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
7e 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
1er étage, bureau 1.30
Québec (Québec) G1A 1A4

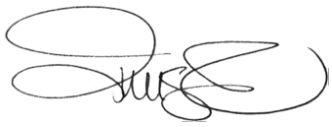
Monsieur le Président,

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 1er 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,



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 jurisconsulte 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.

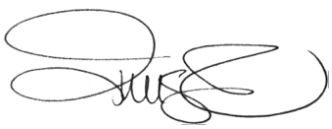
L'objectif du présent rapport n'est pas de résumer l'entièreté du Code, mais de montrer l'approche de l'institution dans son application et de souligner les éléments qui, de notre point de vue, nécessitent une réflexion ou une révision. La période couverte, soit du 1er janvier 2015 au 15 novembre 2019, 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 Me 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 jurisconsulte. **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 « Commissaire[1] »), 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 nº 48, Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale[3], 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, Me 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 exécutif[4], qui sont aussi assujettis à certaines règles qui leur sont propres[5].

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'exercice[8]. 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 nationale[9] (ci-après « Règles ») et le Règlement concernant les règles déontologiques applicables aux membres du personnel d'un cabinet ministériel[10] (ci-après « Règlement ») ont été élaborés à la suite de l'adoption du Code : ces deux textes sont entrés en vigueur le 30 avril 2013[11].

---

3 *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale*, projet de loi nº 48 (présenté le 14 mai 2009), 1re sess., 39e 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 nº 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 Code[12] 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 nationale[13]. 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 recommandations[14] formulées par Me 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-même[17] ». 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 2013[18]. 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 enquête[19]. 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 final[20]. 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 provinciaux[21]. 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

Me Ariane Mignolet a été nommée commissaire à l'éthique et à la déontologie par l'Assemblée nationale le 28 mai 2017 .Elle succédait à Me Jacques Saint-Laurent, qui a exercé des fonctions de commissaire *ad hoc* dans le cadre de certains rapports d'enquête[22] jusqu'au 30 novembre 2017.

Le 10 avril 2018, les orientations institutionnelles 2018-2022 du Commissaire[23] 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	• Adoption du *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale* (L.Q. 2010, c. 30) et création du Commissaire à l'éthique et à la déontologie; • Adoption de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale* (L.Q. 2010, c. 27).
2011	• 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 *Loi concernant la lutte contre la corruption* (L.Q. 2011, c. 17) et création du Commissaire à la lutte contre la corruption.
2012	• Adoption de la *Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics* (L.Q. 2012, c. 25).
2015	• Adoption de la *Loi encadrant l'octroi des allocations de transition aux députés qui démissionnent en cours de mandat* (L.Q. 2015, c. 33); • Adoption de la *Loi visant principalement la récupération de sommes payées injustement à la suite de fraudes ou de manœuvres dolosives dans le cadre de contrats publics* (L.Q. 2015, c. 6).
2016	• Adoption de la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* (L.Q. 2016, c. 34); • Adoption de la *Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale concernant notamment le financement politique* (L.Q. 2016, c. 17); • Adoption de la *Loi donnant suite aux recommandations de la Commission Charbonneau en matière de financement politique* (L.Q. 2016, c. 18).
2017	• Adoption de la *Loi favorisant la surveillance des contrats des organismes publics et instituant l'Autorité des marchés publics* (L.Q. 2017, c. 27);
2018	• Adoption de la *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); • Adoption de la *Loi concernant les services dont bénéficie un ancien premier ministre* (L.Q. 2018, c. 17) • Adoption de la *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).

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 lobbyisme, 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 applicables[24] »**. 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 comporte[25] et qu'il peut émettre des lignes directrices pour guider les députés dans l'application du Code[26].

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 Commissaire[27]. 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 charge[28] ».

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 Me 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 recommandation[29], avec laquelle les membres de la Commission des institutions étaient unanimement en accord[30]. 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.

R 1

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 RMEO 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 appropriate[32] ».

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 1er 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 prévues[35]. 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 ministre[36]. 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 attention[37] ».

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.

R 3

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 directrices[38] 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 2e 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 confidentialité[39].

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 jurisconsulte

Afin d'apporter un complément au travail du Commissaire, le Code prévoit également la nomination d'un jurisconsulte. Celui-ci est chargé de fournir à tout député qui lui en fait la demande des avis en matière d'éthique et de déontologie[40]. Ses avis ne lient cependant pas le Commissaire[41]. Le jurisconsulte dispose aussi d'autres compétences qui lui sont propres, entre autres, en matière de remboursement de frais juridiques engagés par les députés[42].

Considérant que tant le Commissaire et le jurisconsulte peuvent se prononcer sur l'éthique et la déontologie applicables aux élus, il importe de développer une collaboration avec le jurisconsulte quant à l'interprétation des règles qui découlent du Code. C'est ce que nous avons veillé à faire avec le jurisconsulte actuel, Me 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 jurisconsulte ne lie pas le Commissaire, ce dernier pourrait conclure à un manquement au Code dans un cas où le jurisconsulte déduirait l'inverse. De plus, le jurisconsulte 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 jurisconsulte 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.

R 4

RECOMMANDATION 4

Que les parlementaires réfléchissent à l'opportunité de maintenir les services de conseil en matière d'éthique et de déontologie du jurisconsulte.

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 député[43], soit de l'initiative du commissaire[44]. 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 2e 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 non[45]. Une procédure similaire est également en vigueur au Sénat canadien[46].

---

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/seo-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 présumée[47] » au Code « afin de permettre au Commissaire de tirer des conclusions et de formuler des observations ou des recommandations appropriées[48] ». 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 parties[49] ».

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 confidentialité[50]. 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.

R 6

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*, 5e éd. révisée, Montréal, Wilson & Lafleur, 2016, en ligne : https://dictionnairereid.caij.qc.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'enquête[54]. 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 conduite[55]. 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 évènements 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.

R 7

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, 1re sess., 41e 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, RMEO 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 approprié[56]. La Commission des institutions avait d'ailleurs accueilli favorablement cette recommandation[57].

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 Alberta[58] et au fédéral[59].

Considérant que cette recommandation est encore juste et que les membres de la Commission des institutions s'étaient prononcés en sa faveur[60] 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 RMEO 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 financier[61]. 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 1er 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 divulgateurs[63]. 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 population[64] ».

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 augmentera[65] ».

---

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 RMEO 2011-2014, préc., note 12, p. 66.

65 Lettre de Me 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 institutions[66], il apparaît plus que nécessaire de la reprendre dans le présent rapport.

R 9

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 précédente[68] ». Les premières élections générales suivant cette loi ont été tenues le 1er 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 partisanes 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 successeurs[69] ».

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*, 3e 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 nom[71] ».

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 34[73], continue de s'appliquer, avec les adaptations nécessaires, au député qui est ou a l'intention d'être candidat à l'élection[74] ».

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 redevenue[76] ».

---

71 Canada, Chambre des communes, *Débats de la Chambre des communes*, 1re sess., 39e légis., Vol. 141, No 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 élections[78].

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 partisanes.

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.

R 10B

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 demande[80]. De la même manière, la période électorale met fin à une enquête qui aurait été demandée par le Conseil exécutif[81].

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 élus[82]. De la même façon, plusieurs personnes formées par le Commissaire depuis le début de la 42e 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 Code[83], et avait été accueillie favorablement par les membres de la Commission des institutions qui avait procédé à son étude[84].

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 RMEO 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 citoyens[86]. 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 Code[88] 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 citoyens[89]. De plus, leur conduite doit être « empreinte de bienveillance, de droiture, de convenance, de sagesse, d'honnêteté, de sincérité et de justice[90] ».

---

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 nº 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 nationale[91]. 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 public[92]. Sur ce point, il importe de souligner que les valeurs édictées par le Code doivent guider les députés dans l'exercice de leur charge[93].

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'exigent[94] ». 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 nationale[95] ». 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'enquête[98]. 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 député[99].

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 personnel[100] ».

---

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 Code[101], 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 nationale[102] ».

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 harcèlement[103]. 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 administratif[104].

Les membres du personnel des cabinets ministériels ne sont pas touchés par la Politique de l'Assemblée nationale[105], 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 nationale[108]. 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 exécutif[109].

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 lieu[110].

---

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 travail [111] », 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 harcèlement [112] ». 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 nationale [113].

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 sénateurs [114] et la Politique du Sénat en matière de harcèlement [115], 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 sénateurs[117] ». 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 sénateur[118] ». 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 universels[119] » « qui sont bien ancrés dans les lois et les politiques des secteurs public et privé[120] ».

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 Code[121], 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 communes[122] 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 députés[123]. 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'*Independant Complaints and Grievance Scheme*[124]. La Chambre des communes britannique a aussi souscrit à l'intégration d'un nouveau Code de comportement du Parlement [125] 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-Uni [126].

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 sénateur[127] » et qu'il s'abstienne « de tout acte qui pourrait déprécier la charge de sénateur ou l'institution du Sénat[128] ». 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 intégrité[129] », 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 Meredith[130], 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 adolescente[131] ». La conseillère sénatoriale a démontré, dans son analyse, que cette disposition ne s'appliquait pas exclusivement aux sénateurs « dans l'exercice de leurs fonctions parlementaires[132] », mais bien « à la conduite d'un sénateur dans son ensemble[133] ».

De plus, dans le rapport d'enquête du 28 juin 2019 au sujet de l'ancien sénateur Don Meredith[134], 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 harcèlement[135], 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'organisation[136] ».

---

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/seo-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 Canada[137]. Cette recommandation suggère que le conseiller sénatorial en éthique soit informé de toute plainte déposée en matière de harcèlement à l'encontre d'un sénateur[138]. 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 personnel[139] ».
>
> « 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 gérer[140] ».

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 responsabilités[141] ».

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 personnel[142] ».

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 others[143] ». 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 charge[144]. 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 personne[145], 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 personne[146]. 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 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.

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 question[147] et le premier rapport sur la mise en œuvre du Code soulevait déjà des enjeux se rattachant à cet article[148]. 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 question[150] ».

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-Laurent[151]. 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*, 1er 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 RMEO 2011-2015, préc., note 12, p. 35 et suivantes (Recommandation 4).

149 *Loi sur l'Assemblée nationale*, préc., note 6.

150 RMEO 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 semblables[152], 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 1º 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 élective. 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'autre [153] ».

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 fonction[154] ». 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 députés[155] ». 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 droits[156] ». 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 commun[157] ». 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 RMEO 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'intérêts[158] 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 43[159] qui se trouvait dans le projet de loi nº 48[160], 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'intérêts[161]. 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 personnels[163].

---

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 nº 48.

160 Projet de loi nº 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 particulière[165].

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 4e paragraphe de l'article précise que la gestion routinière des intérêts financiers personnels ne constitue pas une activité commerciale[167].

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 ministre[169].

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 soulignements)

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 soulignements)

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 soulignements)

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 2018[170], 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 usuel[171]. 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 Code[172] ».

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 RMEO 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.

R 15

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 député[174] ».

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 large[175]. 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 2e et 3e 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 conclusion[177] ».

---

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*, 1re sess., 39e 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° 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 officielles[178]. 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 Code[179].

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 indue, 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 Fondaction, 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 entreprise[180].

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 calibre[181] » 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 actions[182] ». 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.*

3.2.2.2.1 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 3º 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° 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° 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 18[183], 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 nº 48 sur le Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale[185], 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 nº 48, mais a finalement été supprimée du Code. En conséquence, et compte tenu du libellé très large de l'article 46[186], 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 RMEO 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 nº 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 3º 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 46[188] 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 public[189] ». 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'adhésion[190] ». 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 négocier[191] ». Le Conseil du Trésor a également fait sienne cette interprétation[192].

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°) et (2°) du Code.

189 *Id.*, art. 46, al. 2, (3°).

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*, 4e 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 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/.

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'actionnariat 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 ans[193] ». 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 règlementation applicable[195].

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 Code[196], 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 sociétés[197]. 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 nomination[198].

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.

R 18

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 transportés[199] ».

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 regard[200]. 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'affectation[201], 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 RMEO 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*, 3e 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'efficience 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 remboursés[206] ».

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.

R 19

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*, 1re sess., 39e légis., 2 juin 2010, Vol. 41, N° 80, p. 39.

206 RMEO 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 évènements 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 provinciaux[207]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 commerciale[208]. 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 Canada[209] ». 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 mandat[210].

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 avantages[211] 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 bénévole[212]. 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 fédéral[213] 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 reçus[214], 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 décisionnelles[215]. 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 allocations[216].

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 partisanes[217].

---

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 nº 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-depute/indemnites-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 règlementaire 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 communautaire[218] ». 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 partisanes. 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*, 42e 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 42e législature[221], 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 feuilleton.

Le premier rapport sur la mise en œuvre du Code présenté par le commissaire Saint-Laurent faisait état des travaux du comité consultatif indépendant[222]. 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 42e législature*, projet de loi n° 79 (présenté le 12 novembre 2015), 1re sess., 41e 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 établi[223] ».

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 Québec[225]. Dans la majorité des assemblées parlementaires au Canada[226], 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 remboursée[227].

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 RMEO 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 contrôle[228] » 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 charge[229] ». Le déontologue peut également examiner les frais engagés à même les avances qui sont versées mensuellement aux députés[230]. 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 frais[231] ». 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'Independant Parliamentary Standards Authority (ci-après « IPSA »). Cette agence publique est entièrement indépendante du parlement et du gouvernement[233] 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.

R 22

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 *Independant 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 nº 48 (présenté le 14 mai 2009), 1re sess., 39e 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/seo-cse/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 42e législature, projet de loi nº 79 (présenté le 12 novembre 2015), 1re sess., 41e 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/SOPDF.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 nº 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 règlementaire 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*, 1er 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-Bécancour*, 16 novembre 2017.

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.

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*, 42e 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*, 1re sess., 39e légis., 3 juin 2010, Vol. 41, N° 81 ; 12 novembre 2010, Vol. 41, N° 106.

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.

ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Procès-verbal*, Commission de l'Assemblée nationale, 1re sess., 41e 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*, 3e éd., Wilson & Lafleur, Montréal, 2015.

BONSAINT, Michel (dir.), *La procédure parlementaire du Québec*, 3e 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*, 4e 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*, 5e éd. révisée, Montréal, Wilson & Lafleur, 2016, en ligne : https://dictionnairereid.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, *Divulgation des dépenses*, en ligne : https://www.ola.org/fr/deputes/divulgation-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/seo-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/seo-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*, 1re sess., 39e 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/.

Roblot-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
7e étage, bureau 710
Québec (Québec) G1R 5G4

Téléphone : 418 643-1277 | Télécopieur : 418 643-1318
info@ced-qc.ca | www.ced-qc.ca