles 57, 58 et 59 prévoient des règles qui régissent en tout temps les anciens ministres :

57. Un membre du Conseil exécutif qui a cessé d'exercer ses fonctions à ce titre doit se comporter de façon à ne pas tirer d'avantages indus de ses fonctions antérieures.

58. Un membre du Conseil exécutif qui a cessé d'exercer ses fonctions à ce titre ne doit pas divulguer une information confidentielle dont il a pris connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions. Il ne doit pas non plus donner à quiconque des conseils fondés sur de l'information non disponible au public, dont il a pris connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions.

59. Un membre du Conseil exécutif qui a agi relativement à une procédure, une négociation ou une autre opération particulière ne peut, après qu'il ait cessé d'exercer ses fonctions à ce titre, agir au nom ou pour le compte d'autrui à l'égard de la même procédure, négociation ou autre opération.

De son côté, l'article 60 du Code prévoit les restrictions qui sont applicables pour une période de deux années suivant la fin du mandat de l'ancien membre du Conseil exécutif :

60. Un membre du Conseil exécutif ne peut, dans les deux ans qui suivent la cessation de ses fonctions à ce titre :

- 1° accepter une nomination au conseil d'administration ou comme membre d'un organisme, d'une entreprise ou d'une autre entité qui n'est pas une entité de l'État et avec lequel il a eu des rapports officiels, directs et importants au cours de l'année qui a précédé la cessation de ses fonctions ou accepter d'occuper un emploi, un poste ou toute autre fonction au sein d'un tel organisme ou d'une telle entreprise ou entité;**
- 2° sauf s'il est toujours député, et sous réserve de l'interdiction prévue à l'article 14, intervenir pour le compte d'autrui auprès de tout ministère ou auprès d'une autre entité de l'État avec laquelle il a eu des rapports officiels, directs et importants au cours de l'année qui a précédé la cessation de ses fonctions.**

¹⁷⁰ COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Lignes directrices - Règles d'après-mandat - Membres du Conseil exécutif*, Mai 2018, en ligne: <https://www.ced-qc.ca/fr/document/1305>.

La notion de rapports officiels, directs et importants contenue dans cet article a été définie par la jurisprudence du Commissaire. Ainsi, les lignes directrices sur les règles d'après-mandat précisent que les rapports auxquels l'article 60 fait allusion s'interprètent d'une manière large et renvoient à toutes formes de liens, de relations entre les personnes ou les groupes de personnes, y compris les personnes morales. Quant aux qualificatifs « officiel », « direct » et « important », ils doivent être interprétés dans leur sens usuel¹⁷¹. Un rapport doit présenter toutes ces caractéristiques combinées afin que l'interdiction de 60(1°) s'applique. Au cours des dernières années, deux problématiques particulières ont émergé de l'interprétation de cette disposition.

3.1.3.1 Les interventions auprès d'entités de l'État

Une question se pose quant à l'interprétation à donner à l'article 60 du Code. Le premier paragraphe prévoit *a contrario* la possibilité sans restrictions pour un ancien membre du Conseil exécutif d'occuper un emploi au sein d'une entité de l'État. Par la suite, le deuxième paragraphe limite, pour une durée de deux ans, les interventions qu'il peut faire pour le compte d'autrui auprès de tout ministère ou d'une autre entité de l'État avec laquelle il a eu des rapports officiels, directs et importants au cours de l'année qui a précédé la cessation de ses fonctions. Les restrictions inscrites à ce paragraphe visent tous les ministères, sans exception. Pour ce qui est des entités de l'État, seules celles avec lesquelles un membre du Conseil exécutif a eu des rapports officiels, directs et importants sont visées.

Dans le cas où un ancien ministre obtient un emploi au sein d'une entité de l'État, nous nous sommes interrogés sur l'interprétation cumulative des deux paragraphes de l'article 60. Ainsi, un ancien ministre qui obtient un emploi au sein d'un ministère pourrait-il intervenir pour le compte de ce ministère auprès d'un autre ministère? Si les deux paragraphes sont mis en application, l'ancien ministre peut accepter cet emploi auprès du ministère, puisqu'il n'y a aucune restriction qui lui soit applicable en cette matière. Cependant, conformément au deuxième paragraphe, il ne pourrait intervenir auprès de tout ministère pour le compte de son nouvel employeur. Le résultat de cette interprétation peut sembler excessif au regard de l'objectif visé par cet article et limite fortement les possibilités d'emploi de l'ancien membre du Conseil exécutif.

Par rapport à cette situation, le précédent rapport sur la mise en œuvre du Code présente ce qui suit:

«Par ailleurs, le commissaire a précisé que le paragraphe 2° de l'article 60 du Code ne s'applique pas lorsqu'un membre du Conseil exécutif reprend ses fonctions antérieures auprès d'une entité de l'État et qu'il intervient pour celle-ci auprès d'un ministère ou d'une autre entité de l'État. Cependant, il doit demeurer vigilant et s'abstenir d'intervenir lorsque les circonstances l'exigent, pour se conformer aux autres obligations déontologiques prescrites par le Code¹⁷²».

Le commissaire Saint-Laurent avait donc conclu que si un membre du Conseil exécutif avait exercé avant sa charge ministérielle des fonctions auprès de cette même entité de l'État pour laquelle il retourne travailler, le deuxième paragraphe de l'article 60 n'est pas applicable. Il s'agit cependant d'une exception. Ainsi, les deux paragraphes de l'article 60, au-delà de cet exemple, sont interprétés de manière générale comme étant cumulatifs.

171 Un rapport officiel en est un qui émane d'une autorité reconnue ou constituée. Pour déterminer si un rapport est officiel, il faut vérifier en quelle qualité ou à quel titre les personnes concernées agissaient. Un rapport direct réfère à celui auquel le membre du Conseil exécutif a pris part personnellement ou par l'entremise d'une personne agissant sous ses instructions. Un rapport important réfère à ce qui est capital, essentiel, grave ou qui présente un grand intérêt ou dont la place, le rôle, l'intérêt ou les conséquences possibles sont considérables. Afin d'évaluer l'importance du rapport, il est utile de porter attention à l'envergure du dossier ou à la façon dont l'entité en question est concernée par l'objet de ce rapport.

172 RMEQ 2011-2014, préc., note 12, p. 56.

Cette restriction est-elle trop importante au regard de l'intérêt public? Si un ancien ministre est au service d'un ministère ou d'un organisme public, il exerce cette charge au bénéfice de l'intérêt public et non au bénéfice d'une entreprise privée. Il semble donc que les restrictions prévues au paragraphe 2 de l'article 60 pourraient être modulées dans un tel cas d'espèce.

De plus, il appert que la *Loi sur l'éthique et la transparence en matière de lobbyisme*¹⁷³, qui contient elle aussi certaines restrictions dans l'après-mandat pour les membres du Conseil exécutif, peut mener à un résultat complètement à l'opposé de celui auquel mène le Code, ce qui crée une grande confusion chez la personne visée. En effet, au sens de cette loi, puisque l'ancien membre du Conseil exécutif qui obtient un emploi dans un ministère ou un organisme public demeure un titulaire de charge publique, il n'y a pas de restrictions d'après-mandat qui lui sont alors applicables à ce titre.

RECOMMANDATION 15

Que les parlementaires réfléchissent à l'application du paragraphe 2 de l'article 60 à un ancien membre du Conseil exécutif qui accepte une nomination au conseil d'administration ou comme membre d'une entité de l'État ou qui accepte d'occuper un emploi, un poste ou toute autre fonction au sein d'une entité de l'État.

¹⁷³ *Loi sur l'éthique et la transparence en matière de lobbyisme*, RLRQ, c. T-11.011.

3.2 L'enjeu des députés investisseurs et entrepreneurs

Le fait d'être un député investisseur ou entrepreneur soulève certains enjeux particuliers sur le plan déontologique, notamment en raison des intérêts détenus dans une ou plusieurs entreprises, et des liens que celles-ci peuvent entretenir avec l'État. Le Code vise ainsi à faire en sorte que le député investisseur ou entrepreneur se protège de l'influence de ses intérêts et qu'il ne puisse exercer aucune pression à cet égard au détriment de l'intérêt public au nom duquel il doit agir. Plus précisément, le Code encadre la conclusion de marchés entre les membres de l'Assemblée nationale et le gouvernement de même que la détention d'intérêts dans des entreprises privées et publiques. Dans le cas des ministres, ces règles concernent également la détention d'intérêts par des membres de leur famille immédiate, notamment leur conjoint ou conjointe, dans des entreprises privées.

Bien qu'il ne fasse aucun doute qu'un encadrement en la matière soit essentiel, dans un objectif de prévention des conflits d'intérêts et de préservation de la confiance des citoyens envers leurs élus, encore faut-il trouver un juste équilibre entre cet encadrement et l'effet dissuasif de règles déontologiques trop contraignantes. En effet, des règles trop strictes peuvent parfois décourager des candidats de s'intéresser à la vie publique en raison des restrictions qui leur sont imposées ainsi qu'aux membres de leur famille immédiate. Comme l'écrivait Albert Mayrand il y a déjà plusieurs années: «À une époque où chacun des époux tient à conserver son autonomie et sa liberté professionnelle, l'élection d'un député (ou d'une députée) pourrait imposer à sa conjointe (ou à son conjoint) des restrictions trop désavantageuses qui inciteraient les parties intéressées à se détourner soit du lien matrimonial soit de la fonction de député¹⁷⁴».

Par ailleurs, on ne saurait trop insister sur l'importance de la diffusion en amont des règles du Code, dont l'application est susceptible d'engendrer des conséquences importantes pour un candidat au profil d'investisseur ou d'entrepreneur. Cette diffusion devrait se faire non seulement par le Commissaire, mais aussi par l'entremise des formations politiques, qui sont du reste les mieux placées pour joindre leurs candidats.

3.2.1 Les marchés avec le gouvernement

Le Code encadre la conclusion de marchés, directement ou par l'intermédiaire biais d'une entreprise, entre le membre de l'Assemblée nationale et le gouvernement, un ministère ou un organisme public. Plus spécifiquement, les articles 18 à 21, de même que l'article 46, traitent de la question. Tandis que les articles 18 à 21 s'appliquent à tous les députés, l'article 46, dont il sera question ultérieurement, vise précisément les ministres et les membres de leur famille immédiate. Pour revenir à l'article 18, il pose le principe suivant lequel les marchés entre un membre de l'Assemblée nationale et le gouvernement, un ministère ou un organisme public sont interdits, mais prévoit plusieurs atténuations, aux paragraphes 1 à 3 du deuxième alinéa.

¹⁷⁴ A. MAYRAND, préc., note 85, p. 66.

Dans le contexte du Code, le terme « marché », qui figure aux articles 18, 19, 38, 40, 46 et 52, a un sens très large¹⁷⁵. En effet, constituent un marché un contrat pour la fourniture de biens ou de services, un prêt, un remboursement, une subvention, une indemnité ou un autre avantage. Cette interprétation découle notamment du libellé même de l'article 18, cité un peu plus loin. À la lecture de cet article, l'on constate que le législateur a voulu donner au terme « marché » un sens étendu, ce qui est confirmé par les exceptions des 2^e et 3^e paragraphes du deuxième alinéa. Notons que ces exceptions ont été rendues nécessaires par le sens large du terme « marché », susceptible de produire des résultats non désirés dans certaines circonstances, par exemple, lorsqu'il s'agit de subventions ou de détention d'obligations gouvernementales. L'article 18 se lit comme suit :

«18. Un député ne peut, directement ou indirectement, participer à un marché avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public.

Toutefois, un député peut :

1° avoir un intérêt dans une entreprise qui participe à un tel marché, sous réserve :

a) dans le cas d'une entreprise dont les titres ne sont pas transigés à une bourse (*sic*) et pour lesquels il n'existe pas de marché organisé, d'en aviser le commissaire à l'éthique et à la déontologie dès qu'il a connaissance du marché et que celui-ci permette alors que le député conserve cet intérêt, mais aux conditions qu'il fixe, notamment la constitution d'une fiducie sans droit de regard ou l'octroi d'un mandat sans droit de regard dont le fiduciaire ou le mandataire est indépendant;

b) dans le cas d'une autre entreprise, que l'importance de l'intérêt ou les circonstances entourant la conclusion du marché ne permettent vraisemblablement pas la collusion ou l'influence indue;

2° recevoir un prêt, un remboursement, une subvention, une indemnité ou un autre avantage du gouvernement, d'un ministère ou d'un organisme public, conformément à une loi, à un règlement ou à un programme;

3° détenir des titres émis par le gouvernement ou un organisme public à des conditions identiques pour tous».

L'objectif de cet encadrement consiste à éviter que l'intérêt d'un membre de l'Assemblée nationale dans la conclusion d'un marché ne prévale sur l'intérêt de l'ensemble des citoyens, envers lesquels il doit faire preuve de loyauté, aux termes du Code.¹⁷⁶

De façon plus générale, comme le soulignait Mayrand, « [l]e but de l'interdiction des marchés avec le gouvernement est de faire échec non seulement aux conflits d'intérêts, mais aussi aux soupçons de déloyauté que ces marchés peuvent faire naître chez un public qui ignore les circonstances entourant leur conclusion¹⁷⁷ ».

175 Ceci ressort en outre des débats parlementaires entourant l'adoption du Code: ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Journal des débats de la Commission permanente des institutions*, 1^{re} sess., 39^e légis., 3 juin 2010, Vol. 41, N° 81, p. 8; 12 novembre 2010, Vol. 41, N° 106, p. 11-15, 19.

176 Art. 6, 2e al. 1^o du Code; A. MAYRAND, préc., note 85, p. 56-57.

177 A. MAYRAND, préc., note 85, p. 77.

3.2.1.1 Les membres du Conseil exécutif

Les articles 45 et 46 régissent les situations où les membres du Conseil exécutif détiennent des intérêts dans une entreprise publique ou privée. Ainsi, ce sont ces dispositions, et non le premier paragraphe de l'article 18 du Code, qui s'appliquent dans leur cas. En revanche, les deuxième et troisième paragraphes du deuxième alinéa de l'article 18 du Code ont été considérés comme s'appliquant aux membres du Conseil exécutif. En effet, le Code ne prévoit aucune autre règle régissant spécifiquement les ministres à cet égard. Ceci signifie qu'en principe, un ministre peut, à titre personnel, recevoir un prêt, un remboursement, une indemnité ou un autre avantage du gouvernement, d'un ministère ou d'un organisme public, conformément à une loi, à un règlement ou à un programme et détenir des titres émis par le gouvernement ou un organisme public à des conditions identiques pour tous.

3.2.1.2 Les marchés conclus personnellement avec certaines entités du secteur public

Contrairement au cas où le marché se fait au moyen d'une entreprise privée ou publique, quand il s'agit d'un marché conclu personnellement par le député et qui n'est pas visé par les exceptions prévues aux deuxième et troisième paragraphes du deuxième alinéa de l'article 18 du Code, le commissaire ne dispose d'aucune latitude pour l'autoriser. C'est pourquoi, en pratique, l'application de l'article 18 a soulevé certaines incongruités.

En effet, un député ne pourrait participer à un marché avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public, quelles qu'en soient la nature et la valeur, alors que le même marché pourrait être autorisé s'il était conclu par l'entreprise de ce député. Ainsi, si un député souhaitait participer à un marché avec une université du réseau de l'Université du Québec ou un cégep, par exemple, en prononçant une allocution pour laquelle il serait rémunéré, il ne pourrait pas le faire à titre personnel, mais pourrait obtenir l'autorisation du commissaire si ce même marché était conclu par son entreprise.

À ce sujet, soulignons qu'au fédéral, un ministre peut être partie à un contrat conclu avec une entité du secteur public si le commissaire estime que ce contrat n'aura vraisemblablement aucune incidence sur l'exercice de ses fonctions officielles¹⁷⁸. De même, un député peut être directement partie à un tel contrat si le commissaire estime que le député ne risque pas, du fait de ce contrat, de manquer à ses obligations aux termes du Code¹⁷⁹.

Ainsi, nous recommandons de prévoir la possibilité que le commissaire autorise les marchés conclus personnellement par un député et le gouvernement, un ministère ou un organisme public.

RECOMMANDATION 16

Que le Code soit modifié de manière à ce que le commissaire puisse autoriser un député à participer à un marché avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public, pourvu que l'importance de l'intérêt ou les circonstances entourant la conclusion de ce marché ne permettent vraisemblablement pas la collusion ou une influence induite, aux conditions que le commissaire fixe.

R
16

¹⁷⁸ Loi sur les conflits d'intérêts, préc., note 34, art. 13 (1) et (3).

¹⁷⁹ Code régissant les conflits d'intérêts des députés, préc., note 45, art. 16 (1).

3.2.2 La détention d'intérêts par un ministre dans des entreprises publiques

L'article 45 encadre la détention d'intérêts par un membre du Conseil exécutif dans une entreprise dont les titres sont transigés à une Bourse ou pour lesquels il existe un autre marché organisé, communément appelée «entreprise publique».

Cet article se lit comme suit :

«45. Un membre du Conseil exécutif doit, dans les 60 jours de sa nomination ou du fait lui conférant un tel intérêt, soit se départir de ses intérêts dans des entreprises dont les titres sont transigés à une bourse (*sic*) ou pour lesquels il existe un autre marché organisé, soit les transporter dans une fiducie sans droit de regard dont le fiduciaire est indépendant ou encore les confier à un mandataire indépendant en vertu d'un mandat sans droit de regard. Il doit en outre, à l'égard de ces intérêts, se conformer à toute autre mesure ou condition requise par le commissaire à l'éthique et à la déontologie, le cas échéant.

Toutefois, le présent article ne s'applique pas à l'égard d'un placement dans un fonds mutuel de placements à capital variable, d'un certificat de placement garanti ou d'un instrument financier analogue, d'un intérêt dans un régime de retraite, un régime enregistré d'épargne-retraite qui n'est pas autogéré, un régime de prestations aux employés, une police d'assurance-vie ou une rente similaire, d'une participation au Fonds de solidarité des travailleurs du Québec (F.T.Q.) ou à Fondation, le Fonds de développement de la Confédération des syndicats nationaux pour la coopération et l'emploi et de tout intérêt similaire qui, de l'avis du commissaire, devrait être exclu de l'application du présent article».

L'objectif de l'article 45 consiste à limiter le risque que le membre du Conseil exécutif puisse influencer la valeur de ses actifs, par exemple des actions qu'il détient dans des entreprises cotées en Bourse, de par les décisions auxquelles il prend part et des informations auxquelles il a accès en raison de ses fonctions. En effet, les politiques du gouvernement et les décisions du Conseil des ministres, par exemple en matière de prêts ou de subventions, pourraient avoir une incidence sur la valeur des actions d'une entreprise¹⁸⁰.

Le premier alinéa de l'article 45 prévoit que le membre du Conseil exécutif doit se départir ou placer ces intérêts dans une fiducie sans droit de regard ou un mandat sans droit de regard. En outre, le membre du Conseil exécutif doit se conformer à toute autre condition requise par le commissaire à l'égard de ces intérêts, le cas échéant. Cependant, le deuxième alinéa de l'article 45 énonce plusieurs exceptions à cette règle, et permet au commissaire d'exclure d'autres intérêts similaires qui, à son avis, ne devraient pas être visés par l'application de cet article.

¹⁸⁰ À cet égard, il est intéressant de souligner que la disposition correspondante au palier fédéral qui encadre la détention d'intérêts dans une entreprise publique définit cet intérêt comme «[t]out bien dont la valeur peut être influencée directement ou indirectement par les décisions ou les politiques du gouvernement»: art. 20, «bien contrôlé» de la *Loi sur les conflits d'intérêts*, préc., note 34, art. 2.

3.2.2.1 Les intérêts visés

L'article 45 vise les intérêts dans des entreprises dont les titres sont transigés à une Bourse ou pour lesquels il existe un autre marché organisé. Dans les prochaines sous-sections, nous présenterons certains intérêts qui ont suscité une réflexion particulière du Commissaire.

3.2.2.1.1 L'intérêt détenu au moyen d'une société de gestion

Contrairement à l'article 46, l'article 45 ne fait pas allusion à des intérêts détenus « directement ou indirectement ». Or, compte tenu de l'objectif du Code, le Commissaire a interprété cet article comme visant les intérêts détenus directement par un membre du Conseil exécutif, mais aussi par l'intermédiaire d'une entreprise. En effet, toute autre interprétation qui permettrait la détention indirecte d'intérêts dans des entreprises dont les titres sont transigés à une Bourse, que ce soit par l'entremise d'une société de gestion, de portefeuille ou autrement, serait susceptible d'engendrer d'une situation de conflit d'intérêts réelle ou apparente.

3.2.2.1.2 Les options de rémunération

Les options de rémunération sont des « options d'achat d'actions pour attirer et retenir des employés de haut calibre¹⁸¹ » qu'offrent parfois certaines entreprises, dont des entreprises cotées en Bourse. En fait, « [c]es options sont très semblables aux options sur actions classiques, dans le sens où le titulaire a le droit, mais non l'obligation, de souscrire des actions de l'entreprise. Cependant, le contrat est établi entre le titulaire et l'entreprise, alors qu'un contrat d'option classique est conclu entre [deux] parties qui n'ont aucun lien avec l'émetteur des actions¹⁸² ». Par ailleurs, ces options sont généralement assorties d'un délai, soit une période avant laquelle il est impossible d'exercer l'option. Dans ces cas, un ancien employé, dirigeant ou administrateur qui bénéficierait de telles options pourrait les exercer même s'il n'était plus au service de l'entreprise.

Ces options peuvent se qualifier d'intérêts dans une entreprise dont les titres sont transigés en Bourse. Or, il peut être complexe pour le membre du Conseil exécutif de confier ces options à un mandataire ou un fiduciaire dans le cadre d'un mandat sans droit de regard ou d'une fiducie sans droit de regard, puisqu'il ne s'agit pas d'une valeur mobilière au même titre qu'une action ou une option d'achat typique. Par ailleurs, comme il ne s'agit pas d'une option qui se négocie en Bourse, il n'existe aucun marché pour sa revente. En conséquence, la mise en œuvre de l'article 45 du Code peut se révéler problématique quand de tels intérêts sont en jeu. Nous souhaitons donc sensibiliser les parlementaires à cette question.

3.2.2.2 Les exclusions

Le second alinéa de l'article 45 énumère certaines exclusions concernant des placements qui, en principe, ne sont pas sous le contrôle d'un membre du Conseil exécutif ou dont il ne connaît pas la composition. Celui-ci n'a donc pas à vendre les placements qui y sont énumérés ni à les mettre dans un mandat sans droit de regard ou une fiducie sans droit de regard.

De plus, comme nous l'avons précisé plus tôt, le commissaire peut y ajouter tout intérêt similaire qui, à son avis, devrait être exclu de l'application de l'article 45. La sous-section qui suit fait état d'un type d'intérêt ayant été retiré de l'application de cet article.

¹⁸¹ DESJARDINS, *Pourquoi acheter des options?*, en ligne : <https://www.desjardins.com/coopmoi/plans-action-conseils/epargne-placements/pourquoi-acheter-options/index.jsp>.

¹⁸² *Id.*

3.2.2.1 Les « intérêts similaires »

Le deuxième alinéa *in fine* donne une marge de manœuvre au commissaire relativement à « tout intérêt similaire qui, de l'avis du commissaire, devrait être exclu de l'application du présent article ». À ce titre, il a été déterminé que l'intérêt dans un fonds négocié en Bourse (ci-après « FNB ») ne devrait pas être soumis à l'article 45 du Code.

En effet, un FNB consiste en un bassin d'actifs diversifiés, qui est géré de façon discrétionnaire. Les investisseurs détenant des parts dans ces fonds n'ont, en principe, aucun pouvoir d'influence ni aucun pouvoir décisionnel sur la gestion du fonds. Puisque le détenteur de parts dans un FNB n'exerce pas de contrôle sur les titres détenus par ce fonds, il a été décidé que les parts dans un FNB ne sont pas visées par le premier alinéa de l'article 45 du Code. Cependant, en présence d'un FNB sectoriel et au regard des responsabilités ministérielles d'un membre du Conseil exécutif, certaines mesures pourraient être requises par le commissaire de manière à prévenir un conflit d'intérêts.

3.2.3 La détention d'intérêts par un ministre dans des entreprises privées (art. 46)

L'article 46 du Code encadre la détention d'intérêts, par le membre du Conseil exécutif et sa famille immédiate, dans une entreprise dont les titres ne sont pas transigés en Bourse ou qui ne font pas l'objet d'un autre marché organisé. Cet article se lit comme suit :

« 46. Un membre du Conseil exécutif qui a, directement ou indirectement, des intérêts dans une entreprise autre qu'une entreprise visée au premier alinéa de l'article 45 doit, dans les 60 jours de sa nomination ou du fait lui conférant un tel intérêt, faire en sorte, sous réserve de l'exception prévue au paragraphe 3^o du deuxième alinéa de l'article 18, que l'entreprise s'abstienne de faire, directement ou indirectement, quelque marché avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public.

Le premier alinéa s'applique également, compte tenu des adaptations nécessaires, à de tels intérêts détenus par un membre de la famille immédiate du membre du Conseil exécutif. Toutefois, le commissaire peut, s'il estime qu'il n'y a pas alors de risque que le membre du Conseil exécutif manque à ses obligations aux termes du présent code ou que l'intérêt public ne sera pas desservi et après en avoir informé le secrétaire général du Conseil exécutif, autoriser qu'une entreprise, dans laquelle un membre de la famille immédiate du membre du Conseil exécutif a des intérêts, participe à des marchés ou types de marchés avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public, aux conditions suivantes :

- 1^o aucun marché n'implique le ministère ou un organisme public dont la responsabilité a été confiée au membre du Conseil exécutif en cause, ni le ministère du Conseil exécutif;
- 2^o cette entreprise a déjà participé à de tels marchés ou types de marchés et les conditions générales applicables à ces marchés ou types de marchés demeurent identiques, même si le marché implique le ministère ou un organisme public dont la responsabilité a été confiée au membre du Conseil exécutif en cause ou le ministère du Conseil exécutif;

- 3° aucun contrat de gré à gré ne peut être conclu par cette entreprise avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public;
- 4° cette entreprise ne constitue pas un fournisseur exclusif en regard de tels marchés ou types de marchés;
- 5° le membre du Conseil exécutif en cause s'engage à ne jamais discuter avec ses collègues ou avec tout autre intéressé, même en privé, de dossiers qui peuvent être liés de près ou de loin avec les marchés faits ou qui pourraient être faits avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public, directement ou indirectement, par cette entreprise, à ne pas exercer ou tenter d'exercer directement ou indirectement quelque influence à l'égard de tels dossiers et à se retirer de toute séance du Conseil exécutif, d'un comité ministériel du Conseil exécutif ou du Conseil du trésor pour la durée des délibérations relatives à de tels dossiers;
- 6° le membre du Conseil exécutif en cause annexe à sa déclaration un document signé, identifiant cette entreprise avec mention des intérêts détenus dans celle-ci par le membre de sa famille immédiate;
- 7° le membre avise par écrit le sous-ministre du ministère et les dirigeants des organismes publics dont la responsabilité lui a été confiée qu'aucun marché ne peut être fait avec ce ministère ou avec cet organisme public par l'entreprise mentionnée en annexe à sa déclaration.

En outre, le commissaire peut, en tout temps, exiger qu'il soit satisfait à toute autre condition qu'il estime appropriée, restreindre les marchés ou types de marchés qu'il a autorisés ou demander qu'il soit mis fin à de tels marchés.

Avis d'une autorisation donnée en vertu du présent article ou de toute modification à celle-ci doit être rendu public sans délai par le commissaire. Cet avis indique notamment les motifs sur lesquels l'autorisation ou la modification se fonde, le nom de l'entreprise, celui du membre du Conseil exécutif et du membre de sa famille immédiate concerné, la nature des marchés ou types de marchés et les conditions fixées par le commissaire».

Ainsi, le membre du Conseil exécutif qui a, directement ou indirectement, des intérêts dans une entreprise privée doit, dans les 60 jours de sa nomination ou du fait lui conférant un tel intérêt, faire en sorte, sous réserve de l'exception prévue au troisième paragraphe du deuxième alinéa de l'article 18¹⁸³, que l'entreprise s'abstienne de faire, directement ou indirectement, quelque marché avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public.

À la différence d'un membre du Conseil exécutif, un membre de sa famille immédiate peut conserver son intérêt dans une entreprise privée qui participe à un tel marché si le commissaire estime qu'il n'y a pas alors de risque que le membre du Conseil exécutif manque à ses obligations aux termes du code ou que l'intérêt public ne sera pas desservi et l'y autorise, aux conditions prévues à l'article 46, et à toute autre condition qu'il fixe.

183 **18.** Un député ne peut, directement ou indirectement, participer à un marché avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public.

Toutefois, un député peut :

[...]

3° détenir des titres émis par le gouvernement ou un organisme public à des conditions identiques pour tous.

3.2.3.1 Les intérêts détenus par un ministre

L'article 46 n'offre aucune solution de rechange lorsqu'il s'agit d'une entreprise privée participant à des marchés avec le gouvernement dans laquelle un membre du Conseil exécutif détient des intérêts, directement ou indirectement. Si l'entreprise ne cesse de participer à ces marchés, le membre du Conseil exécutif doit se départir de son intérêt. La règle est absolue.¹⁸⁴

D'abord, le commissaire ne peut pas autoriser que l'entreprise fasse des marchés avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public. À ce sujet, notons que la possibilité de permettre au commissaire d'autoriser de tels marchés, lorsque l'intérêt est détenu par un membre du Conseil exécutif, a été envisagée dans le contexte du Projet de loi n° 48 sur le Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale¹⁸⁵, mais a été retirée par la suite.

De même, la possibilité que l'intérêt détenu par un membre du Conseil exécutif soit transféré dans un mandat ou une fiducie sans droit de regard avait été considérée dans le Projet de loi n° 48, mais a finalement été supprimée du Code. En conséquence, et compte tenu du libellé très large de l'article 46¹⁸⁶, le Commissaire a interprété que le premier alinéa de l'article 46 ne permet pas que l'intérêt soit placé dans un mandat ou une fiducie sans droit de regard, lorsqu'il est détenu par un membre du Conseil exécutif lui-même. Cette interprétation est d'ailleurs contenue dans la *Note d'information - Fiducie et mandat sans droit de regard* de février 2014, qui prévoit :

« Lorsque le membre du Conseil exécutif détient plutôt des intérêts dans une entreprise privée, dont les titres ne sont pas transigés à une bourse (*sic*), cette entreprise ne peut faire, directement ou indirectement, quelque marché avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public, comme le prévoit l'article 46 du Code. Dès que l'entreprise fait affaire avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public, le membre du Conseil exécutif doit mettre fin au contrat ou se départir de ses intérêts. Il ne peut pas les transporter dans une fiducie ou un mandat sans droit de regard. La règle est absolue, aucun marché avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public pour cette entreprise privée. Lorsque les intérêts dans une entreprise privée sont détenus par un membre de la famille immédiate du membre du Conseil exécutif, l'article 46 du Code fixe le cadre applicable. En outre, le commissaire peut exiger qu'il soit satisfait à d'autres conditions [soulignement ajouté]¹⁸⁷ ».

3.2.3.2 Les intérêts détenus par un membre de la famille immédiate d'un ministre

Comme nous l'avons déjà indiqué, un membre de la famille immédiate d'un membre du Conseil exécutif peut détenir un intérêt dans une entreprise privée qui participe à un marché avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public, dans la mesure où le commissaire l'y autorise, aux conditions prescrites par le Code et à toute autre condition qu'il estime appropriée. Certaines de ces conditions ont fait l'objet d'une interprétation particulière que nous présentons dans les sous-sections qui suivent.

184 RMEQ 2011-2014, préc., note 12, p. 52; COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Note d'information - Fiducie et mandat sans droit de regard*, Février 2014, en ligne: <https://www.ced-qc.ca/fr/document/1314>, section 3.

185 Projet de loi n° 48, préc., note 3, art. 41.

186 L'article 46 du Code vise un intérêt détenu « directement ou indirectement » dans une entreprise privée qui participe, « directement ou indirectement » à « quelque » marché avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public, sous réserve de l'exception prévue au paragraphe 3^e du deuxième alinéa de l'article 18 du Code.

187 COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Note d'information - Fiducie et mandat sans droit de regard*, préc., note 184, section 3.

3.2.3.2.1 *Le ministère ou l'organisme public en cause*

Les deux premiers paragraphes du deuxième alinéa de l'article 46¹⁸⁸ prévoient que le marché ne doit pas impliquer le ministère ou un organisme public dont la responsabilité a été confiée au membre du Conseil exécutif en cause ni le ministère du Conseil exécutif. Toutefois, si ce marché implique le ministère ou un organisme public dont la responsabilité a été confiée au membre du Conseil exécutif en cause ou le ministère du Conseil exécutif, ce marché sera susceptible d'être autorisé si l'entreprise en question a déjà participé à de tels marchés ou types de marchés et que les conditions générales qui s'y appliquent demeurent identiques.

3.2.3.2.2 *Le contrat de gré à gré*

Le troisième paragraphe du deuxième alinéa de l'article 46 stipule qu'« aucun contrat de gré à gré ne peut être conclu par cette entreprise avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public¹⁸⁹ ». À ce titre, il a été déterminé que le contrat de gré à gré se distingue de celui obtenu à la suite d'un appel d'offres public ou sur invitation. Ce type de contrat est défini au deuxième alinéa de l'article 1379 du Code civil du Québec comme étant « tout contrat qui n'est pas d'adhésion¹⁹⁰ ». Comme le souligne Vincent Karim « est d'adhésion, le contrat conclu par une entreprise avec une personne qui ne lui laisse aucune ouverture à la négociation. C'est le cas, lorsqu'un gouvernement ou un organisme public, suite à un appel d'offres, exige de toute entreprise intéressée par le contrat de respecter les modalités et les conditions prévues dans les documents des cahiers de charge, et ce, sans avoir la possibilité de les négocier¹⁹¹ ». Le Conseil du Trésor a également fait sienne cette interprétation¹⁹².

3.2.3.3 Les obstacles à l'application de l'article 46

3.2.3.3.1 *L'existence de marchés*

Dans le contexte de l'application de l'article 46 du Code, la vigilance et la collaboration du membre visé du Conseil exécutif et de sa famille immédiate s'avèrent essentielles. En effet, ils doivent à tout moment être informés de l'existence d'un marché entre une entreprise privée dans laquelle ils détiennent, directement ou indirectement, un intérêt et le gouvernement, un ministère ou un organisme public.

Cependant, dans certains cas, il peut être complexe d'être averti en temps opportun de tels marchés. En effet, compte tenu du libellé très large de l'article 46, un membre du Conseil exécutif ou un membre de sa famille immédiate, le cas échéant, doit être informé non seulement des marchés qui concernent une entreprise dans laquelle il détient personnellement des intérêts, mais aussi des marchés d'une entreprise dans laquelle il possède des intérêts par l'intermédiaire d'une autre entreprise.

En outre, pour un investisseur ayant des intérêts dans un grand nombre d'entreprises, les renseignements au sujet de l'existence de marchés avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public peuvent être difficilement accessibles. Il peut donc s'avérer fastidieux pour un membre du Conseil exécutif ou sa famille immédiate de mettre en place un mécanisme de veille adéquat. Pour cette raison, il serait opportun de réfléchir à une façon de permettre au Commissaire d'obtenir l'information directement auprès des entités visées.

188 Art. 46, al. 2, (1^o) et (2^o) du Code.

189 *Id.*, art. 46, al. 2, (3^o).

190 Le premier alinéa de l'article 1379 du *Code civil du Québec*, RLRQ, c. CCQ-1991 énonce que « [l]e contrat est d'adhésion lorsque les stipulations essentielles qu'il comporte ont été imposées par l'une des parties ou rédigées par elle, pour son compte ou suivant ses instructions, et qu'elles ne pouvaient être librement discutées ».

191 Vincent KARIM, *Les obligations*, 4^e éd., vol. 1, Montréal, Wilson & Lafleur, 2015, p. 237, référant à *Gagnon c. Hydro-Québec*, [2005] n°AZ-50328292, J.E. 2005-2052 (C.S.); *Autobus Fleur de lys inc. c. Réseau de transport de la Capitale*, 2013 QCCS 4574.

192 SECRETARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR, *Modes de sollicitation*, en ligne: <https://www.tresor.gouv.qc.ca/faire-affaire-avec-letat/les-contrats-au-gouvernement/modes-de-sollicitation/>.

3.2.3.3.2 La disposition des intérêts

Il arrive que, pour une raison ou une autre, l'entreprise privée dans laquelle un membre du Conseil exécutif ou sa famille immédiate a un intérêt ne puisse cesser de participer à des marchés avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public. Or, comme nous l'avons souligné plus tôt, en vertu de l'article 46 du Code, si un membre du Conseil exécutif ne peut faire en sorte qu'il n'y ait plus de marché entre cette entreprise et le gouvernement, un ministère ou un organisme public, il doit se départir de son intérêt dans le délai prévu par le Code, soit 60 jours à compter de sa nomination ou du fait lui conférant un tel intérêt. En effet, contrairement à ce qui se produit quand l'intérêt est détenu par la famille immédiate d'un membre du Conseil exécutif, l'article 46 n'offre aucune solution de rechange. À cet égard, son application peut s'avérer particulièrement problématique dans certains contextes.

Par exemple, lorsqu'il s'agit d'entreprises familiales, et plus spécifiquement d'entreprises de petite taille, il peut être laborieux pour un membre du Conseil exécutif de disposer de ses intérêts. D'abord, le marché des acheteurs potentiels est restreint ou la possibilité d'élargir l'actionariat limitée, vu la nature de l'entreprise familiale. En outre, il est possible que les autres personnes détenant des intérêts dans cette entreprise n'aient pas les ressources financières pour procéder au rachat des intérêts du membre du Conseil exécutif. Par ailleurs, dans ce contexte, la vente de l'intérêt à un tiers risquerait de dénaturer l'entreprise.

De surcroît, diverses contraintes juridiques peuvent faire en sorte qu'il soit complexe, voire impossible, de disposer de l'intérêt dans le délai fixé par le Code. Pensons, par exemple, à une convention entre actionnaires qui prévoit qu'un actionnaire doit obtenir l'approbation du conseil d'administration de l'entreprise avant de céder ses actions ou qui accorde un droit de premier refus aux coactionnaires. De plus, il peut être ardu de se départir de certains intérêts en raison de leur nature, par exemple s'il s'agit de débentures, soit d'un prêt d'argent consenti à une entreprise et dont « l'échéance se situe généralement entre 1 an et 30 ans¹⁹³ ». Enfin, si l'entreprise privée éprouve des difficultés financières, un membre du Conseil exécutif peut être dans l'impossibilité de revendre son intérêt. En somme, ces contraintes affectent la liquidité de l'intérêt détenu.

3.2.3.4 L'opportunité d'une règle plus souple ?

Lorsque l'intérêt est détenu par un membre de la famille immédiate d'un membre du Conseil exécutif, la sévérité de l'article 46 se trouve en partie atténuée par la possibilité pour le commissaire d'autoriser les marchés. En revanche, comme nous l'avons précisé plus tôt, dès qu'il s'agit d'une entreprise privée dans laquelle le membre du Conseil exécutif détient des intérêts, directement ou indirectement, le commissaire ne peut pas autoriser que l'entreprise fasse des marchés avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public. Un membre du Conseil exécutif ne peut non plus placer son intérêt dans un mandat ou une fiducie sans droit de regard. Il n'a donc d'autre choix que de faire en sorte que l'entreprise s'abstienne de conclure, directement ou indirectement, quelque marché avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public. Si cela s'avère impossible, il doit se départir de son intérêt dans l'entreprise.

193 À ce sujet, le site Internet de l'Autorité des marchés financiers indique ce qui suit :

« Avec une obligation, l'investisseur prête son argent à un gouvernement ou à une entreprise. En règle générale, l'investisseur reçoit périodiquement des intérêts calculés selon un taux fixe. Parfois, il reçoit des intérêts dont le taux peut être majoré si les conditions du marché l'exigent.

L'échéance se situe généralement entre 1 an et 30 ans.

À l'échéance, l'investisseur se fait rembourser une somme prédéterminée à l'échéance : la valeur nominale.

[...]

Les obligations de société sont habituellement garanties par des éléments d'actif précis. Les débentures sont semblables aux obligations, sauf qu'elles ne sont pas garanties par des éléments d'actif précis. »

AUTORITÉ DES MARCHÉS FINANCIERS, *Titres d'emprunt*, en ligne : <https://lautorite.qc.ca/grand-public/investissements/titres-demprunt/>.

Or, comme nous l'avons expliqué précédemment, il peut s'avérer difficile pour un membre du Conseil exécutif de se départir de son intérêt, notamment quand il s'agit d'une entreprise familiale. Par ailleurs, même dans le cas d'autres entreprises privées, d'autres contraintes juridiques peuvent complexifier et allonger le processus de disposition des intérêts.

Qui plus est, dans certains cas, la détention d'un intérêt dans une entreprise privée qui fait des marchés avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public n'est pas susceptible de générer de conflit d'intérêts, par exemple, en raison de la modicité de l'intérêt et lorsque des mesures de précaution ont été mises en place.

À cet égard, il est intéressant de noter qu'ailleurs au Canada, les règles en la matière offrent parfois davantage de flexibilité au commissaire et au membre visé, notamment, au palier fédéral. Le titulaire de charge publique principal, incluant un ministre, peut avoir un intérêt dans une société de personnes ou une société privée qui est partie à un contrat conclu avec une entité du secteur public si le commissaire estime que le contrat ou l'intérêt n'aura vraisemblablement aucune incidence sur l'exercice par le ministre de ses fonctions officielles.¹⁹⁴

De même, dans plusieurs provinces, il est possible pour un ministre de détenir des intérêts dans une entreprise privée qui participe à un marché avec le gouvernement ou un organisme public dans la mesure où le commissaire le permet, ou si l'intérêt est placé dans une fiducie qui répond aux critères prévus par la réglementation applicable¹⁹⁵.

À la lumière de ce qui se fait au Canada et de l'expérience vécue par le Commissaire, il semble opportun d'assouplir l'article 46 du Code, sans pour autant perdre de vue l'objectif d'encadrer et de prévenir les situations de conflits d'intérêts.

RECOMMANDATION 17

Que le Code soit modifié de manière à accorder la discrétion au commissaire d'autoriser un marché entre une entreprise privée dans laquelle un membre du Conseil exécutif détient un intérêt et le gouvernement, un ministère ou un organisme public, aux conditions que le commissaire détermine.

R
17

3.2.3.5 Le délai pour se conformer aux articles 45 et 46 du Code

Les articles 45 et 46 du Code prévoient un délai de 60 jours à la suite de la nomination du membre du Conseil exécutif ou du fait lui conférant un intérêt visé par ces dispositions pour s'y conformer. En pratique, ce délai s'est avéré insuffisant dans plusieurs cas.

En effet, aux termes du Code¹⁹⁶, les membres du Conseil exécutif disposent de 60 jours à la suite de leur assermentation pour remplir leur déclaration d'intérêts personnels initiale. Or, dans le même laps de temps, les membres du Conseil exécutif doivent aussi régulariser leur situation au regard des articles 45 et 46 du Code, le cas échéant. Le chevauchement de ces délais nuit à un accompagnement adéquat, puisque le Commissaire est informé des intérêts qui pourraient s'avérer problématiques au regard du Code seulement à l'issue de l'analyse de la déclaration des intérêts transmise par les membres du Conseil exécutif. De surcroît, comme

¹⁹⁴ *Loi sur les conflits d'intérêts*, préc., note 34, art. 13.

¹⁹⁵ *Conflict of Interest Act*, préc., note 166, art. 14 (Île-du-Prince-Édouard); *Loi sur les conflits d'intérêts des députés et des membres du Conseil exécutif*, préc., note 75, art. 9 (Nouveau-Brunswick); *Loi sur l'intégrité des députés*, préc., note 72, art. 7 (Ontario); *Conflict of Interest Act*, R.S.N. 1990, c. C-30, art. 8 (Terre-Neuve-et - Labrador).

¹⁹⁶ Art. 51 du Code.

nous l'avons déjà signalé, le délai prévu aux articles 45 et 46 du Code peut engendrer des conséquences considérables pour le patrimoine d'un membre du Conseil exécutif qui doit se départir rapidement d'intérêts.

À cet égard, il est pertinent de souligner qu'au palier fédéral, le titulaire de charge publique principal, incluant un ministre, dispose de 120 jours suivant sa nomination pour se dessaisir de ses biens contrôlés, dont les valeurs cotées en Bourse de sociétés¹⁹⁷. Il doit par ailleurs transmettre au commissaire un rapport confidentiel décrivant ses éléments d'actif et de passif, ses revenus et ses activités dans les 60 jours suivant sa nomination¹⁹⁸.

Ainsi, nous proposons de modifier le Code pour y préciser que le membre du Conseil exécutif dispose de 120 jours pour se conformer aux articles 45 et 46, soit 60 jours à compter de l'expiration du délai pour remplir la déclaration de ses intérêts personnels initiale.

RECOMMANDATION 18

Que le Code soit modifié de manière à prévoir qu'un membre du Conseil exécutif dispose de 60 jours à compter de l'expiration du délai prévu pour remplir sa déclaration des intérêts personnels initiale afin de se conformer aux articles 45 et 46 du Code.

3.2.4 Les véhicules juridiques pour pallier le risque d'influence

Le Code prévoit deux véhicules juridiques visant à éviter le risque d'un conflit d'intérêts, dans certaines circonstances; soit le mandat sans droit de regard et la fiducie sans droit de regard. Il en est question aux articles 18 et 46.

D'abord, en application de l'article 18 du Code, la détention, par un député qui n'est pas membre du Conseil exécutif, d'un intérêt dans une entreprise privée qui participe à un marché avec le gouvernement, doit être autorisée par le commissaire. Ce dernier peut assortir son autorisation de conditions, notamment l'attribution d'un mandat sans droit de regard ou la constitution d'une fiducie sans droit de regard.

Puis, l'article 45 du Code prévoit que le membre du Conseil exécutif doit se départir de ses intérêts dans des entreprises publiques ou les placer dans un mandat ou une fiducie sans droit de regard. Dans ces deux cas, le mandat et la fiducie créent une distance entre le membre de l'Assemblée nationale et l'intérêt en cause, notamment pour que ce dernier ne puisse exercer d'influence ou tirer profit des informations auxquelles il a accès de façon à favoriser ses intérêts personnels.

Le Code ne définit pas le mandat ni la fiducie sans droit de regard. Il faut s'en remettre au droit commun, en l'occurrence au *Code civil du Québec*, ainsi qu'aux paramètres explicités dans une note d'information publiée en mars 2014 par le Commissaire. Les voici, pour l'essentiel:

197 *Loi sur les conflits d'intérêts*, préc., note 34, art. 27 (1).

198 *Id.*, art. 22

- «[...] le fiduciaire ou le mandataire doit exercer cette charge de façon indépendante, entièrement autonome;
- [...] le fiduciaire ou le mandataire dispose de tous les pouvoirs nécessaires à l'égard des biens qui ont été transportés;
- [...] il est interdit d'exercer directement ou indirectement quelque influence auprès du fiduciaire ou du mandataire;
- [...] le fiduciaire ou le mandataire ne peut recevoir, directement ou indirectement, des directives ou des conseils du membre de l'Assemblée nationale concerné, sauf des indications générales;
- [...] il est interdit au fiduciaire ou au mandataire de s'adresser au membre de l'Assemblée nationale pour obtenir des directives ou des conseils relatifs à la gestion des biens qui ont été transportés¹⁹⁹».

Bien qu'il s'agisse d'outils intéressants du point de vue de la prévention des conflits d'intérêts, le mandat et la fiducie sans droit de regard ont certaines limites. D'une part, un membre de l'Assemblée nationale n'oublie évidemment pas automatiquement les intérêts qu'il place dans un mandat ou une fiducie sans droit de regard²⁰⁰. Sa capacité d'agir tout en faisant abstraction de ses intérêts peut être mise en doute par les citoyens.

D'autre part, le mandat et la fiducie sans droit de regard semblent mieux adaptés dans certains contextes, notamment celui d'un portefeuille diversifié. Le fait de placer une entreprise privée dans un mandat ou une fiducie sans droit de regard peut s'avérer moins approprié dans certains cas, par exemple, celui d'une entreprise individuelle. En effet, dans un tel cas, un membre de l'Assemblée nationale connaît nécessairement l'actif administré par le mandataire ou le fiduciaire. Par ailleurs, bien que le mandat et la fiducie sans droit de regard semblent avoir été mis sur un pied d'égalité par le législateur, ces véhicules juridiques diffèrent à certains égards.

D'abord, sur le plan juridique, la fiducie consiste en un patrimoine d'affectation²⁰¹, c'est-à-dire qu'il s'agit d'un patrimoine distinct de celui de l'élu. Ainsi, un membre de l'Assemblée nationale qui place ses intérêts dans une fiducie n'en est plus propriétaire. À l'inverse, dans le cadre d'un mandat sans droit de regard, les biens gérés par le mandataire font toujours partie du patrimoine du membre de l'Assemblée nationale, qui en demeure propriétaire. Par conséquent, dans le cas d'une fiducie sans droit de regard, il y a une séparation plus étanche entre l'élu et les intérêts en question.

Toujours d'un point de vue juridique, tandis que la fiducie sans droit de regard se concilie relativement bien — moyennant certains aménagements — avec la fiducie du *Code civil du Québec*, le mandat sans droit de regard a soulevé plusieurs interrogations chez des conseillers juridiques de membres de l'Assemblée nationale y ayant eu recours. Il est vrai qu'à certains égards, le mandat sans droit de regard semble déroger au droit commun du mandat.²⁰² Par exemple, le mandataire a, en principe, une obligation d'information envers le mandant.²⁰³ De même, règle générale, le mandant peut révoquer le mandat à tout moment.²⁰⁴ Ces règles sont nécessairement modulées dans le cadre du mandat sans droit de regard.

199 RMEQ 2011-2014, préc., note 12, p. 49.

200 Kerry CAMPBELL, « Cabinet ministers and blind trusts: how it all works », CBC Prince Edward Island, 15 mai 2019, en ligne : <https://www.cbc.ca/news/canada/prince-edward-island/pei-blind-trust-cabinet-conflict-1.5136542>.

201 Art. 1261 du Code civil du Québec; Jacques BEAULNE, *Droit des fiducies*, 3^e éd., Montréal, Wilson & Lafleur, 2015, p. 535, par. 45.

202 D'aucuns y voient une « contradiction dans les termes » et soutiennent que « [f]orce est de conclure que ce concept de mandat sans droit de regard heurte de plein fouet les règles du mandat énoncées au Code civil »: BARETTE, André J., « La fiducie et le mandat sans droit de regard en droit civil québécois: une illusion? », dans Service de la formation continue, Barreau du Québec, vol. 411, *Développements récents en successions et fiducies*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2016, p. 146.

203 Art. 2139 du Code civil du Québec.

204 *Id.*, art. 2175. L'article 2179 du Code civil du Québec prévoit cependant la possibilité pour le mandant d'y renoncer, dans certaines circonstances.

Enfin, en pratique, le mandat sans droit de regard exige moins de formalités juridiques et est souvent plus économique à instaurer que la fiducie. À la lecture du *Journal des débats*, il semble d'ailleurs que le législateur ait proposé le mandat dans un souci d'efficacité et d'économie.²⁰⁵

Dans ce contexte, le Commissaire a l'intention de bonifier sa note d'information relative à la fiducie sans droit de regard et au mandat sans droit de regard, et de mettre à la disposition des membres de l'Assemblée nationale des modèles de clauses.

3.2.4.1 Les frais engagés

Dans un cas comme dans l'autre, le transfert d'intérêts dans un mandat ou une fiducie sans droit de regard peut engendrer des coûts pour le membre de l'Assemblée nationale qui y recourt. À ce sujet, nous reprenons la recommandation 13 qui avait été formulée dans le précédent rapport de mise en œuvre du Code. Comme ce dernier le soulignait, «[l]a Chambre des communes, les provinces de l'Ontario, de l'Alberta et de la Colombie-Britannique prévoient que les frais relatifs à la constitution de l'acte de fiducie sans droit de regard et les honoraires correspondants peuvent, sur demande, être remboursés²⁰⁶».

Rappelons que la Commission des institutions ayant étudié ce rapport avait accueilli favorablement cette recommandation, en suggérant de s'inspirer de la *Directive sur le remboursement des frais relatifs au dessaisissement de biens et au retrait des activités* adoptée en avril 2015 par le Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique du Parlement du Canada.

RECOMMANDATION 19

Que le Code soit modifié de manière à prévoir que le commissaire puisse autoriser le remboursement des frais relatifs à la constitution d'une fiducie sans droit de regard ou d'un mandat sans droit de regard et le remboursement des honoraires correspondants.

3.2.4.2 La politique de placement

Dans le contexte du transfert de titres cotés en Bourse par un membre du Conseil exécutif dans un mandat ou une fiducie sans droit de regard, certains enjeux entourant les politiques de placement ont été mis en lumière. En effet, le Commissaire a dû préciser de quelle façon une politique de placement, qui fait état de la situation financière de l'investisseur et présente ses objectifs de placement, se concilie avec les exigences particulières du mandat et de la fiducie sans droit de regard.

205 ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Journal des débats de la Commission permanente des institutions*, 1^{re} sess., 39^e légis., 2 juin 2010, Vol. 41, N° 80, p. 39.

206 RMEQ 2011-2014, préc., note 12, p. 50.

Il a déterminé qu'une fois la politique de placement établie par le ministre, il lui était impossible de la modifier au cours de son mandat, pour éviter que cela ne constitue un droit de regard. En revanche, dans l'éventualité où un membre du Conseil exécutif dont les actifs seraient placés dans un mandat ou une fiducie sans droit de regard serait réélu et demeurerait ministre, il semblerait excessif qu'il ne puisse revoir sa politique de placement entre ses deux mandats. Pour cette raison, à défaut de précisions à l'effet contraire par le législateur, le commissaire souhaite informer les parlementaires qu'il pourrait autoriser que la politique de placement soit revue, au terme d'un premier mandat, par un membre du Conseil exécutif qui serait reconduit sans interruption dans ses fonctions ministérielles à la suite d'élections.

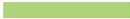
Par ailleurs, dans une optique de conciliation de la notion de « sans droit de regard » avec l'obligation d'un courtier de connaître son client, le Commissaire a déterminé qu'un courtier pouvait recueillir périodiquement de l'information sur les changements survenus dans la situation de son client afin de mettre à jour son profil d'investisseur, sans toutefois que le membre du Conseil exécutif puisse demander une modification de sa politique de placement.

CHAPITRE 4

VIVRE L'ÉTHIQUE
ET LA DÉONTOLOGIE
AU QUOTIDIEN
À L'ASSEMBLÉE
NATIONALE



CHAPITRE 4



Les règles contenues au Code ont sans équivoque un effet important sur le quotidien des élus. Ainsi, elles ont modifié leurs pratiques, tant dans leur travail à l'Assemblée qu'en circonscription. Certaines d'entre elles ont été facilement assimilées par les parlementaires, mais d'autres imposent toutefois des changements systémiques plus imposants et ne sont pas encore tout à fait bien mises en œuvre dans l'exercice quotidienne de la politique québécoise. Les règles relatives aux dons et avantages et à l'utilisation des biens et services de l'État font partie de ces dernières. De plus, il serait possible de miser sur une culture politique au Québec qui intégrerait encore mieux les questions d'éthique et de déontologie. Les acteurs du milieu politique et parlementaire doivent continuer de développer un réflexe éthique encore plus aiguisé, et nous ferons également quelques suggestions dans ce sens.



4.1 Les dons et avantages reçus par les élus et leur personnel politique

Le Code prévoit, aux articles 29 à 34, les modalités qui encadrent la réception de dons et avantages par les députés. Ces articles se présentent comme suit :

29. Un député ne peut solliciter, susciter, accepter ou recevoir, pour lui-même ou pour une autre personne, quelque avantage que ce soit en échange d'une intervention ou d'une prise de position sur toute question sur laquelle il peut être appelé à se prononcer, notamment une question dont l'Assemblée nationale ou une commission peut être saisie.

30. Un député doit refuser ou, sans délai et après avoir demandé l'avis du commissaire à l'éthique et à la déontologie, retourner au donateur ou remettre au commissaire tout don, toute marque d'hospitalité ou tout autre avantage, quelle que soit sa valeur, qui peut influencer son indépendance de jugement dans l'exercice de ses fonctions ou qui risque de compromettre son intégrité ou celle de l'Assemblée nationale. En cas de refus d'un tel avantage, il en informe par écrit le commissaire.

31. Un député qui reçoit directement ou indirectement un don, une marque d'hospitalité ou un autre avantage d'une valeur de plus de 200 \$ et qui choisit de ne pas le retourner au donateur ou de ne pas le remettre au commissaire doit, dans les 30 jours, faire une déclaration au commissaire à ce sujet, laquelle doit contenir une description adéquate du don, de la marque d'hospitalité ou de l'avantage reçu et préciser le nom du donateur ainsi que la date et les circonstances de sa réception.

Le commissaire tient un registre public de ces déclarations.

Lorsque le député retourne au donateur un bien, il en avise par écrit le commissaire.

32. L'article 31 ne s'applique pas aux dons, marques d'hospitalité ou autres avantages reçus par un député dans le contexte d'une relation purement privée.

33. Pour l'application des articles 30 et 31, il doit être tenu compte, le cas échéant, de la répétition de dons, de marques d'hospitalité et d'autres avantages reçus d'une même source.

Aux fins de l'article 31, le calcul de 200 \$ se fait sur une période de 12 mois.

34. Le commissaire remet les biens qu'il reçoit en application du présent chapitre au secrétaire général de l'Assemblée nationale. Celui-ci en dispose de la manière appropriée.

Ainsi, les députés peuvent en principe accepter un don ou un avantage qui leur est offert, sous réserve de certaines exceptions. En évaluant l'acceptabilité d'un don ou d'un avantage qui est offert à un élu, il importe dans tous les cas de se demander pour quelle raison ils le sont. En effet, le caractère acceptable ou non de ceux-ci doit toujours être apprécié au regard du contexte dans lequel ils sont attribués au parlementaire.

Alors que les règles sur les dons et avantages peuvent paraître simples à la lecture, elles sont au quotidien parmi les plus complexes à mettre en œuvre. En effet, les perceptions en cette matière varient énormément d'un élu à l'autre. À l'occasion des formations offertes par le Commissaire, les règles sur les dons et avantages sont parmi celles qui suscitent le plus de questions et de discussions.

Certains élus ne veulent accepter aucun don ou avantage quel qu'il soit dans le cadre de leur charge. En effet, ils ont une perception très négative des conséquences que ces dons pourraient avoir sur leur fonction et ce que le public pourrait en penser. Ils préfèrent alors refuser des dons plutôt que d'avoir à les déclarer au Commissaire.

D'autres élus ont une vision très restrictive de ce qui constitue un don ou un avantage. Ils considèrent que certains événements auxquels ils assistent, et pour lesquels ils ont reçu une invitation en cadeau, relèvent entièrement de l'exercice de leur charge et qu'ils ne devraient donc pas avoir à les déclarer.

Comme dans d'autres parlements provinciaux²⁰⁷ et celui du Canada, le type de dons ou d'avantages le plus fréquemment offert à un député au Québec est l'invitation à participer à une activité, telle qu'une soirée-bénéfice pour un organisme à but non lucratif. Si un billet gratuit peut facilement être perçu comme un don, le concept d'avantage peut toutefois être interprété assez largement. Au fédéral, la *Loi sur les conflits d'intérêts* définit la notion de «cadeau ou autre avantage» comme incluant toute somme, si son remboursement n'est pas obligatoire ou tout service, tout bien ou l'usage d'un bien ou d'argent, s'ils sont fournis sans frais ou à un prix inférieur à leur valeur commerciale²⁰⁸. Le concept d'avantage inscrit au Code est également interprété de cette façon.

4.1.1 La propriété des biens reçus

Au cours des dernières années, la question de savoir à qui appartiennent les dons reçus et acceptés a été posée au Commissaire à quelques reprises, particulièrement en période préélectorale ou postélectorale. Ainsi, ces dons sont-ils liés au député ou à la fonction qu'il occupe? Bien qu'ils aient pu être offerts au député puisqu'il exerçait cette charge, ils ont à ce jour toujours été considérés comme appartenant au député et non à la fonction. Par le fait même, le député est libre de déterminer ce qu'il advient de ces cadeaux, tout en s'assurant du respect des autres règles du Code dans ce contexte.

Au fédéral et dans certaines provinces, des règles précisent parfois à qui revient la propriété de ces dons. La *Loi sur les conflits d'intérêts* stipule que certains cadeaux ou avantages ayant une valeur égale ou supérieure à 1000 \$ sont confisqués «au profit de Sa Majesté du chef du Canada²⁰⁹». Aux Territoires du Nord-Ouest, il est prévu que tout cadeau d'une valeur de plus de 400 \$ est réputé devenir la propriété de l'Assemblée législative ou du gouvernement, et ne peut être conservé par le titulaire de la fonction à la fin de son mandat²¹⁰.

Ainsi, en l'absence de précisions relatives à la propriété des dons et avantages reçus par les députés au Québec, le commissaire a conclu que ceux-ci sont la propriété du député qui les reçoit, et qu'il est ainsi libre d'en disposer comme il le souhaite, dans le respect des dispositions du Code.

207 CANADA, COMMISSARIAT AUX CONFLITS D'INTÉRÊTS ET À L'ÉTHIQUE, *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*, 19 février 2015, p. 4.

208 *Loi sur les conflits d'intérêts*, préc., note 34, art. 2(1).

209 *Id.*, art. 11(3).

210 *Loi sur l'Assemblée législative et le Conseil exécutif*, préc., note 168, art. 86(3).

4.1.2 Un important travail de réflexion à réaliser

Comme nous l'avons déjà souligné, les articles du Code portant sur les dons et avantages offrent une certaine latitude dans leur interprétation. Malgré leur mise en œuvre qui peut parfois s'avérer complexe, leur libellé est souple et n'impose pas trop de limitations aux députés dans l'exercice de leurs fonctions. Toutefois, il importe de définir certaines balises interprétatives pour ces articles afin de mieux pouvoir accompagner les députés au quotidien. Nous souhaitons ainsi lancer un important chantier de réflexion sur la question des dons et avantages dans les prochains mois. Celui-ci nous permettra de mieux préciser l'interprétation à donner aux articles 29 et suivants du Code. Une révision complète des lignes directrices actuelles sur les dons et avantages²¹¹ est prévue dans ce cadre. Plusieurs acteurs seront impliqués dans ce processus, et au premier chef, seront entendus les membres de l'Assemblée nationale.

Les lignes directrices actuelles sur les dons et avantages ont été élaborées en mai 2012, soit très peu de temps après l'entrée en vigueur du Code. Ces dernières établissaient plusieurs orientations précises relativement aux dons et avantages à déclarer. Toutefois, les mœurs ont évolué dans le milieu politique en matière d'éthique et de déontologie. De surcroît, les élus sont de plus en plus sensibilisés à l'importance des déclarations et de la transparence en la matière. Par ailleurs, il importe également de continuer à faire évoluer les perceptions tant sur l'acceptation que sur la publicité des dons et avantages.

Au moment de la révision des orientations particulières et des exceptions contenues dans les lignes directrices, certaines d'entre elles seront évaluées. Il faudra, entre autres, analyser l'exclusion de la déclaration des dons reçus en échange de subventions obtenues dans le cadre du programme Soutien à l'action bénévole²¹². L'exclusion des marques normales et habituelles de courtoisie, de protocole ou d'hospitalité sera également revue. En effet, plusieurs notions qu'elles contiennent sont parfois difficiles à différencier l'une de l'autre. Il sera aussi possible d'évaluer au cours de cette réflexion si, comme au fédéral²¹³ et dans d'autres gouvernements provinciaux, il s'avère pertinent de réglementer de manière détaillée les déplacements payés par des tiers dont peuvent bénéficier certains députés.

En attendant que ce travail de réflexion soit complété, nous invitons les élus à déclarer les dons et avantages reçus d'une valeur de plus de 200 \$, peu importe leur provenance et le contexte dans lequel ils ont été reçus²¹⁴, puisqu'en soi, le Code ne fait pas de distinctions particulières. À l'issue de cette révision, de nouvelles lignes directrices sur les dons et avantages seront publiées. En outre, un guide d'accompagnement pour les élus et leur personnel sera produit afin de les aider au quotidien dans l'application plus efficace des règles sur les dons et avantages.

211 COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Lignes directrices – Dons, avantages et marques d'hospitalité*, Mai 2012, en ligne: <https://www.ced-qc.ca/fr/document/1304>.

212 Il importe de noter cependant que nous recevons déjà plusieurs déclarations des élus se rapportant à des dons et avantages reçus d'organismes ayant reçu du financement via le programme Soutien à l'action bénévole.

213 *Code régissant les conflits d'intérêts des députés*, préc., note 45, art. 15; *Loi sur les conflits d'intérêts*, préc., note 34, art. 12.

214 À l'exclusion des dons reçus dans le cadre d'une relation purement privée, qui n'ont pas à faire l'objet d'une telle déclaration, tel que prévu à l'art. 32 du Code.

4.2 Viser une meilleure adéquation entre pratique et éthique à l'Assemblée nationale

Une réflexion doit également être entreprise concernant les allocations dont bénéficient les députés et leurs conditions de travail, en adéquation avec le Code. Le Commissaire souhaite encourager un développement des pratiques quotidiennes à l'Assemblée nationale en cohérence avec le Code. Dans ces circonstances, conformément à ce qu'il prévoit, les biens et services mis à la disposition des élus par l'État doivent être utilisés par ces derniers de manière responsable et diligente.

4.2.1 Les allocations et budgets dont les députés disposent et leur encadrement

Plusieurs allocations et budgets sont mis à la disposition des élus par l'Assemblée nationale dans l'exercice de leur mandat. Ces allocations et budgets ont différentes sources législatives et décisionnelles²¹⁵. Pour plus de renseignements à ce sujet, il suffit de consulter la section du site Web de l'Assemblée nationale portant sur les indemnités et allocations²¹⁶.

À propos des budgets et allocations que touchent les élus, le Code prévoit explicitement que les biens de l'État et les services mis à leur disposition par celui-ci ne doivent être utilisés que pour des activités liées à l'exercice de leur charge. L'article se lit comme suit :

36. Le député utilise les biens de l'État, y compris les biens loués par l'État, ainsi que les services mis à sa disposition par l'État et en permet l'usage pour des activités liées à l'exercice de sa charge.

Cet article implique donc que les budgets et allocations dont dispose le député doivent être employés de façon responsable dans l'exercice de sa fonction. Le commissaire a compétence afin d'évaluer si les ressources allouées à l'élu ont été utilisées conformément à l'exercice de sa charge. Il a, entre autres, été précédemment déterminé dans des rapports du Commissaire que les budgets mis à disposition du député pour la rémunération de son personnel ne pouvaient servir à des fins partisans²¹⁷.

215 Entre autres, la *Loi sur les conditions de travail et le régime de retraite des membres de l'Assemblée nationale*, préc., note 16, la *Loi sur l'Assemblée nationale*, préc., note 6, le *Règlement sur les allocations aux députés et aux titulaires de cabinet et sur les sommes versées à des fins de recherche et de soutien*, Décision n° 1603 du Bureau de l'Assemblée nationale, 10 novembre 2011, etc.

216 ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Indemnités et allocations*, en ligne: <http://www.assnat.qc.ca/fr/abc-assemblee/fonction-deputé/indemnitees-allocations.html>.

217 COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport au sujet de madame Carole Poirier, whip en chef de l'opposition officielle et députée d'Hochelaga-Maisonneuve*, 8 novembre 2017; COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport au sujet de monsieur Donald Martel, whip du deuxième groupe d'opposition et député de Nicolet-Bécancour*, 16 novembre 2017; COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport au sujet de monsieur Claude Surprenant, député de Groulx*, 30 novembre 2017; COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport au sujet de madame Christine St-Pierre, ministre des Relations internationales et de la Francophonie et députée d'Acadie, de madame Lise Thériault, vice-première ministre, ministre responsable des Petites et Moyennes Entreprises, de l'Allègement réglementaire et du Développement économique régional et députée d'Anjou-Louis-Riel, de monsieur Pierre Arcand, ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles, ministre responsable du Plan Nord et député de Mont-Royal, de monsieur Sébastien Proulx, ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport, ministre de la Famille et député de Jean-Talon, de monsieur Jean D'Amour, ministre délégué aux Affaires maritimes et député de Rivière-du-Loup-Témiscouata et de monsieur Yves Bolduc, ex-ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport, ex-ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de la Science et ex-député de Jean-Talon*, 8 novembre 2017.

En plus des budgets et allocations mis à leur disposition par l'Assemblée nationale, les députés sont responsables de l'attribution d'autres budgets. À titre d'exemple, chaque député dispose de fonds dans le cadre du programme Soutien à l'action bénévole, administré par le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur. Ce programme vise à aider financièrement « les organismes qui s'efforcent de combler les besoins de leur communauté dans les secteurs du loisir, du sport ou de l'action communautaire²¹⁸ ». De plus, des budgets discrétionnaires sont disponibles pour les membres du Conseil exécutif afin de financer des organismes et des initiatives de leur choix.

Dans le contexte de l'utilisation de ces divers budgets et allocations, incluant ceux fournis par l'Assemblée nationale, les élus doivent également s'assurer de respecter l'entièreté des règles déontologiques prévues au Code, y compris celles portant sur les conflits d'intérêts. En effet, l'administration de ces budgets et allocations est faite dans l'exercice de leur charge. Dans ce contexte, ils ne pourraient, entre autres, se servir de ces sommes pour favoriser leurs intérêts personnels ou ceux d'un membre de leur famille immédiate, ou, abusivement, ceux de toute autre personne.

Au cours des dernières années, beaucoup de travail a été réalisé tant par le Commissaire que par l'Assemblée nationale pour sensibiliser les élus à ces enjeux, et les inciter à porter une attention particulière à l'utilisation des biens et services de l'État. En effet, l'Assemblée nationale a adopté, en mai 2017, des *Lignes directrices portant sur les budgets et allocations versés par l'Assemblée nationale aux députés et aux titulaires de cabinet pour l'exercice de leurs fonctions parlementaires*²¹⁹. Ces lignes précisent l'usage qui peut être fait par les élus des budgets et allocations qui leur sont versés par l'Assemblée nationale. Elles rappellent le principe général qui sous-tend l'attribution et l'utilisation des sommes et allocations versées par l'Assemblée nationale, soit que celles-ci visent à soutenir les députés et les titulaires de cabinet dans l'exercice de leurs fonctions parlementaires. Elles réitèrent que ces sommes ne peuvent servir à d'autres fins. Elles invitent aussi les députés à distinguer les activités et fonctions liées à leur charge et celles liées au parti. Certaines utilisations non conformes des ressources de l'Assemblée nationale y sont également précisées, notamment celle-ci : les sommes attribuées par l'Assemblée nationale ne peuvent en aucun cas être utilisées pour favoriser les intérêts personnels du député ou de sa famille, ni à l'occasion de plusieurs types d'activités partisans. Au-delà de l'adoption de ces lignes, qui figurent en annexe du *Guide du député de l'Assemblée nationale du Québec*²²⁰, plus de sensibilisation doit être faite directement auprès des élus sur l'utilisation des budgets et des allocations qui leur sont accordés.

En outre, un travail de réflexion doit être réalisé à l'égard des allocations accordées par l'Assemblée nationale, puisque la plupart des règles les encadrant n'ont pas été revues depuis l'entrée en vigueur du Code. À titre d'exemple, à l'heure actuelle, rien n'empêche un élu de conserver le profit de la vente d'un logement qu'il a acquis à même son allocation de logement. Or, l'article 16 du Code lui interdit expressément de favoriser ses intérêts personnels ou ceux de sa famille immédiate.

218 MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION ET DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR, *Programme Soutien à l'action bénévole*, en ligne : <http://www4.gouv.qc.ca/fr/Portail/citoyens/programme-service/Pages/Info.aspx?sqctype=sujet&sqcid=371>.

219 Assemblée nationale du Québec, *Guide du député de l'Assemblée nationale du Québec*, 42^e législature, Octobre 2018, Annexe G.

220 *Id.*

Ainsi, nous croyons qu'une révision des règles du Bureau de l'Assemblée nationale (ci-après «BAN») en matière d'allocations et de budgets doit être envisagée en prenant en considération l'ensemble des règles prévues au Code. Cette révision devrait idéalement se faire en collaboration avec le Commissaire afin de s'assurer que les règles s'accordent avec les principes prévus au Code. L'objectif de cette démarche consiste à rechercher une cohérence entre les différentes règles qui s'appliquent aux élus dans l'exercice de leur charge afin de faciliter leur compréhension et leur mise en œuvre. Un travail de réflexion et de sensibilisation similaire devrait également être fait auprès des différentes instances responsables de l'administration d'un budget particulier dont l'attribution revient à un membre de l'Assemblée nationale.

De plus, il s'avère nécessaire de continuer à développer la collaboration entre l'Assemblée nationale et le Commissaire. Les élus contactent fréquemment ce dernier sur les conseils du personnel administratif de l'Assemblée nationale lorsqu'une situation soulève un questionnement éthique. Cette collaboration entre les deux institutions est souhaitable et nécessaire.

RECOMMANDATION 20

Que les règles relatives aux allocations et aux budgets accordés par l'Assemblée nationale ou dont l'attribution relève en totalité ou en partie des parlementaires soient révisées, en collaboration avec le Commissaire, afin de s'assurer qu'elles soient en adéquation avec les règles et les principes prévus au Code.

R
20

4.2.2 Un comité indépendant en matière de conditions de travail

En 2013, un comité indépendant a été créé, sous la présidence de l'ancienne juge Claire L'Heureux-Dubé, afin de réfléchir, entre autres questions, aux indemnités et allocations liées à la charge de député. Deux ans plus tard, le projet de loi n°79, Loi donnant suite au rapport du comité indépendant L'Heureux-Dubé et prévoyant les conditions de travail des membres de l'Assemblée nationale à compter de la 42^e législature²²¹, a été présenté par le gouvernement. Celui-ci prévoyait plusieurs modifications au régime des indemnités et allocations dont disposent les élus. Il proposait notamment que l'allocation de transition dont bénéficie le député qui quitte ses fonctions soit calculée à partir des revenus d'emploi, de service, d'entreprise, de retraite et de prestations d'assurance invalidité déclarés au Commissaire. Il prévoyait également des modifications aux modalités de remboursement des frais de logement dont disposent les députés ainsi que l'inclusion d'une déclaration de résidence principale auprès du Commissaire. Ce projet de loi n'a cependant pas été étudié et est mort au feuillet.

Le premier rapport sur la mise en œuvre du Code présenté par le commissaire Saint-Laurent faisait état des travaux du comité consultatif indépendant²²². Le commissaire ses réflexions quant au risque de conflit d'intérêts que constitue pour les députés le fait de déterminer eux-mêmes leurs conditions de travail, y compris leur rémunération et les allocations dont ils disposent :

221 *Loi donnant suite au rapport du comité indépendant L'Heureux-Dubé et prévoyant les conditions de travail des membres de l'Assemblée nationale à compter de la 42^e législature*, projet de loi n° 79 (présenté le 12 novembre 2015), 1^{er} sess., 41^e légis. (Qc)

222 COMITÉ CONSULTATIF INDÉPENDANT SUR LES CONDITIONS DE TRAVAIL ET LE RÉGIME DE RETRAITE DES MEMBRES DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE, préc., note 18.

«En juin 2013, le Bureau de l'Assemblée nationale a mandaté un comité consultatif indépendant sur les conditions de travail et le régime de retraite des membres de l'Assemblée nationale afin d'étudier l'ensemble des conditions de travail, incluant le régime de retraite des députés et des membres du Conseil exécutif. Au terme de ces travaux, ce comité formule, en novembre 2013, plusieurs recommandations tenant compte de l'importance de la fonction du député et de son rôle essentiel dans le maintien d'une saine démocratie.

En application de la *Loi sur les conditions de travail et le régime de retraite des membres de l'Assemblée nationale* (chapitre C-52.1), initialement adoptée en 1982, les députés ont déterminé leurs conditions de travail, incluant la rémunération et les allocations de transition, leur régime de retraite, en plus de confier certains pouvoirs au Bureau de l'Assemblée nationale.

Dans leur rapport de novembre 2013, les membres du comité consultatif indépendant soulignent l'importance de confier à une autorité indépendante la responsabilité de déterminer les conditions de travail des députés.

Le même constat doit être fait en application des règles déontologiques prescrites par le Code. L'apparence d'un conflit d'intérêts peut difficilement être écartée, lorsque les membres de l'Assemblée nationale déterminent leur propre rémunération et les autres conditions de travail, en s'autorisant du pouvoir législatif qui leur est délégué par la population.

«15. Un député ne peut se placer dans une situation où son intérêt personnel peut influencer son indépendance de jugement dans l'exercice de sa charge.»

En considérant l'exemple d'une personne qui exerce une activité professionnelle, commerciale ou industrielle à son propre compte, il va de soi qu'elle peut fixer ses propres conditions de travail et sa rémunération, payée à même ses actifs ou les revenus qui en résultent. Dans le cas des députés, le même constat paraît difficile à soutenir. S'agissant de fonds publics, on ne peut pas écarter la possibilité qu'une personne raisonnablement bien informée s'interroge sur l'existence d'une situation de conflit d'intérêts, lorsque les députés décident de leurs propres conditions de travail et de leur rémunération, quelles qu'elles soient.

En prenant en considération le Code, il ne doit subsister aucun doute dans l'esprit de la population au sujet d'une éventuelle situation de conflit d'intérêts dans la détermination des conditions de travail et de la rémunération des députés. À ce sujet, le rapport du comité propose des moyens pour assurer l'indépendance du processus. Le commissaire n'a pas à se prononcer sur le montant de la rémunération ou des allocations. Par contre, il importe, à mon avis, de mettre en application immédiatement les mesures nécessaires pour écarter le risque d'une situation de conflit d'intérêts dans la détermination des conditions de travail et de la rémunération des membres de l'Assemblée nationale.

À ce sujet, je fais mienne la recommandation numéro 31 du comité consultatif indépendant.

« Le comité recommande que l'Assemblée nationale envisage la création d'un comité indépendant permanent doté de pouvoirs décisionnels en matière de conditions de travail des députés. Elle devrait définir le mandat de ce comité, le processus de nomination des membres et les règles de fonctionnement, de manière à assurer son indépendance et son autorité.»

À ce stade, les membres de l'Assemblée nationale doivent s'engager à déterminer un processus indépendant, à l'intérieur d'un échéancier qu'ils auront péremptoirement établi²²³».

La *Loi modifiant la Loi sur les conditions de travail et le régime de retraite des membres de l'Assemblée nationale à la suite de l'adoption de certaines mesures fiscales par le Parlement du Canada*²²⁴, adoptée en juin 2019, a fait ressurgir ces mêmes critiques. Dans les circonstances actuelles, les élus demeurent ceux qui proposent et fixent leurs propres conditions de travail. Ils se trouvent ainsi inévitablement dans une position de conflit d'intérêts. Prévoir un mécanisme indépendant à cet égard permettrait de respecter pleinement les règles déontologiques inscrites au Code, comme le soulignait le commissaire Saint-Laurent, et renforcerait la confiance des citoyens envers leurs élus.

RECOMMANDATION 21

Qu'un mécanisme indépendant soit instauré afin de déterminer les conditions de travail des membres de l'Assemblée nationale.

R
21

4.2.3 Favoriser la transparence et l'examen des budgets et allocations

Dans un autre ordre d'idées, nous souhaitons souligner qu'il serait important d'entamer une réflexion sur la publicité et l'examen des allocations et budgets dont disposent les députés de l'Assemblée nationale du Québec²²⁵. Dans la majorité des assemblées parlementaires au Canada²²⁶, il est possible de trouver des rapports publics de dépenses pour les parlementaires, et ce, tant pour les dépenses liées à la circonscription que pour les déplacements. Certains parlements, comme celui de la Colombie-Britannique, publient même directement les reçus fournis par les élus à l'Assemblée législative pour justifier la dépense remboursée²²⁷.

De plus, des parlements ont mis en place des mécanismes d'examen indépendants de ces dépenses. À titre d'exemple, en Ontario, le commissaire à l'intégrité examine les dépenses des ministres, des adjoints parlementaires, des chefs des partis de l'opposition et de leur personnel. Celles qui font l'objet de cet examen sont aussi rendues publiques en ligne. C'est aussi le cas des dépenses de tous les élus de l'Assemblée législative de l'Ontario.

223 RMEQ 2011-2014, préc., note 12, p. 37-38.

224 *Loi modifiant la Loi sur les conditions de travail et le régime de retraite des membres de l'Assemblée nationale à la suite de l'adoption de certaines mesures fiscales par le Parlement du Canada*, L.Q. 2019, c. 10.

225 À cet égard, il importe de noter que les rapports de dépenses des membres du Conseil exécutif sont déjà rendus disponibles sur les sites de leurs ministères respectifs. Toutefois, la portion des dépenses liées à leur statut de membre de l'Assemblée nationale n'est pas rendue publique.

226 De tels rapports de dépenses publiques ont été recensés sur les sites web de la Chambre des communes et du Sénat et des Assemblées législatives de l'Ontario, de l'Alberta, de la Colombie-Britannique, du Manitoba, de la Saskatchewan, de l'Île-du-Prince-Édouard, du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Écosse. Les références détaillées se trouvent dans la bibliographie à la fin de ce rapport.

227 Les rapports produits par trimestre et les reçus fournis peuvent être consultés directement sur le site web de l'Assemblée législative de Colombie-Britannique. Voir LEGISLATIVE ASSEMBLY OF BRITISH COLUMBIA, *Accountability*, en ligne: <https://www.leg.bc.ca/learn-about-us/accountability>.

Les modèles retenus par les parlements provinciaux le fédéral constituent des exemples intéressants. En effet, assurer la publication des dépenses des élus et une plus grande transparence dans l'utilisation des allocations permettrait également d'améliorer la confiance des citoyens envers ces derniers. De plus, l'instauration de ce système favoriserait l'équité entre tous les parlementaires et les encouragerait à faire preuve d'une plus grande rigueur dans l'utilisation de leurs allocations et de leurs budgets. Ainsi, l'objectif que vise l'article 36 du Code se verrait renforcé par une plus grande transparence en cette matière. En effet, lorsque davantage de détails sont disponibles sur l'utilisation des allocations, cela permet de démontrer plus facilement que ces dernières sont liées à l'exercice de la charge du député. En outre, dans le doute, cela inciterait les élus à contacter le Commissaire afin de s'assurer que leur utilisation des allocations est conforme au Code, sachant qu'elle serait rendue publique.

À l'Assemblée nationale française, il est prévu, depuis 2017, que «le déontologue de l'Assemblée nationale peut exercer tout contrôle²²⁸» sur une dépense prise directement en charge par l'Assemblée et «se faire communiquer, par les services de l'Assemblée nationale, toutes pièces justifiant sa prise en charge²²⁹». Le déontologue peut également examiner les frais engagés à même les avances qui sont versées mensuellement aux députés²³⁰. Le contrôle du déontologue s'exerce selon deux modalités : «en fin d'exercice annuel, sur l'ensemble des comptes du député; en cours d'exercice, à tout moment, sur des dépenses imputées par le député sur son avance de frais²³¹». Tous les députés doivent faire l'objet d'un examen du déontologue au moins une fois par législature : «Le contrôle annuel est organisé de sorte que tout député soit contrôlé au moins une fois au cours d'une même législature, de manière aléatoire, par sondage ou échantillon [...]»²³².

En terminant, nous souhaitons aussi porter à la connaissance des parlementaires québécois le modèle retenu au Royaume-Uni qu'est celui de l'Independent Parliamentary Standards Authority (ci-après «IPSA»). Cette agence publique est entièrement indépendante du parlement et du gouvernement²³³ et assure une totale transparence en ce qui a trait aux allocations et indemnités dont bénéficient les élus. Elle est chargée de fixer les salaires, les prestations de retraites des parlementaires ainsi que les budgets et allocations dont ils disposent dans l'exercice de leur charge. En outre, elle doit veiller à ce que l'utilisation qu'ils font des montants qu'ils reçoivent est conforme aux règles prévues à cet effet. Enfin, elle contrôle l'attribution et l'utilisation des allocations durant les périodes électorales. Ce système, qui n'a à ce jour aucun équivalent au Canada, demeure tout de même un modèle digne d'intérêt dans la quête d'une plus grande transparence et d'un meilleur contrôle des budgets et allocations dont disposent les élus de l'Assemblée nationale.

RECOMMANDATION 22

Que soient mis en place des mécanismes visant à favoriser la transparence et l'examen de l'utilisation des allocations et des budgets attribués aux parlementaires.

228 ASSEMBLÉE NATIONALE FRANÇAISE, *Arrêté du Bureau n° 12/XV du 29 novembre 2017 relatif aux frais de mandat des députés*, art. 3 al. 1.

229 *Id.*

230 *Id.*, al. 2.

231 *Id.*, al. 3.

232 *Id.*, al. 4. Au sujet de cette exigence de contrôle des frais de mandat des députés, voir également Agnès ROBLOT-TROIZIER, *Un nouvel élan pour la déontologie parlementaire – Rapport annuel remis au Président et au Bureau de l'Assemblée nationale les 14 et 30 janvier 2019, en application de l'article 80-3 du Règlement de l'Assemblée nationale*, 14 et 30 janvier 2019, p. 33 à 35.

233 *Independent Parliamentary Standards Authority*, en ligne : <https://www.theipsa.org.uk/>.

4.3 Vers une culture politique qui intègre l'éthique et la déontologie

Au-delà de modifications à apporter aux politiques publiques en matière de transparence, d'éthique et de déontologie, il importe également de réfléchir et de travailler au développement d'une culture politique centrée sur l'idée que l'éthique et la déontologie constituent désormais des incontournables dans la vie des élus. Ainsi, cette culture politique renouvelée leur permettrait d'adhérer sans difficulté à ces normes dans le contexte des activités liées à l'exercice de leur charge.

Afin de mieux concevoir pourquoi les principes éthiques et les normes déontologiques doivent se trouver au cœur de la mission des parlementaires, le député doit être perçu comme titulaire de devoirs déontologiques. Notamment, il doit agir pour l'intérêt public, et non pas dans son propre intérêt. Ce principe est au cœur de la charge des membres de l'Assemblée nationale.

Pour développer une culture politique plus en adéquation avec cet enjeu, il faut sensibiliser l'entourage des élus aux questions éthiques et aux normes déontologiques prévues notamment au Code. Enfin, il y a lieu de mettre en évidence dans cette culture politique renouvelée les valeurs qui se trouvent au cœur du Code et de sa mise en œuvre effective.

4.3.1 La sensibilisation obligatoire de ceux qui gravitent autour des élus

Les membres du personnel des élus et des membres du Conseil exécutif sont déjà assujettis à des règles d'éthique et de déontologie. De surcroît, les personnes entourant les acteurs politiques sont de plus en plus sensibilisées à l'importance de l'éthique et de la déontologie. À titre d'exemple, certaines formations politiques se sont dotées de leur propre code d'éthique.

Du travail reste toutefois à faire dans ce domaine. Entre autres, il pourrait être intéressant de mettre en place une formation obligatoire à l'intention des employés de l'Assemblée nationale et des hauts fonctionnaires des ministères avec lesquels les ministres et leurs cabinets sont appelés à collaborer afin de mieux les guider vers le Commissaire lorsque des éléments prévus au Code peuvent être en jeu. L'éthique et la déontologie doivent s'intégrer dans toutes les sphères de la charge d'un élu, et celui-ci doit bénéficier du meilleur appui qui soit en la matière.

Il serait également opportun de mener plus d'initiatives de communication auprès du public et des personnes intéressées par la sphère politique en général pour mieux faire connaître le Commissaire, ses compétences et ce qu'il peut faire. Les attentes des citoyens doivent aussi prendre en considération son rôle précis dans le paysage politique québécois. Ce dernier doit devenir le point de chute pour toutes les questions éthiques liées à la vie parlementaire québécoise et sa mission doit ainsi être diffusée au plus large public qui soit. Il revient au Commissaire de continuer à agir dans ce sens, appuyé par les acteurs du milieu politique.

4.3.2 Mettre en évidence les valeurs et principes éthiques

Le Code présente en effet la particularité de ne pas être qu'un code de déontologie. Il contient des valeurs et des principes éthiques d'application générale qui soutiennent l'interprétation des règles déontologiques, mais qui permettent également d'aller au-delà de ces seules règles dans sa mise en œuvre. Lorsque le Commissaire est amené à rendre un avis, les valeurs et principes éthiques peuvent ainsi permettre de dépasser le texte du Code et d'encourager les personnes visées à la réflexion.

Les valeurs prévues au Code doivent servir en tout temps de référence pour les députés et les guider dans l'exercice de leur charge.

6. Les valeurs de l'Assemblée nationale sont les suivantes :

- 1° l'engagement envers l'amélioration des conditions sociales et économiques des Québécois;
- 2° le respect et la protection de l'Assemblée nationale et de ses institutions démocratiques;
- 3° le respect envers les membres de l'Assemblée nationale, les fonctionnaires de l'État et les citoyens.

La conduite du député est empreinte de bienveillance, de droiture, de convenance, de sagesse, d'honnêteté, de sincérité et de justice. Par conséquent, le député :

- 1° fait preuve de loyauté envers le peuple du Québec;
- 2° reconnaît qu'il est au service des citoyens;
- 3° fait preuve de rigueur et d'assiduité;
- 4° recherche la vérité et respecte la parole donnée;
- 5° a un devoir de mémoire envers le fonctionnement de l'Assemblée nationale et de ses institutions démocratiques.

7. Les députés adhèrent aux valeurs énoncées au présent titre.

8. Les députés reconnaissent que ces valeurs doivent les guider dans l'exercice de leur charge ainsi que dans l'appréciation des règles déontologiques qui leur sont applicables et qu'il doit être tenu compte de ces valeurs dans l'interprétation de ces règles. Ils recherchent la cohérence entre leurs actions et les valeurs énoncées au présent titre, même si, en soi, leurs actions ne contreviennent pas aux règles déontologiques qui leur sont applicables.

9. Les députés reconnaissent que le respect de ces valeurs constitue une condition essentielle afin de maintenir la confiance de la population envers eux et l'Assemblée nationale et afin de réaliser pleinement la mission d'intérêt public qui leur est confiée.

Ces valeurs et principes éthiques constituent la colonne vertébrale du Code, et permettent ainsi de donner une signification au reste des obligations déontologiques qui y sont prévues. Afin de faciliter leur compréhension, il pourrait être pertinent de travailler à l'éclaircissement et à la mise en contexte de ces valeurs et principes. Considérant que les valeurs sont des concepts souples et évolutifs et que les députés eux-mêmes contribuent à les définir, leurs critères d'application ne peuvent être unilatéralement décidés par le Commissaire. Une fois cet exercice réalisé, il serait possible d'élaborer un guide qui pourrait aider les élus à intégrer ces principes et valeurs dans leur prise de décision au quotidien.

Afin de soutenir le développement d'une culture politique qui intègre l'éthique et la déontologie, les valeurs et principes éthiques contenus dans le Code doivent être remis au premier plan dans la réflexion des élus et des acteurs qui les entourent. Pour cette raison, il importe que le Commissaire entretienne des liens avec de nombreux acteurs, tels que des chercheurs universitaires et des réseaux de commissaires, qui peuvent chacun offrir un apport distinct dans la réflexion sur l'intégration plus approfondie de l'éthique et des valeurs dans le quotidien des élus. En effet, l'éthique et la déontologie évoluent constamment et ne peuvent se pratiquer en vase clos, sans influence extérieure ou sans considération du contexte.

Au-delà de la question de savoir s'il est possible ou non de poser un geste en vertu des règles contenues au Code, il faut déterminer si le fait de poser ce geste est conforme aux valeurs et principes éthiques. La fait d'intégrer cette simple question dans le quotidien des élus leur permettra de donner une plus grande portée à la réflexion éthique dans le cours de leurs actions.

Conclusion

Au terme de cette incursion dans la mise en œuvre de l'éthique et de la déontologie auprès des membres de l'Assemblée nationale du Québec, il nous a été possible de présenter des interprétations et de mettre en lumière différents enjeux relatifs à l'application quotidienne du Code. Soulignons que l'exercice n'est pas exhaustif, mais fait état de ce qui, à l'heure actuelle, soulève les questions les plus importantes.

L'éthique et la déontologie évoluant de manière continue, le travail réalisé permet également de démontrer toute la pertinence de l'exercice que constitue la préparation de ce rapport de mise en œuvre. Neuf ans après l'entrée en vigueur du Code, nous avons pu observer le cheminement du milieu parlementaire en cette matière. Grâce à cet exercice, nous avons aussi pu cibler certaines avenues à explorer. La réflexivité que permet ce rapport constitue certainement un bénéfice dans l'atteinte de notre mission, puisqu'il fournit une occasion unique de communiquer aux parlementaires et aux citoyens notre vision de l'éthique et de la déontologie.

De plus, ce rapport met en perspective plusieurs constats, dont la nécessité et de la pertinence d'une institution comme celle du Commissaire. Accompagner les députés au jour le jour est un privilège et une grande responsabilité, étant donné le rôle fondamental qu'ils jouent au cœur de notre démocratie. Le Commissaire permet de renforcer leurs efforts dans l'amélioration de la société en assurant les citoyens que ceux-ci s'exercent dans le respect des règles déontologiques et des principes éthiques prévus au Code.

Enfin, il ressort du présent rapport qu'il faut poursuivre le développement de l'institution du Commissaire, tout en assurant la protection de son caractère indépendant, seule garantie de la confiance des citoyens dans le processus. Il existe un fragile équilibre — en matière d'éthique, de transparence et de probité — entre, d'une part, les attentes de la population envers ses élus et, d'autre part, la marge de manœuvre dont ces derniers doivent disposer dans l'exercice de leur charge. Il tient ainsi à une institution comme celle du Commissaire à l'éthique et à la déontologie de favoriser et maintenir cet équilibre.

Bibliographie

Lois, règles et règlements

Arrêté du Bureau no 12/XV du 29 novembre 2017 relatif aux frais de mandat des députés (Assemblée nationale française).

Behaviour Code, en ligne : <https://www.parliament.uk/documents/lords-committees/privileges/UKParliamentBehaviourCode.pdf> (Parlement du Royaume-Uni).

Code civil du Québec, RLRQ, c. CCQ-1991.

Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale, projet de loi n° 48 (présenté le 14 mai 2009), 1^{re} sess., 39^e légis. (Qc)

Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale, RLRQ, c. C-23.1.

Code des professions, RLRQ, c. C-26.

Code of Conduct, en ligne : <https://www.parliament.uk/documents/lords-commissioner-for-standards/HL-Code-of-Conduct.pdf> (Chambre des Lords du Royaume-Uni).

Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs, 16 juin 2014, en ligne : <http://sen.parl.gc.ca/seoc-se/PDF/CodeJune2014.pdf> (Sénat du Canada).

Code régissant les conflits d'intérêts des députés, Annexe 1 du *Règlement de la Chambre des communes*, version codifiée au 22 octobre 2019 (Chambre des communes du Canada).

Conflict of Interest Act, R.S.N. 1990, c. C-30 (Terre-Neuve-et-Labrador).

Conflict of Interest Act, R.S.P.E.I. 1988, c. C-17.1 (Île-du-Prince-Édouard).

Conflicts of Interests Act, R.S.A. 2000, c. C-23 (Alberta).

Directive concernant les cadeaux et les dons, 29 avril 2003 (Jean Charest).

Directive concernant les règles applicables lors de la cessation d'exercice de certaines fonctions pour l'État, 15 octobre 2003 (Jean Charest).

Directive du premier ministre aux membres du Conseil exécutif concernant les conflits d'intérêts, 12 janvier 1977 (René Lévesque).

Directives aux membres du Conseil exécutif concernant les conflits d'intérêts, 9 septembre 2009 (Jean Charest).

Loi concernant la lutte contre la corruption, RLRQ, c. L-6.1.

Loi donnant suite au rapport du comité indépendant L'Heureux-Dubé et prévoyant les conditions de travail des membres de l'Assemblée nationale à compter de la 42^e législature, projet de loi n° 79 (présenté le 12 novembre 2015), 1^{re} sess., 41^e légis. (Qc)

Loi donnant suite aux recommandations de la Commission Charbonneau en matière de financement politique, L.Q. 2016, c. 18.

Loi électorale, RLRQ, c. E-3.3.

Loi encadrant l'octroi des allocations de transition aux députés qui démissionnent en cours de mandat, L.Q. 2015, c. 33.

Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics, RLRQ, c. D11.1.

Loi favorisant la surveillance des contrats des organismes publics et instituant l'Autorité des marchés publics, L.Q. 2017, c. 27.

Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale concernant notamment le financement politique, L.Q. 2016, c. 17.

Loi modifiant la Loi électorale afin de prévoir des élections à date fixe, L.Q. 2013, c.13.

Loi modifiant la Loi sur les conditions de travail et le régime de retraite des membres de l'Assemblée nationale à la suite de l'adoption de certaines mesures fiscales par le Parlement du Canada, L.Q. 2019, c. 10.

Loi sur l'Assemblée législative et le Conseil exécutif, L.T.N-O. 1999, ch. 22 (Territoires du Nord-Ouest).

Loi sur l'Assemblée nationale, RLRQ, c. A-23.1.

Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale, RLRQ, c. E.15.1.0.1.

Loi sur l'éthique et la transparence en matière de lobbyisme, RLRQ, c. T-11.011.

Loi sur l'exécutif, RLRQ, c. E-18.

Loi sur l'intégrité des députés, L.O. 1994, c. 38 (Ontario).

Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics, L.Q. 2012, c. 25.

Loi sur les conditions de travail et le régime de retraite des membres de l'Assemblée nationale, RLRQ, c. C-52.1.

Loi sur les conflits d'intérêts, L.C. 2006, c. 9.

Loi sur les conflits d'intérêts des députés et des membres du Conseil exécutif, L.N.-B. 1999, c. M7.01 (Nouveau-Brunswick).

Loi visant à accroître la compétence et l'indépendance du commissaire à la lutte contre la corruption et du Bureau des enquêtes indépendantes ainsi que le pouvoir du directeur des poursuites criminelles et pénales d'accorder certains avantages à des témoins collaborateurs, L.Q. 2018, c. 1.

Loi visant l'amélioration des performances de la Société de l'assurance automobile du Québec, favorisant un meilleur encadrement de l'économie numérique en matière de commerce électronique, de transport rémunéré de personnes et d'hébergement touristique et modifiant diverses dispositions législatives, L.Q. 2018, c. 18.

Loi visant principalement la récupération de sommes payées injustement à la suite de fraudes ou de manœuvres dolosives dans le cadre de contrats publics, RLRQ, c. R-2.2.0.0.3.

Members' Conflict of Interest Act, R.S.B.C. 1996, c. 287 (Nouveau-Brunswick).

Ordonnance no 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires (France).

Règlement concernant les règles déontologiques applicables aux membres du personnel d'un cabinet ministériel, RLRQ, c. C-23.1, r. 2.

Règlement de la Chambre des communes, version codifiée au 22 octobre 2019, en ligne : <https://www.noscommunes.ca/About/StandingOrders/SOPPDF.pdf> (Chambre des communes du Canada).

Règlement n°18-010, Code d'éthique et de conduite des membres du conseil de la Ville et des conseils d'arrondissement, Conseil de la Ville de Montréal, adopté le 19 février 2018, en ligne : http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/COMMISSIONS_PERM_V2_FR/MEDIA/DOCUMENTS/DOCCONSULT_2018.PDF.

Règlement numéro L-12553 concernant le Code d'éthique et de déontologie des élus de la Ville de Laval et de leurs employés politiques, Ville de Laval, adopté le 6 février 2018, en ligne : <https://www.laval.ca/Documents/Pages/Fr/Citoyens/reglements/reglements-codifies/reglement-l-12553.pdf>.

Règlement sur les allocations aux députés et aux titulaires de cabinet et sur les sommes versées à des fins de recherche et de soutien, Décision no 1603 du Bureau de l'Assemblée nationale, 20 novembre 2011.

Règles déontologiques applicables aux membres du personnel des députés et des cabinets de l'Assemblée nationale, Décision n° 1690 du Bureau de l'Assemblée nationale du 21 mars 2013.

Documents du Commissaire à l'éthique et à la déontologie

COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Lignes directrices – Dons, avantages et marques d'hospitalité*, Mai 2012, en ligne: <https://www.ced-qc.ca/fr/document/1304>.

COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Lignes directrices – Règles d'après-mandat – Membres du Conseil exécutif*, Mai 2018, en ligne: <https://www.ced-qc.ca/fr/document/1305>.

COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Note d'information – Fiducie et mandat sans droit de regard*, Février 2014, en ligne: <https://www.ced-qc.ca/fr/document/1314>.

COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Orientations institutionnelles 2018-2022*, en ligne: <https://www.ced-qc.ca/fr/document/1318>.

COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport au sujet de madame Carole Poirier, whip en chef de l'opposition officielle et députée d'Hochelaga-Maisonneuve*, 8 novembre 2017.

COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport au sujet de madame Christine St-Pierre, ministre des Relations internationales et de la Francophonie et députée d'Acadie, de madame Lise Thériault, vice-première ministre, ministre responsable des Petites et Moyennes Entreprises, de l'Allègement réglementaire et du Développement économique régional et députée d'Anjou-Louis-Riel, de monsieur Pierre Arcand, ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles, ministre responsable du Plan Nord et député de Mont-Royal, de monsieur Sébastien Proulx, ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport, ministre de la Famille et député de Jean-Talon, de monsieur Jean D'Amour, ministre délégué aux Affaires maritimes et député de Rivière-du-Loup-Témiscouata et de monsieur Yves Bolduc, ex-ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport, ex-ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de la Science et ex-député de Jean-Talon*, 8 novembre 2017.

COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport au sujet de madame Sylvie D'Amours, députée de Mirabel*, 1^{er} décembre 2014.

COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport au sujet de monsieur Claude Surprenant, député de Groulx*, 30 novembre 2017.

COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport au sujet de monsieur Donald Martel, whip du deuxième groupe d'opposition et député de Nicolet-Béancour*, 16 novembre 2017.

COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport au sujet de monsieur Gaéтан Barrette, ministre de la Santé et des Services sociaux, et député de La Pinière*, 25 septembre 2017.

COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport au sujet de monsieur Jacques Daoust, ministre des Transports, de la mobilité durable et de l'Électrification des transports et député de Verdun, jusqu'au 19 août 2016*, 29 août 2016.

COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport au sujet de monsieur Yves Bolduc, ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport, ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de la Science et député de Jean-Talon, jusqu'au 26 février 2015*, 29 juillet 2015.

COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport d'enquête du Commissaire ad hoc à l'éthique et à la déontologie au sujet de monsieur Claude Surprenant, député de Groulx*, 20 novembre 2017.

COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport sur la mise en œuvre du Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale, 2011-2014*, Québec, Bibliothèque et Archives nationales du Québec, Février 2015, en ligne: <https://www.ced-qc.ca/fr/document/1269>.

Doctrine et autres

Québec

ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, « Commission des institutions – Mandat conféré par une loi – Étude du Rapport sur la mise en œuvre du Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale », en ligne : <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/ci/mandats/Mandat-32363/index.html>.

Assemblée nationale du Québec, Encyclopédie du parlementarisme québécois, en ligne : <https://www.assnat.qc.ca/fr/patrimoine/lexique/dissolution.html>.

ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Guide du député de l'Assemblée nationale du Québec*, 42^e législature, Octobre 2018.

ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Indemnités et allocations*, en ligne : <http://www.assnat.qc.ca/fr/abc-assemblee/fonction-depute/indemnites-allocations.html>.

ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Journal des débats de la Commission permanente des institutions*, 1^{er} sess., 39^e légis., 3 juin 2010, Vol. 41, N^o 81 ; 12 novembre 2010, Vol. 41, N^o 106.

ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Politique relative à la prévention et à la gestion des situations de harcèlement au travail*, Décision n^o 1992 du Bureau de l'Assemblée nationale, 6 décembre 2018, en ligne : <http://www.assnat.qc.ca/PolitiqueHP>.

ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Procès-verbal*, Commission de l'Assemblée nationale, 1^{er} sess., 41^e légis., 16 mai 2018.

Autobus Fleur de lys inc. c. Réseau de transport de la Capitale, 2013 QCCS 4574.

AUTORITÉ DES MARCHÉS FINANCIERS, *Titres d'emprunt*, en ligne : <https://lautorite.qc.ca/grand-public/investissements/titres-demprunt/>.

BARETTE, André J., « La fiducie et le mandat sans droit de regard en droit civil québécois : une illusion ? », dans Service de la formation continue, Barreau du Québec, vol. 411, *Développements récents en successions et fiducies*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2016.

BEAULNE, Jacques, *Droit des fiducies*, 3^e éd., Wilson & Lafleur, Montréal, 2015.

BONSAINT, Michel (dir.), *La procédure parlementaire du Québec*, 3^e éd., Québec, Assemblée nationale, 2012.

COMITÉ CONSULTATIF INDÉPENDANT SUR LES CONDITIONS DE TRAVAIL ET LE RÉGIME DE RETRAITE DES MEMBRES DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE, *Le député au cœur de notre démocratie – Pour une rémunération juste et équitable*, Québec, Bibliothèque et Archives nationales du Québec, Novembre 2013, en ligne : <http://www.assnat.qc.ca/fr/document/77977.html>.

COMMISSAIRE AU LOBBYISME, *Simplicité Clarté Pertinence Efficacité – Réforme de l'encadrement du lobbyisme*, Juin 2019, en ligne : https://www.commissairelobby.qc.ca/fileadmin/Centre_de_documentation/Documentation_institutionnelle/2019-06-13_Enonce-principes-CLQ.pdf.

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR L'OCTROI ET LA GESTION DES CONTRATS PUBLICS DANS L'INDUSTRIE DE LA CONSTRUCTION, *Rapport final*, Québec, Bibliothèque et Archives nationales du Québec, Novembre 2015, en ligne : https://www.ceic.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers_client/fichiers/Rapport_final/Rapport_final_CEIC_Integral_c.pdf.

COMMISSION DES INSTITUTIONS, *Étude du Rapport sur la mise en œuvre du Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale – Observations et conclusions*, Québec, Bibliothèque et Archives nationales du Québec, Avril 2017.

COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC, *Guide des bonnes pratiques- L'éthique, pilier de la gouvernance municipale et de la confiance du citoyen*, 2011, en ligne : <http://www.cmq.gouv.qc.ca/contentFiles/files/guides/guide-des-bonnes-pratiques-deontologiques.pdf>.

DESJARDINS, *Pourquoi acheter des options?*, en ligne : <https://www.desjardins.com/coopmoi/plans-action-conseils/epargne-placements/pourquoi-acheter-options/index.jsp>.

Gagnon c. *Hydro-Québec*, [2005] n°AZ-50328292, J.E. 2005-2052 (C.S.).

KARIM, Vincent, *Les obligations*, 4^e éd., vol. 1, Montréal, Wilson & Lafleur, 2015.

MAYRAND, Albert, *Incompatibilités de fonctions et conflits d'intérêts en droit parlementaire québécois*, Éditions Thémis, Montréal, 1997.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION ET DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR, *Programme Soutien à l'action bénévole*, en ligne : <http://www4.gouv.qc.ca/fr/Portail/citoyens/programme-service/Pages/Info.aspx?sqctype=sujet&sqcid=371>.

REID, Hubert, *Dictionnaire de droit québécois et canadien*, 5^e éd. révisée, Montréal, Wilson & Lafleur, 2016, en ligne : <https://dictionnaireid.caij.qc.ca> (JuriBistro eDICTIONNAIRE).

SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR, *Modes de sollicitation*, en ligne : <https://www.tresor.gouv.qc.ca/faire-affaire-avec-letat/les-contrats-au-gouvernement/modes-de-sollicitation/>.

Canada

ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE DE L'ONTARIO, *Divulgence des dépenses*, en ligne : <https://www.ola.org/fr/deputes/divulgence-depenses>.

ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE DU NOUVEAU-BRUNSWICK, *Frais remboursés aux parlementaires*, en ligne : <https://www.gnb.ca/legis/fiscalyear-f.asp>.

BUREAU DU COMMISSAIRE À L'INTÉGRITÉ DE L'ONTARIO, *Rapport annuel 2018-2019*, Juin 2019.

BUREAU DU CONSEILLER SÉNATORIAL EN ÉTHIQUE, *Rapport d'enquête en vertu du Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs concernant l'ancien sénateur Don Meredith*, 28 juin 2019, en ligne : http://sen.parl.gc.ca/se0-cse/PDF/Meredith-Inquiry-Report_June28_F.pdf.

BUREAU DU CONSEILLER SÉNATORIAL EN ÉTHIQUE, *Rapport d'enquête en vertu du Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs concernant le sénateur Don Meredith*, 9 mars 2017, en ligne : http://sen.parl.gc.ca/se0-cse/PDF/Inquiry_Meredith2017-f.pdf.

CAMPBELL, Kerry, « Cabinet ministers and blind trusts: how it all works », CBC Prince Edward Island, 15 mai 2019, en ligne : <https://www.cbc.ca/news/canada/prince-edward-island/pei-blind-trust-cabinet-conflict-1.5136542>.

CANADA, CHAMBRE DES COMMUNES DU CANADA, *Débats de la Chambre des communes*, 1^{re} sess., 39^e légis., Vol. 141, N° 015, 3 mai 2006.

CANADA, CHAMBRE DES COMMUNES, *Rapport de dépenses des députés, Dépenses des députés*, en ligne : <https://www.noscommunes.ca/PublicDisclosure/MemberExpenditures.aspx?Id=MER2020Q1-1019&Language=F>.

CANADA, COMMISSARIAT AUX CONFLITS D'INTÉRÊTS ET À L'ÉTHIQUE, *2015-2016 Rapport annuel ayant trait au Code régissant les conflits d'intérêts des députés*, 14 juin 2016.

CANADA, COMMISSARIAT AUX CONFLITS D'INTÉRÊTS ET À L'ÉTHIQUE, *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*, 19 février 2015.

CANADA, COMMISSARIAT AUX CONFLITS D'INTÉRÊTS ET À L'ÉTHIQUE, « À quoi s'attendre lors d'une enquête », Fiche d'information, Janvier 2015, en ligne: <https://ciec-ccie.parl.gc.ca/fr/investigations-enquetes/Pages/WhatExpect-QuoiAttendre.aspx>.

CANADA, COMMISSARIAT AUX CONFLITS D'INTÉRÊTS ET À L'ÉTHIQUE, *Le rapport Toews, en vertu de la Loi sur les conflits d'intérêts*, 21 avril 2017.

CANADA, COMMISSARIAT AUX CONFLITS D'INTÉRÊTS ET À L'ÉTHIQUE, *Loi sur les conflits d'intérêts: Examen quinquennal de la Loi, Mémoire présenté au Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique*, 30 janvier 2013.

CANADA, SÉNAT, *Modernisation de la Politique du Sénat contre le harcèlement, Ensemble pour un milieu de travail sain*, Rapport du sous-comité sur les ressources humaines, Février 2019, en ligne: http://publications.gc.ca/collections/collection_2019/sen/yc30-0/YC30-0-421-37-fra.pdf.

CANADA, SÉNAT, *Politique du Sénat sur la prévention et le règlement du harcèlement en milieu de travail*, 11 juin 2009, en ligne: <https://sencanada.ca/content/sen/committee/402/inte/rep/rep08jun09-f.pdf>.

CANADA, SÉNAT, *Rapports financiers*, en ligne: <https://sencanada.ca/fr/ProActive>.

LEGISLATIVE ASSEMBLY OF ALBERTA, *MLA Expense Disclosure Reports*, en ligne: https://www.assembly.ab.ca/net/index.aspx?p=edr_home.

LEGISLATIVE ASSEMBLY OF BRITISH COLUMBIA, *Accountability*, en ligne: <https://www.leg.bc.ca/learn-about-us/accountability>.

LEGISLATIVE ASSEMBLY OF MANITOBA, *MLA Allowances and Remuneration*, en ligne: <https://www.gov.mb.ca/legislature/members/remuneration.html>.

LEGISLATIVE ASSEMBLY OF PRINCE EDWARD ISLAND, *Expense Disclosures*, en ligne: <https://www.assembly.pe.ca/members/expense-disclosures>.

LEGISLATIVE ASSEMBLY OF SASKATCHEWAN, *MLA Disclosure Statements*, en ligne: <https://www.legassembly.sk.ca/mlas/mla-disclosure-statements/>.

NOVA SCOTIA LEGISLATURE, *Expenses*, en ligne: <https://nslegislature.ca/members/governance-and-accountability/expenses>.

Sources étrangères

COMMONWEALTH PARLIAMENTARY ASSOCIATION, *Recommended Benchmarks for Codes of Conduct applying to Members of Parliament*, Février 2016.

Independant Parliamentary Standards Authority, en ligne: <http://www.theipsa.org.uk/>.

OCDE, *Education for Integrity: Teaching on Anti-Corruption, Values and the Rule of Law*, 2018 en ligne: <https://www.oecd.org/governance/ethics/education-for-integrity-web.pdf>.

OCDE, *Recommandation du Conseil sur les lignes directrices pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public*, Juin 2003, en ligne: <https://www.oecd.org/gov/ethics/49106150.pdf>.

PARLEMENT DU ROYAUME-UNI, *Cross-Party Working Group on an Independent Complaints and Grievance Policy, Report*, 8 février 2018, en ligne: <http://qna.files.parliament.uk/ws-attachments/838704/original/Working%20Group%20on%20an%20Independent%20Complaints%20and%20Grievance%20Policy.pdf>.

PARLEMENT DU ROYAUME-UNI, *Independant Complaints and Grievance Scheme proactively published statistics*, en ligne: <https://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/standards-and-financial-interests/parliaments-behaviour-code/independent-complaints-grievances-use-statistics/>.

ROBLLOT-TROIZIER, Agnès, *Un nouvel élan pour la déontologie parlementaire - Rapport annuel remis au Président et au Bureau de l'Assemblée nationale les 14 et 30 janvier 2019, en application de l'article 80-3 du Règlement de l'Assemblée nationale*, 14 et 30 janvier 2019.

Équipe de la reprographie et de l'imprimerie
de l'Assemblée nationale du Québec

Décembre 2019



Papier fabriqué au Québec



Le Commissaire à l'éthique et à la déontologie

1150, rue de Claire-Fontaine
7^e étage, bureau 710
Québec (Québec) G1R 5G4

Téléphone : 418 643-1277 | Télécopieur : 418 643-1318
info@ced-qc.ca | www.ced-qc.ca