

CI – 002M  
C.P. – P.L. 140  
Ancien premier  
ministre

Mémoire présenté aux membres de la  
Commission des institutions dans le cadre  
des consultations portant sur le projet de  
loi 140

Professeur François Gélinau et  
Professeur Eric Montigny,  
Chaire de recherche sur la  
démocratie et les institutions  
parlementaires

8 février 2018

---



## **Introduction**

La Chaire sur démocratie et les institutions parlementaires est toujours heureuse d'accepter de participer à la réflexion portant sur des projets de loi dont la nature s'inscrit dans son mandat de recherche et de formation. Le projet de loi 140 est important dans la mesure où il est guidé par les principes suivants : 1) assure davantage de transparence, 2) prévoit des mécanismes de reddition de comptes, 2) diminue la perception de conflits d'intérêts potentiels. Ainsi, nous sommes d'avis que le projet de loi contribuera à protéger nos institutions. Nous accueillons donc favorablement son adoption avant la fin de la présente législature.

Dans ce court mémoire, nous insisterons d'abord sur l'importance de règles claires quant aux services dont pourrait bénéficier un premier ministre. Nous présenterons ensuite les résultats d'une brève recherche comparative quant aux règles applicables au sein de certaines juridictions. Enfin, nous proposerons certaines pistes visant à bonifier le projet de loi.

### **1. L'importance de règles claires**

Le projet de loi 140 a le mérite de clarifier des avantages consentis aux premiers ministres sortants. Dans la pratique, il était admis depuis quelques années qu'un nouveau premier ministre devait accorder au premier ministre sortant une allocation de transition ainsi que certains services professionnels. Hormis les questions de sécurité, cette pratique reposait essentiellement sur une entente verbale ad hoc, donc discrétionnaire.

En 2014, Pauline Marois se vit accorder par Philippe Couillard, tout comme Pauline Marois avait accordé à Jean Charest, une allocation pour un bureau ainsi que l'embauche de personnel. Ce soutien était valable pour une durée de trois ans. Ainsi, selon des documents obtenus en vertu de la Loi d'accès à l'information par un journaliste : « Pour la période comprise entre le 20 juin 2014 et le 31 août 2017, elle a compilé des factures totalisant 487 563 \$. À titre comparatif, son prédécesseur Jean Charest avait commandé des dépenses de 464 993 \$ ». <sup>1</sup> Dans les deux cas, près du quart de cette somme fut consacrée à la location de bureau.

---

<sup>1</sup> <http://www.985fm.ca/nouvelles/politique/43820/exclusif-record-de-dpenses-pour-laprs-mandat-de-pauline-marois>

Cette pratique n'est pas sans soulever plusieurs questions, et ce tant sur le plan de la saine gestion que de la transparence. Cela place d'abord un premier ministre dans une situation inconfortable : établir des avantages à son prédécesseur tout en se disant qu'il pourra lui aussi en bénéficier un jour. Il y a donc apparence de conflit d'intérêts. Cela mine ensuite la confiance envers les institutions puisque cela soulève des questions quant à la pertinence et le caractère public des dépenses engagées. Enfin, cela pose des questions de saine gestion des finances publiques dans la mesure où des locaux situés dans des édifices gouvernementaux pourraient être disponibles à moindres coûts. Pauline Marois et Jean Charest furent d'ailleurs durement critiqués à ce sujet.<sup>2</sup> De la même manière, le projet de loi vient, à juste titre, clarifier l'embauche de personnel selon les règles associées à un attaché politique. Cette disposition permettra d'éviter toute forme de dérapage quant à l'attribution discrétionnaire de contrats.

## **2. Une analyse comparative**

Avec la collaboration d'Anthony Weber, doctorant à la Chaire, nous avons documenté les conditions d'après-mandat des anciens chefs de gouvernement d'une dizaine de juridictions : le Québec, le Canada, la France, l'Allemagne, les États-Unis, le Royaume-Uni, la Belgique, l'Australie, l'Espagne et la Norvège. Cette comparaison s'articule sur la base de 5 indicateurs, soit l'existence d'un cadre légal ou non, l'existence d'un salaire de transition, les services de sécurité, de services de transport, de soutien administratif et d'assurance.

À la lumière de notre analyse des cas étudiés, nous considérons que le projet de loi 140 est raisonnable. Il est d'abord plus restrictif que la pratique antérieure, tant dans la durée que dans la nature des avantages consentis. Mais surtout, le projet de loi 140 précise et encadre de façon plus systématique la nature des conditions d'après-mandat consentis aux premiers ministres sortants.

Les tableaux qui suivent permettent de résumer les dispositions prises au sein de différentes juridictions.

---

<sup>2</sup> La première pour avoir loué des locaux près de sa résidence et le deuxième pour avoir engagé des deniers publics pour des bureaux adjacents à son lieu de travail.

## 2.1. Québec

	Ce qui est prévu	Période
Législation	Projet de loi 140, Loi concernant les services dont bénéficie un ancien premier ministre	
Salaire	<p>Le député qui exerce une fonction parlementaire ou ministérielle reçoit une indemnité additionnelle correspondant à un pourcentage de son indemnité annuelle de base. Dans le cas du premier ministre, une indemnité additionnelle s'ajoute à l'indemnité de base ce qui fait un total d'indemnité de 192 345 \$ CAD par année durant sa fonction.</p> <p>Son allocation de transition est égale à deux fois le traitement mensuel (indemnité annuelle de base et indemnité additionnelle comprise) pour chaque année complète pendant laquelle il a été membre de l'Assemblée (art.12 à 18 de la <i>Loi sur les conditions de travail et le régime de retraite des membres de l'Assemblée nationale</i>).</p>	
Sécurité	<p>L'ancien premier ministre dispose pour sa sécurité d'une personne désignée par la Sécurité publique, que ce soit à l'intérieur ou à l'extérieur du Québec.</p> <p>Il est également prévu le maintien des systèmes de sécurité et de télésurveillance de sa résidence, reliés à la centrale de surveillance de la Sûreté du Québec.</p>	<p>Période d'un an, prolongée de trois mois, jusqu'à concurrence d'un an, pour chaque année complète où il a été premier ministre.</p> <p>L'ancien premier ministre peut également bénéficier d'une période supplémentaire si le ministre de la Sécurité publique fait état d'une menace.</p>

Transport	L'ancien premier ministre dispose d'un véhicule.	Même période que pour ce qui est relatif à sa sécurité.
Soutien administratif	L'ancien premier ministre dispose d'un bureau, fourni par la Société québécoise des infrastructures. Le mobilier, les fournitures et les équipements de bureau et de téléphonie mobile correspondant aux normes gouvernementales sont fournis par le ministère du Conseil exécutif. L'ancien premier ministre peut également nommer un attaché politique de son choix, rémunéré selon les barèmes fixés par le Conseil du trésor.	Pour une période d'un an qui commence trois mois suivant la cessation par l'ancien premier ministre de ses fonctions.
Assurance médicale	N'est pas offerte.	Aucune

## 2.2. Canada

Les anciens premiers ministres du Canada n'ont pas le droit à une allocation discrétionnaire, ils doivent la négocier avec leurs successeurs.

	Ce qui est prévu	Période
Législation	Loi sur les allocations de retraite des parlementaires, 1985	
Salaire	Les anciens premiers ministres reçoivent les pensions prévues du régime de retraite des parlementaires, mais avec une prestation spéciale supplémentaire ( <i>Loi sur les allocations de retraite des parlementaires, 1985</i> ). Cependant, aucun autre privilège n'est prévu par la législation. Ce droit à une allocation de retraite spéciale en plus du régime de retraite des parlementaires est pour chaque	

	<p>premier ministre qui aura occupé son poste durant au moins 4 ans. Un premier ministre peut commencer à recevoir l'allocation de retraite à l'âge de 67 ans ou au moment où il perd sa qualité de parlementaire, selon la dernière en date de ces éventualités.</p> <p>L'allocation est calculée selon la formule suivante :</p> $0.03 \times [\text{Le nombre d'années pendant lesquelles le participant a occupé le poste de premier ministre}] \times [\text{Le traitement du premier ministre au moment où l'allocation commence à être versée}]$	
Sécurité	Les anciens premiers ministres ont droit à des gardes du corps (mais les sorties sans escorte demeurent la norme parmi les anciens chefs de gouvernement du Canada).	C'est la GRC qui décide des mesures de sécurité et de leur durée.
Transport	N'est pas offert.	Aucune
Soutien administratif	N'est pas offert.	Aucune
Assurance médicale	N'est pas offerte.	Aucune

### 2.3. États-Unis

	Ce qui est prévu	Période
Législation	<p>Former Presidents Act (FPA, 3 USC § 102) 1958 U.S. federal law</p> <p>Ces privilèges ne concernent que les anciens présidents dont le mandat a pris fin autrement que par destitution.</p>	
Salaire	Le secrétaire du Trésor paie une pension annuelle	À vie

	imposable à l'ancien président dès son départ, pension égale à la rémunération que le chef d'un département exécutif serait payé (niveau 1), soit 207 800 \$/an.	
Sécurité	La protection des anciens présidents est offerte par les services secrets ( <i>Former Presidents Protection Act, 2012</i> )	Depuis 2012 : à vie. Entre 1994 et 2012 : pour 10 ans. Entre 1965 et 1994 : à vie.
Transport	Rien de stipulé.	Rien de stipulé.
Soutien administratif	L'ancien président bénéficie d'un bureau privé, d'un personnel rattaché et de financements connexes fournis par l'administrateur de la <i>General Services Administration</i> . Chaque ancien président choisit les personnes qui y sont employées ainsi que leur taux d'indemnisation sans excéder un total annuel de 150 000\$/an pour les trente premiers mois et de 96 000\$ par la suite.	À vie
Assurance médicale	Les anciens présidents ont droit à un traitement médical de la part des hôpitaux militaires. Mais cela à leurs frais.	À vie

#### 2.4. France

	Ce qui est prévu	Période
Législation	Loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique (1)	
Salaire	L'ancien premier ministre se voit verser son salaire pendant trois mois, soit 14.910 euros bruts. Cependant ces indemnités ne sont pas perçues si	3 mois  Ce privilège concerne tous

	l'ancien chef du gouvernement assure un autre mandat juste après son départ de Matignon (art.7 de la <i>Loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique (1)</i> ).	les anciens premiers ministres, quelle que soit leur longévité au pouvoir.
Sécurité	Un policier pour sa protection, à sa demande.	À vie Ce privilège concerne tous les anciens premiers ministres, quelle que soit leur longévité au pouvoir.
Transport	Un véhicule de fonction et un chauffeur, à la demande (article 1 <sup>er</sup> du décret du 22 octobre 1997, non publié au <i>Journal Officiel</i> )	À vie Ce privilège concerne tous les anciens premiers ministres, quelle que soit leur longévité au pouvoir.
Soutien administratif	L'ancien premier ministre peut bénéficier sur demande d'un agent pour son secrétariat particulier (article 1 <sup>er</sup> du décret du 22 octobre 1997, non publié au <i>Journal Officiel</i> ). Rien ne prévoit donc que l'État prête à l'ancien premier ministre un bureau et un secrétariat.	À vie Ce privilège concerne tous les anciens premiers ministres, quelle que soit leur longévité au pouvoir.
Assurance médicale	N'est pas offerte.	Aucune

## 2.5. Royaume-Uni

	Ce qui est prévu	Période
Législation	Ministerial and Other Pensions and Salaries Act, 1991	
Salaire	La pension de retraite d'un ancien premier ministre britannique est fixée à 50% du salaire qu'il percevait,	

	soit 70 000 livres sterling annuelles.	
Transport	Bénéficie d'un chauffeur et d'une voiture, défrayés.	À vie
Soutien administratif	L'ancien premier ministre britannique peut bénéficier d'un bureau et d'assistants, tous les frais qui y sont liés sont remboursés, frais pouvant s'élever annuellement jusqu'à 115 000 livres sterling par an.	À vie
Assurance médicale	N'est pas offerte.	Aucune.

## 2.6. Allemagne

	Ce qui est prévu	Période
Législation	Loi sur les ministres fédéraux	
Salaire	La pension de l'ancien Chancelier est habituellement mesurée par le salaire pendant la durée du mandat. <i>L'article 11 de la Loi sur les ministres fédéraux</i> prévoit qu'un chancelier fédéral allemand reçoit durant son mandat 5/3 fois le salaire de base du grade B 11. En 2013, il s'agissait d'un salaire annuel brut de 247 200 euros. C'est sur ce salaire que la pension est ensuite calculée.	
Sécurité	Le coût des voitures de fonction blindées et de la protection personnelle de l'ancien Chancelier est payé par l'Office fédéral de la police criminelle (BKA) (et donc par les contribuables). Pour des raisons de sécurité, aucune information supplémentaire n'est fournie, mais la protection	À vie

	personnelle pour l'ancien Chancelier Gerhard Schröder s'élèverait entre 16 à 20 gardes du corps. Ce nombre varie selon les niveaux de risques évalués par l'Agence fédérale de la police criminelle.	
Transport	Plusieurs voitures blindées avec chauffeur sont mises à la disposition des anciens chanceliers	À vie
Soutien administratif	L'ancien chancelier a droit à un bureau dans les bâtiments du Bundestag, avec environ six ou sept employés pouvant être payés chacun 8000 euros par mois. Cependant la commission du budget du Bundestag a décidé en 2012 que le nombre d'employés sera limité à quatre pour les futurs titulaires de charge. Les frais de personnel peuvent s'élever à 350 000 euros par an.	À vie
Assurance médicale	N'est pas offerte.	Aucune

## 2.7. Australie

	Ce qui est prévu	Période
Législation	Parliament remuneration and entitlements (2013), Former prime minister. Superannuation Act 1976 Members of Parliament (Staff) Act 1984 Members of Parliament (Life Gold Pass) Act 2002	
Salaire	La pension ainsi que tous les autres avantages de l'ancien premier ministre sont négociés avec le premier ministre entrant. La pension s'élève généralement à 350 000 \$ par année.	

Sécurité	<p>Les détails sur une possible sécurité permanente financée par les contribuables ne sont pas fournis. Cela s'expliquerait par le nombre limité de policiers fédéraux et par le fardeau fiscal que cela pourrait représenter pour le contribuable.</p> <p>Généralement cette protection est offerte par une sécurité privée, comme celle offerte par l'entreprise <i>Panoptic Solutions</i>.</p> <p>Voir :  <a href="http://www.panopticsolutions.com/security/content/security-australia%E2%80%99s-former-prime-ministers">http://www.panopticsolutions.com/security/content/security-australia%E2%80%99s-former-prime-ministers</a></p>	
Transport	L'ancien premier ministre a droit à un voyage en classe affaires, à un véhicule personnel, à un voyage en limousine pour assister à des événements officiels, et peut également réclamer des frais de voyage pour leur conjoint(e).	À vie
Soutien administratif	<p>Un ancien premier ministre a droit à un bureau ainsi qu'aux remboursements de l'établissement, de la location immobilière, des télécommunications, des fournitures de bureau et des publications.</p> <p>Ces aides qui concernent le transport et le soutien administratif atteignent environ 1 million de dollars par année.</p>	À vie
Assurance médicale	Non offerte	Aucune

## 2.8. Espagne

	Ce qui est prévu	Période
Salaire	L'ancien premier ministre a droit à une pension d'indemnisation (dans le cas de Mariano Rajoy il s'agirait de	

	80% de son salaire pour 2016 ce qui équivaut à 78 966 euros). Cette pension n'est pas compatible avec d'autres rémunérations publiques ou privées	
Sécurité	L'ancien premier ministre espagnol bénéficie d'une sécurité payée par l'État.	
Transport	L'ancien premier ministre espagnol peut bénéficier d'une voiture et d'un chauffeur ainsi que de la gratuité des transports publics.	À vie
Soutien administratif	L'ancien premier ministre espagnol bénéficie d'un bureau, et peut désigner librement deux salariés (de niveau « 30 » et un autre de niveau « 18 »). Il peut disposer d'une dotation pour frais de bureau, et le cas échéant, de location de biens immobiliers.	À vie
Assurance médicale	Non offerte	Aucune

## 2.9. Norvège

En Norvège, aucun type de privilège n'est envisagé pour les anciens chefs de gouvernement. Et il est courant pour beaucoup d'entre eux d'occuper des postes élevés dans les organisations internationales.

	Ce qui est prévu	Période
Salaire	Les anciens premiers ministres perçoivent une pension de retraite parlementaire chaque année, et ce de la même manière que les autres députés sous la forme d'un compte de pension. Le compte de pension est gagné sur la base d'un pourcentage fixe de la rémunération des députés ou des membres du gouvernement. La pension annuelle dépend du	Les anciens députés peuvent souscrire une pension flexible de 62 à 75 ans.

	moment où un député commence à toucher sa pension. Le montant de la pension est calculé sur la base de 6,03% du salaire jusqu'à concurrence de 605 240 NOK et de 24,13% du salaire compris entre 605 240 NOK et 1 022 940 NOK.	
--	--	--

### 2.10. Belgique

Un ancien premier ministre belge ne perçoit pas d'avantages ou très peu. Selon la Chancellerie du premier ministre, il n'existe aucune règle qui prévoirait pour eux des « privilèges », à l'exception d'une indemnité parlementaire plus avantageuse que les autres ministres, parlementaires ou présidents d'assemblée.

	Ce qui est prévu	Période
Salaire	Le salaire d'un parlementaire fédéral est de 6000 euros nets par mois. Au gouvernement fédéral, le salaire du premier ministre atteint 11.477 euros nets par mois (soit environ le double d'un parlementaire). D'autre part en Belgique les ministres gagnent un statut de parlementaire même s'ils n'ont pas été élus. Ils ont donc droit à cette indemnité parlementaire même dans ce cas.  À son départ, l'indemnité parlementaire de l'ancien premier ministre est calculée en fonction de la durée de son mandat.	

### 3. Des avantages et des responsabilités

Les avantages consentis aux premiers ministres sortants par le projet de loi 140 sont justifiés. Cela va de soi en matière de sécurité, mais également en matière de soutien administratif et logistique.

Les premiers ministres sortants doivent généralement gérer de nombreuses demandes ainsi qu'un certain volume de correspondance directement liés aux fonctions qu'ils viennent de quitter. Dans certains cas, ils doivent classer leurs archives et faire le point sur leur contribution à la vie publique. Sur le plan historique, tant leurs parcours que leurs apprentissages méritent d'être documentés. Avec les avantages consentis pourraient venir certaines responsabilités sociales et éducatives.

En plus de garantir un mécanisme plus clair permettant davantage de transparence, nous croyons que le projet de loi devrait prévoir que les sommes et les espaces de travail consentis devraient être utilisés à des fins de mission éducative, sociale, documentaire et historique. D'ailleurs, les premiers ministres sortants, comme tous les députés, bénéficient d'une allocation de transition à la fin de leur mandat afin de réorienter leur carrière. Il serait donc opportun d'ajouter clairement au projet de loi le principe selon lequel les avantages consentis à un premier ministre sortant ne peuvent être utilisés à des fins professionnelles ou partisans.