



**CODE D'ÉTHIQUE ET DE DÉONTOLOGIE DES MEMBRES
DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE¹**

DOSSIER : DE-02-2015

**RAPPORT DU COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA
DÉONTOLOGIE AU PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE
NATIONALE**

**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

¹ Chapitre C-23.1.

PRÉAMBULE

[1] Le Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale (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 des mécanismes d'application et de contrôle de ces règles².

[2] Le commissaire à l'éthique et à la déontologie est responsable de l'application du Code et relève de l'Assemblée nationale³.

[3] Le Code édicte les règles déontologiques applicables à tout député⁴, notamment celles relatives aux conflits d'intérêts⁵, ainsi que les règles déontologiques particulières applicables aux membres du Conseil exécutif⁶.

[4] Le commissaire peut, à la demande d'un député ou de sa propre initiative, faire une enquête pour déterminer si celui-ci a commis un manquement au Code⁷,

[5] Le commissaire conserve sa compétence à l'égard d'une personne qui a cessé d'être député durant une période de cinq ans suivant la fin de son mandat⁸.

DEMANDE D'ENQUÊTE

CONTEXTE

[6] Le 15 avril 2015, madame Agnès Maltais, députée de Taschereau, alors qu'elle exerçait la fonction de leader parlementaire de l'opposition officielle, transmet au commissaire une demande d'enquête par laquelle elle déclare avoir des motifs raisonnables de croire que

² Article 1 du Code.

³ Article 3 du Code.

⁴ Articles 10 à 41 du Code.

⁵ Articles 15 à 26 du Code.

⁶ Articles 42 à 61 du Code.

⁷ Articles 91 et 92 du Code.

⁸ Article 81 du Code.

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, aurait commis des manquements aux articles 25, 41 et 57 du Code. Cette dernière joint à sa demande des copies des lettres que le commissaire et monsieur Bolduc ont échangées au cours des mois de juin, juillet et septembre 2014⁹.

[7] La députée de Taschereau soumet que monsieur Bolduc aurait commis un manquement à l'article 25 du Code en intervenant et en votant sur une motion du mercredi le concernant, présentée le 17 septembre 2014, par le député de Verchères.

[8] De plus, selon la demande d'enquête, monsieur Bolduc aurait tenté d'entraver le travail du commissaire, en ne lui remettant pas les renseignements qui lui avaient été demandés par écrit, ce qui constituerait un manquement à l'article 41 du Code.

[9] Enfin, la députée de Taschereau soumet que monsieur Bolduc pourrait avoir tiré des avantages indus de ses fonctions antérieures de ministre de la Santé et des Services sociaux en bénéficiant subséquemment d'un incitatif qu'il avait lui-même instauré. Cela constituerait un manquement à l'article 57 du Code.

[10] Le 16 avril 2015, j'ai informé, verbalement et par écrit, monsieur Bolduc de la demande d'enquête de la députée de Taschereau. Le même jour, un accusé de réception a été acheminé à cette dernière.

[11] En fait, monsieur Bolduc a été nommé ministre de la Santé et des Services sociaux le 25 juin 2008. Quelques mois plus tard, il est élu député de la circonscription de Jean-Talon, à l'occasion de l'élection partielle du 29 septembre 2008. Il conserve la responsabilité de ce ministère jusqu'au 19 septembre 2012.

[12] Le 26 septembre 2012, il est nommé porte-parole de l'opposition officielle en matière de santé et de services sociaux. Parallèlement à ses fonctions de député, il décide de pratiquer la médecine à temps partiel à la Cité médicale de Québec.

⁹http://www.assnat.qc.ca/Media/Process.aspx?MediaId=ANQ.Vigie.BII.DocumentGenerique_98817&process=Original&token=ZyMoxNwUn8ikQ+TRKYwPCjWrKwg+vlv9rjij7p3xLGTZDmLVSmJLoqe/vG7/YWzz

[13] L'ex-ministre de la Santé et des Services sociaux exerce alors simultanément sa charge de député de l'opposition officielle et sa pratique médicale, jusqu'aux élections générales du 7 avril 2014.

[14] Réélu député de Jean-Talon, il est assermenté le 23 avril 2014, à titre de ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport et ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de la Science. Le 26 février 2015, il démissionne et cesse d'exercer ses fonctions de ministre et de député de Jean-Talon.

[15] La cueillette des renseignements nécessaires à l'analyse des motifs invoqués au soutien de la demande d'enquête a débuté, le 20 mai 2015, par une rencontre de l'ancien député et ministre, monsieur Yves Bolduc. À cette occasion, j'étais assisté par Me Bruno Fontaine de mon bureau.

[16] Dans le cadre de l'enquête, nous avons demandé et obtenu divers documents de la Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ) et du ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS). Me Bruno Fontaine a interviewé l'actuel vice-président à la rémunération des services professionnels de la RAMQ, des représentants du cabinet du ministre de la Santé et des Services sociaux en poste au moment où monsieur Bolduc en était le titulaire, des représentants du ministère de la Santé et des Services sociaux également en poste au moment de la négociation d'un incitatif à la rémunération des médecins, à l'automne 2011, ainsi qu'un représentant gouvernemental ayant participé à cette négociation. En outre, à partir des renseignements qui nous ont été communiqués par la députée de Taschereau, un patient qui a été pris en charge par le docteur Yves Bolduc, au cours de la période concernée par la demande d'enquête, fut contacté. Sauf à l'égard de cette dernière personne dont l'identité doit demeurer confidentielle, la liste des personnes interviewées apparaît en annexe.

[17] Comme le prévoit l'article 96 du Code, l'ex-député faisant l'objet de la demande d'enquête et la députée qui a présenté la demande d'enquête ont été invités à soumettre leurs observations.

« 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. »

[18] Ainsi, le 17 juin 2015, Me Bruno Fontaine et moi avons rencontré la députée de Taschereau. Elle était accompagnée d'un membre de son personnel.

[19] Le 10 juillet 2015, j'ai rencontré monsieur Yves Bolduc afin de l'informer des démarches que je viens de résumer et de l'inviter à ajouter, le cas échéant, des commentaires ou observations, en plus des éléments qu'il m'avait fournis lors de la rencontre précédente.

[20] Enfin, monsieur Bolduc a eu l'occasion de commenter une version préliminaire du présent rapport comportant un résumé des éléments factuels et des observations.

EXAMEN DES MANQUEMENTS ALLÉGUÉS

[21] Dans les pages qui suivent, nous allons procéder à l'étude des faits pertinents, puis à l'analyse de chaque situation pour laquelle un manquement aux règles déontologiques du Code est allégué. Nous terminerons par un commentaire concernant l'application des valeurs de l'Assemblée nationale à l'égard de ces faits.

INTERVENTION ET VOTE SUR LA MOTION PRÉSENTÉE À L'ASSEMBLÉE NATIONALE LE 17 SEPTEMBRE 2014 (ARTICLE 25 DU CODE)

[22] Pour la période pendant laquelle il pratiquait la médecine, tout en exerçant sa charge de député de l'opposition officielle, monsieur Bolduc a bénéficié, en plus de ses indemnités et allocations de député, ainsi que ses honoraires professionnels de médecin, d'une rémunération additionnelle de plus de 200 000 \$ pour la prise en charge de patients sans médecin de famille.

[23] Après les élections générales du 7 avril 2014, les sommes reçues par monsieur Bolduc, plus spécialement la rémunération incitative pour la prise en charge de patients sans médecin de famille, firent l'objet de débats publics, notamment à l'Assemblée nationale.

[24] Ainsi, le mercredi 17 septembre 2014, en application de l'article 97 du *Règlement sur l'Assemblée nationale* (RAN), le député de Verchères saisit 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. »

[25] Tel que le prévoit l'article 98 du *Règlement sur l'Assemblée nationale*, cette motion fut l'objet d'un débat et d'un vote, le même jour, lors de la séance du 17 septembre 2014. Monsieur Bolduc a participé aux débats et a voté contre la motion.

« **97. Moment des débats** – Le mercredi, les débats sur les affaires inscrites par les députés de l'opposition sont tenus de 15 à 17 heures au plus tard.

Le présent article ne s'applique pas en période de travaux intensifs.

98. Durée du débat et temps de parole – Le débat sur les motions autres que celles qui portent sur une étape d'un projet de loi dure au plus deux séances consécutives du mercredi et se termine par le vote de l'Assemblée.

À la suite d'une réunion avec les leaders des groupes parlementaires, le président répartit le temps de parole entre les groupes en tenant compte de la présence de députés indépendants. »

[26] La participation du député de Jean-Talon aux débats et au vote sur la motion le concernant a soulevé la question d'un possible manquement à l'article 25 du Code.

[27] En effet, l'article 25 du Code prescrit les mesures à prendre lorsqu'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 est saisie.

« 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. »

[28] C'est pourquoi, le 30 septembre 2014, j'écris au député de Jean-Talon concernant le débat auquel il a participé et son vote. Je lui souligne qu'il avait, selon moi, un intérêt personnel et financier distinct de celui de l'ensemble des députés ou de la population. Alors, il devait prendre en considération l'article 25 du Code et se retirer de la séance sans exercer son droit de vote, ni participer aux débats.

[29] Mon intervention auprès du député de Jean-Talon s'est effectuée dans un souci d'information, comme je suis invité à le faire par l'article 65 du Code.

« 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. »

[30] La lettre que j'ai fait parvenir au député de Jean-Talon le renseigne clairement sur le constat que je fais dans ces circonstances et sur la situation de manquement au Code qui en résulte.

[31] Quoi qu'il en soit, cette démarche d'information n'exclut pas l'application des articles 91 et 92 du Code, selon les circonstances.

[32] Même si j'ai préalablement communiqué un commentaire au député soupçonné d'un comportement incorrect, un membre de l'Assemblée nationale qui a des motifs raisonnables de croire, en application de l'article 91 du Code, qu'un manquement à une règle déontologique a été commis, par ce même député, peut demander au

commissaire de faire une enquête. C'est ce qui se produit dans le présent dossier.

[33] Il s'ensuit que, dans le cadre de la demande d'enquête de la députée de Taschereau, je dois me prononcer sur l'application de l'article 25 du Code. En pratique, les faits entourant la demande d'enquête sont les mêmes que ceux que j'avais considérés en septembre 2014.

[34] Par sa motion du mercredi, le député de Verchères a saisi l'Assemblée nationale d'une question qui fut l'objet d'un débat et d'un vote, au sens de l'article 25 du Code. L'objet de la motion visait à exiger du député de Jean-Talon le remboursement d'une somme d'argent.

[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.

[36] Comme je l'avais écrit en septembre 2014, je conclus que monsieur Bolduc ne pouvait pas participer aux débats, ni exercer son droit de vote sur la motion du député de Verchères. En participant aux débats et en votant sur cette motion, comme il l'a fait, monsieur Bolduc a commis un manquement à l'article 25 du Code.

ENTRAVE AU TRAVAIL DU COMMISSAIRE (ARTICLE 41 DU CODE)

[37] La députée de Taschereau soumet qu'en ne transmettant pas les renseignements que je lui ai demandés à différentes reprises, monsieur Bolduc aurait tenté d'entraver mon travail, ce qui constituerait un manquement à l'article 41 du Code. La députée fait alors référence aux lettres en annexe à sa demande d'enquête¹⁰. Elles indiquent que j'étais en attente de renseignements pour lesquels j'ai dû insister auprès de monsieur Bolduc.

¹⁰ Voir note 9.

« 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. »

[38] Je dois d'abord préciser qu'à l'examen des dispositions pertinentes du Code, je constate qu'un député ne peut pas faire une demande d'enquête au commissaire concernant l'application de l'article 41. L'article 91 du Code précise qu'un député peut demander au commissaire de faire une enquête à l'égard de manquements aux dispositions des chapitres I à VII du Titre II ou à celles du Titre III 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. »

[39] La référence aux chapitres I à VII du Titre II a pour effet pratique d'exclure l'article 41 du Code. Ce dernier se trouve au chapitre VIII du Titre II. En fait, c'est le seul article de ce chapitre VIII, le dernier du Titre II. Il ne fait donc pas partie des dispositions pour lesquelles un député peut, en vertu de l'article 91 du Code, demander au commissaire de faire une enquête. Pour cet élément, la demande d'enquête de la députée de Taschereau n'est pas recevable.

[40] Toutefois, en application de l'article 92 du Code, le commissaire peut, pour sa part, faire une enquête concernant un éventuel manquement à l'article 41 du Code.

[41] En l'espèce, une telle démarche d'enquête, à l'égard du député de Jean-Talon, n'était pas exclue au moment où il fut invité par lettres à donner suite aux demandes du commissaire. Pour certaines obligations prescrites par le Code, je fais d'abord une demande écrite formelle au député ou au ministre concerné, pour qu'il corrige la situation. Si aucune suite n'est donnée, le commissaire peut recourir à l'enquête faite à son initiative, en application de l'article 92 du Code. Jusqu'à maintenant, ces demandes écrites ont donné les résultats escomptés, comme ce fut le cas pour l'ex-député de Jean-Talon.

[42] Dans ces circonstances, je conclus qu'il n'y a pas de manquement à l'article 41 du Code.

INCITATIF SALARIAL

[43] La députée de Taschereau soumet que le député de l'opposition officielle aurait tiré un avantage indu de ses fonctions antérieures de ministre de la Santé et des Services sociaux, en bénéficiant d'un incitatif salarial pour la prise en charge de patients sans médecin de famille, pendant qu'il pratiquait la médecine à temps partiel. Cet incitatif a été instauré alors que monsieur Bolduc occupait la fonction de ministre de la Santé et des Services sociaux.

[44] Selon la députée, l'ex-ministre aurait commis un manquement à l'article 57 du Code.

« 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. »

[45] Le respect des règles déontologiques prescrites par le Code, en lien avec l'incitatif salarial dont a bénéficié le député de Jean-Talon pour la période pendant laquelle il a pratiqué la médecine en même temps qu'il exerçait ses fonctions de député, sera examinée, non seulement, sous l'angle de l'article 57 du Code, mais également, au regard de l'application des articles 15 et 16 du Code, ainsi que des valeurs de l'Assemblée nationale.

Manquement à l'article 57 du Code

[46] Les règles déontologiques d'après-mandat s'appliquent à un membre du Conseil exécutif qui a cessé d'exercer ses fonctions à ce titre. Elles prescrivent un cadre pour les actes posés postérieurement à l'exercice de la fonction de ministre. Pour le présent dossier, il s'agit de considérer les actes posés par l'ex-ministre de la Santé et des Services sociaux, pour la période pendant laquelle il était député de l'opposition officielle et pratiquait parallèlement la médecine. A-t-il reçu un avantage découlant de ses fonctions antérieures de ministre et, le cas échéant, cet avantage est-il « indu »?

[47] Les incitatifs réclamés par monsieur Bolduc pour la prise en charge de patients sans médecin de famille, entre le 19 septembre 2012 et le 7 avril 2014, découlent de la *Lettre d'entente numéro 245 concernant la prise en charge et le suivi de tout patient sans médecin de famille sur référence du guichet du CSSS (Lettre d'entente numéro 245)* et de *L'Entente particulière relative aux services de médecine de famille, de prise en charge et de suivi de la clientèle (Entente particulière)*, prévue à la Brochure numéro 1 du Manuel des Omnipraticiens.

[48] La Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ) confirme que la facturation de monsieur Bolduc, au même titre que celle des autres médecins omnipraticiens inscrits à la Régie, a fait l'objet d'une vérification de conformité à l'entente. Aux termes de cette analyse, la RAMQ a conclu que les sommes réclamées, en application de la *Lettre d'entente numéro 245* et de *L'Entente particulière*, semblent conformes.

[49] Nous avons également appris que, dans le cadre de l'application de ces ententes, monsieur Bolduc n'a eu recours à aucune information ou mécanisme particulier, autres que ceux qu'un médecin omnipraticien est en mesure de connaître aisément. La RAMQ précise que tout médecin omnipraticien qui, comme monsieur Bolduc, aurait souhaité, durant cette même période, prendre en charge des patients non-inscrits, aurait eu droit à cet incitatif, dans les mêmes proportions, en fonction du nombre de patients pris en charge. Il appert que l'incitatif réclamé par monsieur Bolduc à la RAMQ résulte de l'application régulière des ententes précitées.

[50] La RAMQ mentionne avoir effectué une vérification de la facturation de monsieur Bolduc à l'égard de la rémunération reçue, conformément à la *Lettre d'entente numéro 245*. Elle confirme que les montants réclamés par monsieur Bolduc à cet égard respectent les balises mises en place par les ententes. De plus, tel que le prévoit la *Lettre d'entente numéro 245*, monsieur Bolduc a dû rembourser une partie des sommes versées pour les patients inscrits dans les douze mois précédant le moment où il a cessé la pratique de la médecine, pour revenir à des fonctions ministérielles.

[51] En recevant ces sommes pour des patients pris en charge, dans le contexte délimité par les lettres d'entente, monsieur Bolduc n'a pas tiré d'avantages indus au sens de l'article 57 du Code. L'analyse aurait été différente s'il avait obtenu des sommes à l'extérieur du cadre prescrit, ou si on lui avait accordé un traitement différent parce qu'il était ministre de la Santé et des Services sociaux, mais la preuve indique que ce n'est pas le cas. Il a été rémunéré pour ses services professionnels, au tarif prescrit.

[52] Pour ces motifs, il appert que monsieur Bolduc n'a pas commis un manquement à l'article 57 du Code, lorsqu'il a réclamé un incitatif pour la prise en charge de patients sans médecin de famille, en application de la *Lettre d'entente numéro 245* et de l'*Entente particulière*.

[53] Toutefois, en présence des faits et des motifs invoqués, la question doit maintenant être considérée au regard des articles 15 et 16 du Code.

Manquement à l'article 15 et au premier paragraphe de l'article 16 du Code

[54] Alors qu'il était ministre de la Santé et des Services sociaux, monsieur Bolduc aurait-il pu instaurer l'incitatif salarial à la prise en charge de patients sans médecin de famille dans le but de se procurer un avantage personnel, au moment de son retour à la pratique de la médecine? Aussi, la députée de Taschereau soumet que, sur les 5 400 médecins ayant bénéficié de cet incitatif, monsieur Bolduc fait partie d'un petit groupe de quatorze médecins ayant réclamé une somme de 200 000 \$ ou plus. Elle demande si « sans la présence de monsieur Bolduc à la tête du ministère de la Santé et des Services sociaux, la prime aurait vu le jour? »

[55] Cela doit être examiné sous l'angle de l'article 15 et du paragraphe 1° de l'article 16 du Code, afin de déterminer si monsieur Bolduc se trouvait en situation de conflit d'intérêts au moment de l'instauration de cet incitatif salarial.

[56] Tout député doit éviter d'être influencé par son intérêt personnel dans l'exercice de sa charge.

« 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. »

[57] Au moment de la mise en place de l'incitatif, le ministre de la Santé et des Services sociaux aurait-il agi sous l'influence de son intérêt personnel?

[58] De plus, l'article 16 du Code interdit certains actes, lorsqu'ils ont pour effet de favoriser des intérêts personnels. Le paragraphe 1° de l'article 16 du Code doit être considéré dans les circonstances.

« 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; »

[59] La question consiste alors à déterminer si, dans le cadre de l'instauration de l'incitatif à la prise en charge de patients sans médecin de famille, monsieur Bolduc, dans sa fonction de ministre de la Santé et des Services sociaux, a agi dans l'objectif de favoriser son intérêt personnel ou était en mesure d'anticiper que cela pourrait, de façon prévisible, avoir pour effet de favoriser son intérêt personnel.

Contexte de l'instauration de l'incitatif

[60] L'application des articles 15 et 16 précités requiert un examen du contexte dans lequel ont été effectuées les négociations ayant mené à la conclusion de la *Lettre d'entente numéro 245* et aux modifications apportées à l'*Entente particulière* encadrant le versement de l'incitatif à la prise en charge de patients sans médecin de famille.

[61] Les normes afférentes à la rémunération et les conditions d'exercice de la profession de médecin omnipraticien sont établies à la suite de négociations entre la Fédération des médecins omnipraticiens du Québec (FMOQ) et le ministère de la Santé et des Services sociaux. Les parties ont notamment l'occasion de répartir l'enveloppe globale allouée à la rémunération des médecins omnipraticiens par le Conseil du trésor. À cette fin, elles fixent les sommes allouées à titre de rémunération pour certains actes et déterminent les conditions requises pour y avoir droit. Ces conditions se trouvent à l'entente relative à l'assurance maladie et à l'assurance hospitalisation conclue entre le ministre de la Santé et des Services sociaux et la Fédération des médecins omnipraticiens du Québec (*Entente générale*).

[62] La négociation de l'*Entente générale* s'effectue par étape. Les parties conviennent, dans un premier temps, des principales orientations et s'engagent à poursuivre les négociations sur différentes questions particulières. Dans le cadre de l'instauration de l'incitatif visé par cette demande d'enquête, on retrouve les orientations et engagements à l'*Accord-cadre relatif au renouvellement de l'entente générale 2010-2015* (Accord-cadre), entériné par le Conseil du trésor le 18 octobre 2011. Dans cet accord, les parties ont convenu de réserver une somme afin de verser un montant supplémentaire aux médecins qui acceptent d'inscrire, de prendre en charge et de suivre tout patient vulnérable ou non-vulnérable, sans médecin de famille.

[63] Des négociations particulières ont été menées en septembre et octobre 2011. À ce moment-là, le ministère de la Santé et des Services sociaux avait notamment comme objectif de réduire le nombre de patients sans médecin de famille. Les débats dans les médias de l'époque témoignent d'ailleurs que l'atteinte de cet objectif était largement souhaitée.

[64] Interrogés sur le déroulement des négociations particulières ayant mené à la signature de la *Lettre d'entente numéro 245*, les personnes que nous avons contactées confirment que la Fédération des médecins omnipraticiens du Québec fut l'instigatrice. Cette dernière a suggéré le versement d'un montant supplémentaire, en sus du forfait pour l'inscription générale et des forfaits déjà existants en vertu d'une entente particulière, pour l'inscription de chaque patient qui n'est pas inscrit auprès d'un médecin de famille et qui est référé par le médecin coordonnateur autorisé, dans le cadre du guichet du CSSS.

[65] Au moment des négociations, la proposition de la FMOQ soulevait une inquiétude pour le ministère de la Santé et des Services sociaux quant aux coûts qu'elle pouvait engendrer. Ainsi, le ministère a exigé un suivi régulier des coûts découlant de cette proposition. Cette exigence a conduit à une nouvelle lettre d'entente intitulée *Lettre d'entente numéro 246* concernant le suivi et le financement de la mesure relative à la prise en charge du patient par le médecin sur référence du guichet du CSSS. La *Lettre d'entente numéro 246* vise essentiellement à prévenir un éventuel dépassement de coûts en fixant les modalités de financement du programme jusqu'au 30 juin 2012 et en permettant, pour la suite, de revoir les modalités d'application prévues à la *Lettre d'entente numéro 245* ou, le cas échéant, de mettre fin à cette mesure.

[66] Enfin, les personnes interrogées lors de l'enquête ont mentionné que dans le cadre des négociations, il n'est pas inusité d'allouer des sommes supplémentaires pour certains actes, afin d'encourager une pratique particulière ou pour répondre à un besoin spécifique.

Analyse

[67] L'enquête a permis de constater qu'à titre de ministre de la Santé et des Services sociaux, monsieur Bolduc et son personnel de cabinet, ne sont pas intervenus dans le processus ayant mené à la conclusion de la *Lettre d'entente numéro 245*. À titre de ministre, il a initialement contribué à promouvoir les principales orientations prévues à l'Accord-cadre, dont celle de réduire le nombre de patients sans médecin de famille. Cependant, dans le cadre des négociations particulières visant à répondre à cet objectif, les témoignages recueillis concordent tous sur le fait que monsieur Bolduc et son cabinet n'ont pas participé à la négociation du contenu de la *Lettre d'entente numéro 245*. En fait, ils ont été informés du contenu au moment où les parties en sont venues à une entente et qu'elle fut soumise au ministre pour approbation.

[68] Le ministre s'est-il placé dans une situation de conflit d'intérêts au regard de l'article 15 ou du paragraphe 1° de l'article 16 précités en signant la *Lettre d'entente numéro 245*?

[69] À mon avis, ce geste a été posé par le ministre dans l'exercice de sa charge et ne visait pas directement un gain personnel. Cependant, monsieur Bolduc aurait-il pu raisonnablement prévoir que le versement

de l'incitatif salarial pourrait, indirectement, avoir pour effet de favoriser son intérêt personnel?

[70] L'ex-ministre de la Santé et des Services sociaux soumet qu'en octobre 2011, au moment de la conclusion de l'entente, il n'avait aucune intention de retourner à la pratique médicale. La 39^e législature qui avait débuté en décembre 2008, prenait fin en décembre 2013. Nous n'avons aucun élément au dossier qui nous conduirait à penser que monsieur Bolduc pouvait raisonnablement anticiper, en 2011, un retour à la pratique médicale.

[71] De la même façon, au moment de ces négociations, rien ne permettait à monsieur Bolduc de penser que l'incitatif mis en place serait toujours applicable au moment d'un éventuel retour à la pratique médicale. Le montant supplémentaire prévu à la *Lettre d'entente numéro 245* était alloué en fonction de l'enveloppe budgétaire prévue à cette fin. Ces montants étaient sujets à la révision dès le 30 juin 2012 et subséquemment. À défaut de pouvoir être certain que l'incitatif soit toujours en place au moment opportun, il est difficile de soutenir que le ministre pouvait anticiper qu'il bénéficierait personnellement des montants supplémentaires versés en application de la *Lettre d'entente numéro 245*, quel que soit le moment de son retour à la pratique médicale.

[72] Pour ces motifs, il appert que monsieur Bolduc n'a pas commis de manquement à l'article 15 ou au paragraphe 1^o de l'article 16 du Code puisqu'aucun élément déterminant ne permet d'envisager que le ministre ait pu être placé dans une situation de conflit entre son intérêt personnel et l'exercice de sa charge.

Manquement aux valeurs de l'Assemblée nationale

[73] Selon certains, monsieur Bolduc aurait commis un manquement aux valeurs de l'Assemblée nationale lorsqu'il a réclamé des sommes supplémentaires prévues à la *Lettre d'entente numéro 245*, alors qu'il exerçait, en même temps, ses fonctions de membre de l'Assemblée nationale et qu'il pouvait anticiper que la prise en charge de patients sans médecin de famille aurait une fin, vu ses activités politiques.

[74] La question est pertinente. Dans le cadre du présent rapport d'enquête, j'entends énoncer les commentaires suivants.

[75] À titre de député de l'opposition ou même de député du gouvernement, le Code permet, à certaines conditions, à un membre de l'Assemblée nationale, de pratiquer la médecine alors qu'il est député. Ce n'est que dans l'éventualité où un député devient ministre qu'il doit cesser sa pratique médicale, afin de se consacrer exclusivement à sa fonction de membre du Conseil exécutif¹¹.

[76] Le paragraphe 4.00 de la *Lettre d'entente numéro 245* prévoit la procédure à suivre lorsqu'un médecin cesse la prise en charge de patients. Ce dernier doit rembourser à la RAMQ la moitié des montants supplémentaires reçus, pour toute inscription de patients au cours des douze mois précédant le moment où il cesse volontairement la prise en charge et le suivi des patients pour lesquels il a reçu un incitatif. Ainsi, la *Lettre d'entente numéro 245* a pour objet, non seulement de favoriser la prise en charge de nouveaux patients référés par un guichet du CSSS, mais également, d'en assurer le suivi à plus long terme.

[77] Le député de Jean-Talon a réclamé ce supplément alors qu'il était député de l'opposition officielle, dans le cadre d'un gouvernement minoritaire. Il était prévisible que des élections soient déclenchées dans un délai inférieur à celui de l'article 6 de la *Loi sur l'Assemblée nationale* (chapitre A-23.1). À l'automne 2012, plusieurs analystes croyaient que des élections générales seraient déclenchées dans un horizon de douze à dix-huit mois.

[78] Ayant à l'esprit ce contexte factuel, voici ce que l'article 6 du Code prévoit concernant les valeurs de l'Assemblée nationale, à la base de la conduite des députés.

« 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.

¹¹ Article 43 du Code.

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. »

[79] Les valeurs de l'Assemblée nationale et les principes éthiques qui s'y rattachent peuvent donner lieu à des attentes élevées concernant la conduite des membres de l'Assemblée nationale face à une très grande variété de situations. En théorie, chaque personne peut donner un sens particulier aux valeurs de l'Assemblée nationale et s'attendre à ce que les actions des députés respectent les règles déontologiques et les principes éthiques du Code.

[80] Dans un tel contexte, certains peuvent s'interroger sur le cumul des sommes reçues par monsieur Bolduc provenant des fonds publics, pour l'exercice de sa charge de député et la pratique de la médecine, y compris, dans son cas, un incitatif à la prise en charge de patients sans médecin de famille, pour plus de 200 000 \$.

[81] D'autres pourraient craindre que, du point de vue du temps disponible pour une personne, ou de l'ampleur de la charge de travail, l'exercice simultané de fonctions aussi importantes que celle de député et celle de médecin risque de conduire à ce que l'une ou l'autre, ou les deux responsabilités, ne soient pas exercées correctement ou pleinement.

[82] Des commentaires ont aussi été exprimés face à un possible défaut du député de Jean-Talon d'anticiper, dans le contexte où il était député de l'opposition officielle, la possibilité qu'il redevienne membre du Conseil exécutif et soit contraint de cesser la pratique de la médecine, en abandonnant les patients pris en charge. Étant dans l'impossibilité d'anticiper précisément à quel moment les élections générales pouvaient

être déclenchées et quel en serait le résultat, devait-il s'imposer un cadre différent de celui prévu à la *Lettre d'entente numéro 245*?

[83] Voilà quelques exemples des situations pour lesquelles l'interprétation et l'application des valeurs de l'Assemblée nationale pourraient être analysées. Quelle portée ont ces valeurs du point de vue du comportement personnel ou professionnel du député et quel est le mandat du commissaire dans les circonstances?

[84] Avant d'analyser ces questions ou d'autres questions connexes que l'on peut imaginer concernant la conduite des députés, je dois faire quelques commentaires sur la compétence du commissaire. En fait, je ne dispose que des pouvoirs qui me sont délégués par le législateur.

[85] À la base, la compétence du commissaire est mentionnée à l'article 3 du Code.

« 3. Le commissaire à l'éthique et à la déontologie est responsable de l'application du présent code et relève de l'Assemblée nationale. »

[86] En considérant l'article 1, on constate que le Code comprend, à la fois, les valeurs de l'Assemblée nationale et les règles déontologiques, notamment.

« 1. Le présent 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. »

[87] De plus, en matière d'enquête, l'article 92 du Code autorise le commissaire à faire enquête pour déterminer si un manquement a été commis, non seulement, aux règles déontologiques, mais également, aux valeurs de l'Assemblée nationale.

« 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. »

[88] En principe, le commissaire dispose de larges pouvoirs dans l'appréciation d'un éventuel manquement aux valeurs de l'Assemblée nationale. Toutefois, le commissaire ne peut pas aller au-delà du champ d'application à l'égard duquel il est compétent, selon ce que prévoit le Code pour les valeurs de l'Assemblée nationale et les règles déontologiques.

[89] Par exemple, les règles déontologiques fondamentales prescrites par les articles 15, 16 et 17 du Code, notamment, s'appliquent lorsque le député ou le ministre agit « dans l'exercice de sa charge ».

[90] De la même façon, l'article 8 du Code précise que les valeurs de l'Assemblée nationale doivent guider les députés « dans l'exercice de leur charge ».

[91] En ce qui concerne les pouvoirs délégués au commissaire, la distinction est importante pour comprendre que son mandat est limité. Si le législateur avait voulu confier des responsabilités au commissaire concernant l'application des valeurs de l'Assemblée nationale pour des actes posés à l'extérieur de l'exercice de la charge de député, il aurait été nécessaire qu'il le prévienne au Code. Ce n'est pas le cas.

[92] Puisque le législateur ne lui a pas délégué cette responsabilité, pour des actes posés par les membres de l'Assemblée nationale à l'extérieur de l'exercice de leur charge, le commissaire ne peut pas prendre seul l'initiative de s'approprier ce mandat.

[93] En l'absence d'un encadrement prescrit par le législateur, le commissaire ne dispose d'aucun critère objectif, prescrit par la loi, sur lequel il pourrait s'appuyer pour intervenir à l'extérieur de l'exercice de la charge de député, notamment pour des activités reliées à des responsabilités professionnelles, familiales, sociales ou sportives.

[94] Dans l'état actuel de la législation, le commissaire peut faire enquête concernant un éventuel manquement aux valeurs de l'Assemblée nationale, à la condition que les circonstances relatives à ce manquement se rapportent à « l'exercice de la charge de député ou de ministre ».

[95] La réclamation de l'ex-député de Jean-Talon pour la prise en charge et le suivi de patients sans médecin de famille, prévue à la *Lettre d'entente numéro 245*, s'est effectuée dans le cadre de la pratique médicale du docteur Bolduc. Il s'agit d'un geste posé à titre de médecin omnipraticien et non pas dans le cadre de l'exercice de sa charge de député. Ainsi, le commissaire n'est pas autorisé par le Code à faire enquête pour déterminer si un manquement aux valeurs de l'Assemblée nationale a été commis pour un geste posé à titre de médecin.

[96] La pratique médicale, notamment, n'est pas visée par le Code. Je dois constater que je n'ai pas compétence dans les circonstances.

Circonstances étrangères à l'exercice de la charge

[97] Dans mon esprit, il ne fait aucun doute que le Code invite les membres de l'Assemblée nationale à se comporter de façon exemplaire, non seulement dans l'exercice de leur charge de député ou de ministre, mais également, de façon générale, puisqu'ils exercent une influence considérable auprès de leurs concitoyens.

[98] Les articles 8 et 9 du Code sont très éloquents à ce sujet. Ils proposent aux membres de l'Assemblée nationale une vision d'excellence qui va bien au-delà du seul exercice de leur charge.

« 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. »

[99] Dans l'état actuel de la législation, cet objectif d'exemplarité est laissé à la discrétion de chaque membre de l'Assemblée nationale, pour les actions posées à l'extérieur de l'exercice de leur charge. Pour ces situations, le député ou le ministre assume seul l'initiative d'appliquer les valeurs de l'Assemblée nationale. Le commissaire n'est pas autorisé à intervenir.

[100] Cela n'exclut pas l'intervention de toute autre autorité compétente pour voir à l'application des lois ainsi que des règlements ou des règles en vigueur, notamment en matière d'éthique et de déontologie.

[101] Conséquemment, je ne peux pas me prononcer sur un éventuel manquement aux valeurs de l'Assemblée nationale, concernant la pratique médicale de l'ex-député de Jean-Talon, alors qu'il était député de l'opposition officielle.

[102] À l'égard des questions que je résumais précédemment, je dois donc m'abstenir de tout jugement ou commentaire puisqu'il s'agit de circonstances étrangères à l'exercice de la charge de député ou de ministre.

[103] Pour ces situations, l'objectif d'exemplarité fixé par le législateur s'adresse au député ou au ministre personnellement. Chacun doit prendre la responsabilité de l'appliquer en toutes circonstances afin de contribuer au maintien de la confiance de la population.

RECOMMANDATION QUANT À LA SANCTION

[104] Puisque je conclus que l'ex-député de Jean-Talon a commis un manquement à l'article 25 du Code, l'article 99 du Code prévoit que je peux recommander qu'aucune sanction ne soit imposée ou que l'une ou l'autre des sanctions énumérées à cet article le soit.

[105] Monsieur Bolduc souligne qu'il croyait pouvoir intervenir et voter à l'égard de la motion qui le concernait personnellement. Il a consulté un député de sa formation politique qui lui a confirmé qu'il pouvait participer aux débats. Il reconnaît cependant qu'après avoir pris connaissance des exigences de l'article 25 du Code, il n'aurait pas dû intervenir et voter sur cette motion.

[106] Les gestes posés par monsieur Bolduc, qui ont mené au constat de manquement à l'article 25 du Code, ont été commis sensiblement au même moment que ceux analysés par le commissaire dans les rapports d'enquête concernant la députée de Mirabel et le député de Saint-Jérôme. À l'occasion de ces deux rapports d'enquête, portant notamment sur un possible manquement à l'article 25 du Code, je n'ai pas recommandé de sanction, constatant la bonne foi de ces députés.

[107] Pour les mêmes raisons, je recommande qu'aucune sanction ne soit imposée à l'égard de monsieur Yves Bolduc, député de Jean-Talon et ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport, ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de la Science, jusqu'au 26 février 2015.



JACQUES SAINT-LAURENT

Commissaire à l'éthique et à la déontologie

29 juillet 2015

ANNEXE 1 : PERSONNES RENCONTRÉES

Toutes les personnes interviewées sont énumérées ci-dessous, avec leur titre au moment des événements visés par l'enquête.

1. Madame Marie-Ève Bédard, directrice de cabinet du ministre de la Santé et des Services sociaux, monsieur Yves Bolduc, lors de la négociation de l'incitatif à l'automne 2011.
2. Me André Bergevin, porte-parole du gouvernement lors de la négociation de l'incitatif à l'automne 2011.
3. Monsieur Yves Bolduc, ministre de la Santé et des Services sociaux (25 juin 2008 au 19 septembre 2012), député de Jean-Talon (29 septembre 2008 au 26 février 2015) et ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport et ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de la Science (23 avril 2014 au 26 février 2015).
4. Madame Francine Cadotte, représentante du gouvernement lors de la négociation de l'incitatif à l'automne 2011.
5. Me Philippe Desrosiers, porte-parole de la Fédération des médecins omnipraticiens du Québec lors de la négociation de l'incitatif à l'automne 2011.
6. Monsieur Alexandre Hubert, vice-président à la rémunération des professionnels de la RAMQ.
7. Madame Édith Lapointe, sous-ministre adjointe au MSSS lors de la négociation de l'incitatif à l'automne 2011.
8. Madame Agnès Maltais, leader parlementaire de l'opposition officielle et députée de Taschereau.