



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

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

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

**au sujet de monsieur Pierre Fitzgibbon,
ministre de l'Économie et de l'Innovation
et député de Terrebonne**

6 décembre 2020

TABLE DES MATIÈRES

PRÉAMBULE	1
1 CONTEXTE	1
1.1 Historique de l'enquête.....	2
1.1.1 Déclenchement de l'enquête concernant la déclaration par le Ministre de ses intérêts dans des sociétés de gestion et sur ses intérêts dans l'entreprise A.....	2
1.1.2 Élargissement de l'enquête aux intérêts détenus par le Ministre dans les entreprises B et C.....	4
1.1.3 Élargissement de l'enquête à l'intervention du Ministre auprès d'Investissement Québec relativement à la demande d'aide financière présentée par l'entreprise A 5	
1.2 Processus d'enquête	6
2 EXPOSÉ DES FAITS	8
2.1 Déclaration des intérêts personnels du Ministre.....	8
2.1.1 Processus de déclaration des intérêts personnels	8
2.1.2 Déclaration des intérêts personnels du Ministre	9
2.1.2.1 Rencontre du 14 novembre 2018.....	9
2.1.2.2 Courriel du 22 novembre 2018.....	10
2.1.2.3 Bilan précisé du 9 décembre 2018	11
2.1.2.4 Suite des échanges.....	11
2.1.2.5 Dernier délai accordé pour se conformer à l'article 46 du Code	14
2.2 Intérêts dans des sociétés de gestion.....	15
2.2.1 Gestion P. Fitzgibbon	15
2.2.2 ■ Canada inc.....	16
2.2.3 Observations du Ministre.....	17
2.3 Intérêts dans des entreprises hors bourse	17
2.3.1 Entreprise A	17
2.3.2 Entreprise B.....	19
2.3.3 Entreprise C.....	20

2.3.4	Observations du Ministre.....	23
2.4	Mesures mises en place pour éviter les situations de conflit d'intérêts.....	25
2.4.1	Observations du Ministre.....	25
2.5	Intervention du Ministre auprès d'investissement Québec concernant l'entreprise A ...	26
2.5.1	Observations du Ministre.....	28
3	ANALYSE.....	29
3.1	Remarques préliminaires au sujet du rôle du Commissaire	29
3.2	Déclaration des intérêts	30
3.2.1	Articles 51 et 52 du Code	30
3.2.1.1	Droit applicable	30
3.2.1.2	Application aux faits.....	31
3.2.1.2.1	Sociétés de gestion	32
3.2.1.2.2	Liens avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public	33
3.3	Détention d'intérêts dans des entreprises hors bourse	36
3.3.1	Article 46 du Code.....	36
3.3.1.1	Droit applicable	36
3.3.1.2	Application aux faits.....	41
3.3.1.2.1	Entreprise A	41
3.3.1.2.2	Entreprise B	44
3.3.1.2.3	Entreprise C	44
3.4	Demande de l'entreprise A à Investissement Québec.....	46
3.4.1	Articles 15 et 16 du Code	47
3.4.1.1	Droit applicable	47
3.4.1.2	Application aux faits.....	48
3.5	Collaboration.....	51
4	CONCLUSION.....	54
5	RECOMMANDATION AU SUJET D'UNE SANCTION	54
5.1	Considérations générales relatives aux manquements	55

5.2 Manquements aux articles 15 et 51 du Code	56
5.3 Manquement à l'article 46 du Code	57
5.4 Recommandation	59
6 REMARQUES FINALES.....	59

PRÉAMBULE

[1] Le *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale*¹ (ci-après le « Code ») a pour objet d'affirmer les valeurs et les principes éthiques de l'Assemblée nationale auxquels adhèrent les députés, d'édicter les règles déontologiques qu'ils doivent respecter et de prévoir les mécanismes d'application et de contrôle de ces règles².

[2] La commissaire à l'éthique et à la déontologie (ci-après la « commissaire ») est responsable de l'application du Code et relève de l'Assemblée nationale³, qui la nomme. La commissaire exerce ses fonctions dans un souci d'information, de prévention, de confidentialité, d'objectivité et d'impartialité⁴.

[3] Le député qui a des motifs raisonnables de croire qu'un autre député a commis un manquement aux articles 10 à 40 ou 42 à 61 du Code peut demander à la commissaire de faire une enquête⁵. La demande d'enquête est présentée par écrit et énonce les motifs pour lesquels il est raisonnable de croire qu'un manquement a été commis.

[4] De plus, la commissaire peut faire une enquête de sa propre initiative. Dans ce dernier cas, la commissaire transmet au député un préavis raisonnable de son intention de faire une enquête pour déterminer si celui-ci a commis un manquement au présent Code⁶.

1 CONTEXTE

[5] Le 1^{er} octobre 2018, monsieur Pierre Fitzgibbon (ci-après le « Ministre ») est élu député de la circonscription de Terrebonne.

[6] Le 18 octobre suivant, il est assermenté à titre de ministre de l'Économie et de l'Innovation, et de ministre responsable de la région de Lanaudière⁷.

[7] J'ai déclenché la présente enquête de ma propre initiative en plusieurs étapes. D'abord, j'ai eu des motifs raisonnables de croire que la déclaration des intérêts personnels du Ministre pouvait être incomplète en ce qui concerne ses intérêts dans des sociétés de

1 RLRQ, c. C-23.1.

2 *Id.*, art. 1.

3 *Id.*, art. 3.

4 *Id.*, art. 65.

5 *Id.*, art. 91.

6 *Id.*, art. 92.

7 Le Ministre a cessé d'occuper la fonction de ministre responsable de la région de Lanaudière le 20 août 2020.

gestion⁸. J'ai également eu des motifs raisonnables de croire qu'il pouvait être en défaut de respecter l'article 46 du Code en conservant ses intérêts dans l'entreprise A⁹, alors qu'il avait déclaré que cette entreprise participe à des marchés avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public. Ensuite, au cours de l'enquête, j'ai eu des motifs raisonnables de croire que les entreprises B et C, dans lesquelles le Ministre a déclaré détenir des intérêts, participaient elles aussi à des marchés avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public, contrairement à ce qu'il avait déclaré. Finalement, en raison d'informations portées à ma connaissance en cours d'enquête, j'ai eu des motifs raisonnables de croire que le Ministre serait intervenu auprès d'Investissement Québec relativement à une demande d'aide financière présentée par l'entreprise A.

1.1 Historique de l'enquête

1.1.1 *Déclenchement de l'enquête concernant la déclaration par le Ministre de ses intérêts dans des sociétés de gestion et sur ses intérêts dans l'entreprise A*

[8] Le 12 novembre 2018, le Ministre dépose par voie électronique auprès du bureau du Commissaire à l'éthique et à la déontologie (ci-après le « Commissaire ») la déclaration de ses intérêts personnels et de ceux des membres de sa famille immédiate, prévue aux articles 51 et 52 du Code¹⁰.

[9] Je rencontre le Ministre le 14 novembre 2018 afin de requérir les informations manquantes et pour discuter de ses obligations au regard du Code¹¹. Lors de cette rencontre, il m'informe détenir des intérêts dans plusieurs entreprises. Il précise que les titres de certaines sont transigés à une bourse ou dans un autre marché organisé (ci-après « entreprise en bourse »), alors que les titres des autres ne le sont pas (ci-après « entreprise hors bourse »). Le Ministre déclare que deux (2) entreprises hors bourse dans lesquelles il détient des intérêts ont des marchés avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public, dont l'entreprise A.

[10] Je lui explique alors, d'une part, que l'article 45 du Code¹² prévoit que les intérêts qu'il détient dans les entreprises en bourse doivent être placés dans une fiducie sans droit de

8 Dans le présent rapport, j'utilise l'expression « société de gestion » puisqu'il s'agit de la terminologie qui a été employée lors des correspondances avec le Ministre. Je l'utilise pour référer à une « société de portefeuille » ou à un « holding ».

9 Le nom des entreprises hors bourse a été anonymisé puisque le rapport porte sur la conduite du Ministre et non celle des entreprises, et afin d'éviter un impact sur les activités de ces dernières.

10 Les détails relatifs à la déclaration des intérêts déposée par le Ministre et les discussions subséquentes sont détaillés dans l'exposé des faits.

11 L'article 54 du Code prévoit ce qui suit :

54. Après avoir examiné la déclaration visée à l'article 51, le commissaire peut demander de rencontrer le membre du Conseil exécutif en vue de vérifier la conformité de la déclaration et de discuter des obligations du membre du Conseil exécutif aux termes du présent code.

12 **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 ou pour lesquels

regard ou confiés à un mandataire par un mandat sans droit de regard dans les soixante (60) jours de sa nomination comme ministre. En vue de respecter cette obligation, le Ministre signe le 12 décembre 2018 un mandat sans droit de regard par lequel il confie à un mandataire indépendant la gestion de tous ses intérêts dans des entreprises en bourse.

[11] D'autre part, je l'informe qu'en ce qui concerne ses intérêts dans des entreprises hors bourse, l'article 46 du Code¹³ prévoit qu'il doit, dans les soixante (60) jours de son assermentation, faire en sorte que ces entreprises s'abstiennent de faire, directement ou indirectement, quelque marché avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public. Je lui mentionne que cet article n'offre aucune solution de rechange : si l'entreprise ne cesse pas de participer à ces marchés, le membre du Conseil exécutif doit se départir de son intérêt.

[12] Je proroge à plusieurs reprises le délai afin que le Ministre se conforme à l'article 46 du Code et lui octroie un ultime délai qui expire le 25 mars 2019.

[13] Après plusieurs interventions auprès du Ministre, il m'apparaît qu'il ne prendra pas les mesures recommandées à cet égard.

[14] Le 18 avril 2019, je lui reparle de sa détention d'intérêts dans l'entreprise A. Lors de cet appel, je lui demande s'il détient des intérêts dans Gestion P. Fitzgibbon inc. (ci-après « Gestion P. Fitzgibbon »), à laquelle la presse fait référence¹⁴ et qui n'est pas mentionnée dans la déclaration de ses intérêts personnels.

[15] En réponse, le Ministre confirme avoir plusieurs « compagnies à numéro » pour gérer ses affaires, mais n'en a pas fait mention dans sa déclaration d'intérêts.

[16] Compte tenu de ce qui précède, j'estime avoir des motifs raisonnables de croire que le Ministre aurait commis un manquement au Code, d'abord pour ne pas avoir déclaré ses intérêts dans des sociétés de gestion, puis en détenant toujours des intérêts dans

il existe un autre marché organisé, soit les transporter dans une fiducie sans droit de regard dont le fiduciaire est indépendant ou encore les confier à un mandataire indépendant en vertu d'un mandat sans droit de regard. Il doit en outre, à l'égard de ces intérêts, se conformer à toute autre mesure ou condition requise par le commissaire à l'éthique et à la déontologie, le cas échéant.

Toutefois, le présent article ne s'applique pas à l'égard d'un placement dans un fonds mutuel de placements à capital variable, d'un certificat de placement garanti ou d'un instrument financier analogue, d'un intérêt dans un régime de retraite, un régime enregistré d'épargne-retraite qui n'est pas autogéré, un régime de prestations aux employés, une police d'assurance-vie ou une rente similaire, d'une participation au Fonds de solidarité des travailleurs du Québec (F.T.Q.) ou à Fondation, le Fonds de développement de la Confédération des syndicats nationaux pour la coopération et l'emploi et de tout intérêt similaire qui, de l'avis du commissaire, devrait être exclu de l'application du présent article.

13 **46.** Un membre du Conseil exécutif qui a, directement ou indirectement, des intérêts dans une entreprise autre qu'une entreprise visée au premier alinéa de l'article 45 doit, dans les 60 jours de sa nomination ou du fait lui conférant un tel intérêt, faire en sorte, sous réserve de l'exception prévue au paragraphe 3° 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. [...]

14 Pierre COUTURE et Jean-François GIBEAULT, « Nouveau PDG d'Investissement Québec : le ministre Pierre Fitzgibbon embauche son ami et partenaire d'affaires », *Journal de Québec*, 18 avril 2019.

l'entreprise A, alors que celle-ci participerait à des marchés avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public.

[17] Ainsi, toujours le 18 avril 2019, j'avise le Ministre qu'il fera l'objet d'une enquête visant à déterminer s'il a commis un ou des manquements au Code relativement à ses sociétés de gestion non déclarées et à ses intérêts dans l'entreprise A.

[18] Je l'informe également de demandes d'enquête le concernant reçues le même jour, relatives à d'autres éléments et qui ont fait l'objet d'un rapport distinct, à la suite de ma décision, en date du 31 janvier 2020, de scinder l'enquête¹⁵.

1.1.2 **Élargissement de l'enquête aux intérêts détenus par le Ministre dans les entreprises B et C**

[19] Dans le contexte de suivis relatifs à sa déclaration d'intérêts, le Ministre m'informe avoir des intérêts dans les entreprises hors bourse B et C, indiquant qu'elles n'ont, à sa connaissance, aucune implication avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public.

[20] À l'occasion de vérifications sur les sites web du ministère de l'Économie et de l'Innovation (ci-après le « ministère ») et d'Investissement Québec dans le cadre du volet de l'enquête portant sur les intérêts du Ministre dans l'entreprise A, mon bureau constate que l'entreprise B apparaît à trois (3) reprises dans les engagements financiers du ministère pour les mois de mars 2019 et avril 2019¹⁶. Quant à elle, l'entreprise C est présentée comme étant l'un des fonds auxquels Investissement Québec verse du capital.

[21] Au vu de ces informations, j'ai des motifs raisonnables de croire que le Ministre serait en situation de manquement. Je l'avise donc le 19 novembre 2019 que, de ma propre initiative, l'enquête en cours sera élargie aux intérêts qu'il détient dans l'entreprise B et l'entreprise C.

15 COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport d'enquête au sujet de monsieur Pierre Fitzgibbon, ministre de l'Économie et de l'Innovation et député de Terrebonne*, 28 octobre 2020.

16 Engagements financiers du ministère pour mars-avril 2019, publiés sur le site web du ministère. Québec, Ministère de l'Économie et de l'innovation, *Engagements financiers de 25K\$ et plus*, mars 2019, p. 15 et 18, en ligne : www.economie.gouv.qc.ca/fileadmin/contenu/documents_soutien/apropos/acces_information/engagements_financiers/2019/mars_2019.pdf et Québec, Ministère de l'Économie et de l'Innovation, *Engagements financiers de 25K\$ et plus*, avril 2019, p. 9, en ligne : www.economie.gouv.qc.ca/fileadmin/contenu/documents_soutien/apropos/acces_information/engagements_financiers/2019/avril_2019.pdf.

1.1.3 ***Élargissement de l'enquête à l'intervention du Ministre auprès d'Investissement Québec relativement à la demande d'aide financière présentée par l'entreprise A***

[22] Le 25 novembre 2019, le vice-président à la gestion des risques chez Investissement Québec me contacte quant à une demande de prêt de l'entreprise A, à la suite d'un échange avec le Ministre. Il s'interroge sur la suite à y donner, étant donné les intérêts du Ministre dans cette entreprise.

[23] Je l'informe que je ne peux me prononcer sur l'opportunité, pour Investissement Québec, d'accorder ou non une telle demande. Je lui dis que le Code régit la conduite des membres de l'Assemblée nationale, non celle d'une société d'État.

[24] Le même jour, je contacte le Ministre. Il m'informe vouloir communiquer avec Investissement Québec pour qu'elle refuse la demande de l'entreprise A. Je lui indique alors qu'il ne peut surtout pas intervenir ici à titre de ministre; cela le placerait en situation de conflit d'intérêts étant donné qu'il détient toujours des intérêts dans cette entreprise.

[25] J'apprends dans les semaines suivantes qu'Investissement Québec aurait effectivement refusé la demande de l'entreprise A.

[26] Dans ce contexte, j'ai des motifs raisonnables de croire que le Ministre serait intervenu auprès d'Investissement Québec et se serait placé en situation de conflit d'intérêts. Je conviens avec lui d'un rendez-vous téléphonique le vendredi 31 janvier 2020, pour l'aviser de l'élargissement de l'enquête. N'ayant pas réussi à le joindre, je l'informe par courriel, le 3 février 2020, que je souhaite discuter avec lui et l'invite à me rappeler dès que possible.

[27] Le jour même, le Ministre me transmet le courriel suivant :

« Quoique je veuille coopérer je ne suis pas content des conversations que vous avez avec certaines personnes.

Peux-être mieux de fonctionner par lettre. Je veux protéger ma réputation tout en vous laissant faire votre enquête » *(sic)*

[28] Je comprends du courriel du Ministre qu'il a été informé de la teneur de certains échanges. Cela m'inquiète fortement, le huis clos et la confidentialité étant essentiels au processus d'enquête.

[29] Afin de parler au Ministre rapidement, je lui écris :

« Monsieur le Ministre,

Je pense que nous devrions échanger de vive voix à ce moment-ci, surtout si vous avez des préoccupations quant à la façon dont je mène l'enquête. D'autre part, si vous êtes au courant du contenu des échanges que j'ai avec qui que ce soit dans le cadre de l'enquête, c'est qu'un ou des témoins n'ont pas respecté le huis clos imposé par le Code, ce qui est hautement préoccupant.

Je vais vous envoyer la correspondance dans un courriel séparé, mais j'insiste pour vous parler aujourd'hui ou demain.

Salutations distinguées. »

[30] Peu après, il me répond :

« J'ai reçu 3 appels de témoins qui comme moi sont abasourdis sur la portée de vos enquêtes

Mme Mignolet, quoique je respecte le rôle important que votre organisme doit avoir, je suis furieux de la façon dont vous procédez

Il serait préférable qu'on passe par des tierces personnes car je n'ai rien de personnel contre vous.

■ va vous contacter ce matin pour une question importante pour moi

Quant aux gens qui m'ont parlé de l'enquête dites vous que leurs intentions n'étaient que de me convaincre que mon apport à la population du Québec serait mieux servi si je quittais cet environnement malsain pour des gens comme moi. Soyez sans crainte, a) je ne les ai pas appelé et b) ils vous ont dit ce qui s'est passé. » (*sic*)

[31] En marge de cet échange, j'envoie au Ministre le préavis d'élargissement de l'enquête du 31 janvier 2020, afin d'examiner ses interventions auprès d'Investissement Québec quant à la demande d'aide financière de l'entreprise A.

[32] La réponse du Ministre à ce préavis est la suivante :

« Message bien reçu

Malheureusement la teneur de votre message confirme mes vues sur les compétences de votre organisme en matières de corruption et enquête de conflit d'intérêts dans les affaires économiques et commerciales au Québec

Triste constat pour le développement du Québec. » (*sic*)

1.2 Processus d'enquête

[33] Dans le cadre de la présente enquête, j'ai obtenu de nombreux documents, en vertu des pouvoirs conférés par la *Loi sur les commissions d'enquête*¹⁷. De plus, j'ai interrogé et/ou demandé des documents aux quatorze (14) témoins suivants, que je remercie pour leur collaboration et leur disponibilité :

- David Bahan, sous-ministre au ministère de l'Économie et de l'Innovation;
- ■, directrice des finances de l'entreprise A jusqu'au 31 décembre 2019 (ci-après la « directrice des finances de l'entreprise A »);
- Yves Bourque, vice-président à la gestion des risques d'Investissement Québec;
- ■, président et chef de la direction de l'entreprise B;
- Patrick Daher, directeur de comptes principal chez Investissement Québec;
- Martin Koskinen, directeur de cabinet du premier ministre;
- Marc Langlois, directeur régional chez Investissement Québec;
- Marie-Josée Lapierre, vice-présidente aux affaires juridiques et secrétaire d'Investissement Québec;

17 RLRQ, c. C-37. Selon l'article 93 du Code, pour les fins de l'enquête, la commissaire et toute personne qu'elle autorise spécialement à enquêter sont investies des pouvoirs et de l'immunité des commissaires nommés en vertu de la *Loi sur les commissions d'enquête*, sauf du pouvoir d'ordonner l'emprisonnement.

- Benoit Leroux, directeur principal — fonds d'investissement chez Investissement Québec;
- [REDACTED], cofondateur et associé directeur de l'entreprise C;
- [REDACTED], présidente et directrice générale de l'entreprise A;
- Yves Ouellet, secrétaire général du gouvernement;
- Jean-Roland Prophète, directeur de comptes principal chez Investissement Québec;
- Alexandre Ramacieri, directeur de cabinet du Ministre.

[34] J'ai obtenu de la documentation du Registraire des entreprises du Québec quant aux entreprises dont il est question, de même que du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, relativement aux subventions obtenues par l'une d'elles.

[35] Le Ministre a fourni ses observations à plusieurs occasions, dont lors d'une rencontre le 5 juin 2019 à la suite du déclenchement de l'enquête. À ce moment, il a été informé de mon rôle, de l'objet de l'enquête et il a émis ses observations initiales.

[36] À partir du 4 février 2020, la suite des échanges entre mon bureau et le Ministre se fait par l'intermédiaire des avocats qu'il mandate.

[37] Le 17 mars 2020, j'informe le Ministre que je suspends l'enquête en raison de la pandémie.

[38] Le 8 mai 2020, une avocate de mon bureau contacte les avocats du Ministre pour établir les modalités de la reprise de l'enquête.

[39] Un exposé des faits est transmis au Ministre le 8 septembre 2020. À cette occasion, je lui demande aussi de préciser certains éléments.

[40] Le 22 septembre suivant, le Ministre m'envoie ses premières observations et ses réponses aux demandes de précisions.

[41] Le 4 octobre 2020, je reçois des observations additionnelles de la part du Ministre.

[42] Le 13 novembre suivant, un projet de rapport d'enquête comprenant l'analyse des faits et des dispositions du Code, ma conclusion et mes motifs à cet égard est transmis au Ministre. Conformément à l'article 96 du Code, dans le cadre du droit du Ministre à une défense pleine et entière, je l'invite à me soumettre ses observations et à être entendu à ce sujet, ainsi que sur la sanction qui pourrait lui être imposée.

[43] À la demande du Ministre, je le rencontre le 20 novembre 2020 ainsi que par visioconférence, le 23 novembre 2020. Accompagné de l'un de ses avocats, le Ministre me fait part verbalement de commentaires et d'observations. Plus tard ce dernier jour, j'ai également des discussions avec les avocats du Ministre. Puis, je reçois ses observations écrites le 26 novembre 2020 et je m'entretiens de nouveau avec ses avocats par la suite. J'ai tenu compte des commentaires et des observations du Ministre dans le cadre du présent rapport.

[44] Finalement, je souligne qu'à titre de commissaire, j'exerce mes fonctions dans un souci de confidentialité¹⁸. Ainsi, j'ai choisi de ne pas divulguer certaines informations qui m'apparaissent sensibles, dont certains renseignements de nature financière et le nom des entreprises dans lesquelles le Ministre détient des intérêts. Je ne rapporte que les éléments essentiels à la compréhension des faits et à l'analyse.

2 **EXPOSÉ DES FAITS**

2.1 **Déclaration des intérêts personnels du Ministre**

2.1.1 ***Processus de déclaration des intérêts personnels***

[45] Une partie de l'enquête est liée au processus de déclaration des intérêts personnels des membres de l'Assemblée nationale, que j'exposerai ici.

[46] Le Commissaire envoie d'abord un courriel invitant les élus à remplir leur déclaration en ligne, par le biais d'un formulaire électronique (ci-après le « formulaire de déclaration »). Je m'attarderai sur le formulaire que doivent remplir les membres du Conseil exécutif, mais le processus est analogue lorsqu'il s'agit des députés¹⁹.

[47] Une fois le formulaire de déclaration complété, le membre du Conseil exécutif le transmet électroniquement. Il peut y joindre des documents. Sur réception du formulaire, le bureau du Commissaire s'assure qu'il contient les informations requises par l'article 52 du Code. Au besoin, le Commissaire contacte le membre du Conseil exécutif pour préciser des informations ou obtenir les renseignements manquants²⁰.

[48] En fonction des réponses, le Commissaire vérifie si des mesures doivent être prises pour respecter le Code. Si la déclaration indique que le membre du Conseil exécutif, son conjoint ou un de leurs enfants à charge a des intérêts dans une entreprise, le Commissaire recommande des mesures pour se conformer aux articles 45²¹ et 46 du Code et, par des rencontres, des discussions téléphoniques et des échanges de courriels, il accompagne l'élu dans la mise en place de ces mesures.

[49] Le processus de déclaration s'inscrit dans le volet préventif des activités du Commissaire. Il permet d'identifier des situations à risque. Cela requiert la collaboration des parlementaires et repose sur leur bonne foi. Au moment de transmettre leur déclaration, les élus attestent que les renseignements indiquent, au meilleur de leur connaissance, l'ensemble de leurs intérêts personnels et des intérêts personnels des membres de leur famille

18 L'article 65 du Code prévoit ce qui suit :

65. Le commissaire exerce ses fonctions dans un souci d'information, de prévention, de confidentialité, d'objectivité et d'impartialité. [...]

19 La principale différence entre le formulaire destiné aux membres du Conseil exécutif et celui des députés est que le premier est plus détaillé que le second, puisque davantage de renseignements sont requis par le Code.

20 Art. 54 du Code.

21 Il est à noter cependant que l'article 45 du Code s'applique uniquement aux intérêts détenus dans des entreprises en bourse par le membre du Conseil exécutif, et non aux membres de sa famille immédiate.

immédiate. Ils sont responsables d'en vérifier l'exactitude, tant pour eux-mêmes que pour les membres de leur famille immédiate. Certaines bases de données publiques, dont le registre des entreprises du Québec, peuvent être consultées par le Commissaire, mais il n'y a pas de vérifications approfondies.

[50] Le Commissaire prépare ensuite un sommaire des déclarations des intérêts personnels, contenant les informations qui doivent être rendues publiques en vertu du Code²². Ces sommaires sont publiés en ligne annuellement. Entre les périodes de déclaration annuelle, les membres du Conseil exécutif doivent déclarer tout changement significatif²³.

2.1.2 Déclaration des intérêts personnels du Ministre

[51] Le 23 octobre 2018, un courriel d'invitation est transmis aux ministres, les invitant à remplir la déclaration de leurs intérêts personnels dans les soixante (60) jours. Il s'agit de la première déclaration suivant les élections générales du 1^{er} octobre 2018.

[52] Le 12 novembre 2018, le Ministre dépose électroniquement sa déclaration. Il l'accompagne d'un courriel dans lequel il indique que celle-ci est incomplète et où il demande à discuter avec le bureau du Commissaire le surlendemain afin de la compléter de façon appropriée. Il ajoute qu'il faut la considérer comme un « *work in progress* ». La déclaration est silencieuse quant à ses intérêts dans des entreprises hors bourse. En particulier, le Ministre n'indique pas qu'il détient des intérêts dans des sociétés de gestion, ni dans les entreprises A, B ou C.

[53] Après avoir examiné le formulaire du Ministre et considérant son profil d'investisseur, des renseignements additionnels semblent requis concernant ses intérêts dans des entreprises. Non seulement pour compléter sa déclaration, mais aussi pour que mon bureau puisse l'informer des mesures à mettre en place pour respecter le Code.

2.1.2.1 Rencontre du 14 novembre 2018

[54] Lors d'une rencontre tenue le 14 novembre 2018, le Ministre me remet un relevé de son institution financière lequel détaille les intérêts qu'il détient dans des entreprises en bourse. Ces intérêts ne font pas l'objet de la présente enquête; le Ministre les a confiés à un mandataire indépendant par une convention de mandat sans droit de regard conformément à l'article 45 du Code.

[55] Le Ministre me remet aussi un document daté de juin 2018, intitulé « Bilan de Pierre Fitzgibbon ». Il contient la liste des entreprises hors bourse dans lesquelles le Ministre détient des intérêts.

[56] Le bilan indique notamment des intérêts dans les entreprises hors bourse A, B et C. Lors de la rencontre, le Ministre explique certains liens entre l'entreprise A et Investissement Québec. Le bilan n'inclut aucune société de gestion du Ministre et ce dernier n'en fait pas mention.

22 Art. 40 et 55 du Code.

23 Art. 53 du Code.

[57] J'indique alors au Ministre que l'article 52 (7°) du Code exige qu'il fournisse des informations supplémentaires sur les intérêts qu'il détient dans des entreprises hors bourse. Je précise qu'il doit déclarer si ces entreprises font des marchés avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public. Le cas échéant, je l'informe que l'article 46 du Code l'oblige, dans les soixante (60) jours, à faire en sorte que ces entreprises ne fassent plus aucun marché avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public. À défaut, il doit se départir de ses intérêts.

2.1.2.2 *Courriel du 22 novembre 2018*

[58] À la suite de cette rencontre, des échanges ont lieu entre mon bureau, le Ministre et différentes personnes auxquelles il m'a référée, dans l'objectif de compléter sa déclaration d'intérêts et de mettre en place les mesures nécessaires.

[59] Un document intitulé « Bilan – précisions à obtenir », préparé par mon bureau, lui est transmis par courriel le 22 novembre 2018 pour faciliter la collecte des informations manquantes en vertu de l'article 52 (7°) du Code. Il s'agit d'un tableau, contenant les informations divulguées à cette date par le Ministre, mais qui reste à compléter.

[60] Des précisions sont demandées au Ministre, notamment quant à la nature de ses intérêts dans chaque entreprise, le pourcentage de sa participation dans celle-ci, s'il s'agit d'une entreprise en bourse ou hors bourse et, s'il s'agit d'une entreprise hors bourse, si celle-ci a des marchés avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public.

[61] Les obligations du Ministre quant à ses intérêts dans des entreprises hors bourse lui sont également réitérées :

« [...] l'article 46, quant à lui, prévoit certaines interdictions concernant les entreprises dont les titres **ne sont pas** transigés à une bourse ou pour lesquels il n'existe **pas** un autre marché organisé. Le texte de ces articles a été reproduit à la fin du présent courriel.

[...] si vous avez, directement ou indirectement, des intérêts dans des entreprises dont les titres **ne sont pas** transigés à une bourse ou pour lesquels il n'existe **pas** un autre marché organisé, vous constaterez que la rédaction de l'article 46 diffère de celle de l'article 45. Ainsi, si vous détenez des intérêts dans des entreprises privées, vous devez faire en sorte que cette ou ces entreprises s'abstiennent de faire, directement ou indirectement, quelque marché avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public. La possibilité de mettre en place une fiducie sans droit de regard n'est pas évoquée à l'article 46 pour ce type d'intérêts.

De plus, vous remarquerez que cet article vise également votre conjointe et vos enfants à charge. Cependant, pour ces derniers, le Code prévoit une marge de manœuvre à certaines conditions bien précises. » [caractères gras dans l'original]

[62] Par ailleurs, le 6 décembre 2018, je transmets un courriel à tous les membres du Conseil exécutif leur rappelant le contenu de l'article 46 du Code et les invitant à contacter mon bureau dès que possible s'ils détiennent des intérêts dans une entreprise hors bourse qui participe à un marché avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public.

2.1.2.3 *Bilan précisé du 9 décembre 2018*

[63] Le 9 décembre, le Ministre me retourne par courriel le document « Bilan — précisions à obtenir » du 22 novembre, avec certaines réponses.

[64] Notamment, le Ministre indique au document que depuis le 1^{er} octobre 2018, il n'exerce aucune fonction au sein des entreprises dans lesquelles il détient des intérêts. Le Ministre déclare détenir moins de 1 % des parts de l'entreprise C, décrite comme un fonds d'investissement, ainsi que moins de 1 % des actions de l'entreprise B. Concernant l'entreprise A, il précise être un prêteur inactif.

[65] Sur les liens que ces entreprises peuvent entretenir avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public, le Ministre écrit qu'à sa connaissance, elles n'ont aucune implication en précisant toutefois que l'entreprise A est emprunteur d'Investissement Québec.

[66] Quant à sa participation dans l'entreprise C, il ajoute qu'il s'agit d'un investissement passif duquel il se départira dans une fiducie au bénéfice de sa conjointe.

[67] Dans son courriel, il ajoute :

« Veuillez trouver ci-joint le fichier word avec mes réponses. Je copie aussi Me [REDACTED] qui travaille la Fiducie et le Mandat pour moi.

En lui parlant et analysant les questions demandées je pense qu'il y a peut-être une mauvaise compréhension de mes placements qui ne sont pas des Sociétés publiques. Pour chacune d'elles soit que je sois un "unit holder" ou un actionnaire avec moins que 1% des actions. Dans tous les cas je ne suis plus du tout impliqué et même pas dans le "loop" sur leurs activités au gouvernement ou ailleurs. Je pense qu'une discussion avec votre revue de mes réponses aiderait à trouver la solution pertinente qui pourrait passer par le mandat que [REDACTED] a présenté.

Il faut aussi comprendre que ces placements seront liquidés dans les prochains 4-5 ans mais qu'il n'existe pas de marché secondaire. Je peux confirmer ces faits dans le mandat » (*sic*)

2.1.2.4 *Suite des échanges*

[68] Les informations du 9 décembre étant toujours incomplètes quant aux entreprises hors bourse, les discussions se poursuivent avec le Ministre pour obtenir les renseignements manquants ainsi que pour la mise en place des mesures nécessaires pour se conformer au Code.

[69] Pour comprendre la suite des échanges, je souligne que j'avais avisé le Ministre qu'il ne pouvait pas conserver d'intérêts dans une entreprise qui a un marché avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public, pas même un marché en vertu d'un programme « normé »²⁴. Le Ministre cherchait alors une solution qui permettrait aux entreprises hors bourse dans lesquelles il détenait des intérêts de pouvoir faire certains

24 Un programme dit « normé » est un programme appliqué en vertu de critères précis, sans qu'une discrétion ne soit exercée.

marchés avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public, notamment de participer à des programmes normés. Affirmant qu'il est difficile de vendre ses intérêts dans des entreprises hors bourse à des tiers, il a envisagé de les transférer à sa conjointe. Le Ministre réfère à ce projet dans son courriel du 9 décembre.

[70] Ceci aurait effectivement ouvert la porte à ce que j'autorise certains marchés, en application des deuxième et troisième alinéas de l'article 46 du Code²⁵. Le Ministre voulait cependant s'assurer que j'autoriserais les marchés avant de procéder. Je lui ai souligné que je ne pouvais pas me prononcer tant qu'il ne m'avait pas fourni tous les renseignements requis. En effet, l'article 46 du Code prévoit que l'autorisation ne peut être donnée qu'à certaines conditions bien précises. Ces informations étaient donc essentielles à l'évaluation. Les communications avec le Ministre visent dès lors à obtenir ces informations.

[71] Par ailleurs, certaines informations de la déclaration d'intérêts étaient encore manquantes, comme les activités et les sources de revenus de chaque entreprise, le nom et l'adresse des personnes qui détiennent des intérêts dans cette entreprise et le nom des personnes morales liées à cette entreprise.

[72] Le 11 décembre 2018, mon bureau demande des informations additionnelles au Ministre. Le courriel insiste sur l'importance de fournir ces renseignements pour évaluer si, en cas de transfert des intérêts à sa conjointe, les marchés peuvent être autorisés. Le Code ne lui permettant pas de conserver ses intérêts dans des entreprises hors bourse ayant des marchés avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public et le délai de soixante (60) jours pour se conformer expirant le 17 décembre 2018, il est précisé que la démarche est d'éviter que le Ministre soit placé en situation de manquement en conservant ces intérêts. On rappelle aussi au Ministre qu'il est responsable de fournir des réponses précises et de vérifier les informations auprès des entreprises.

[73] Le 12 décembre 2018, une discussion a lieu entre une avocate de mon bureau et l'avocat du Ministre responsable de mettre en place son mandat sans droit de regard afin de discuter des solutions envisagées pour respecter ses obligations.

[74] Le 16 décembre 2018, le Ministre répond au courriel du 11 décembre. Pour les entreprises B et C, le Ministre dit qu'il disposera de ses intérêts au bénéfice de sa conjointe. Il précise que l'entreprise C est un fonds d'investissement dans lequel il est un « petit » commanditaire. Il indique que ni l'une ni l'autre n'a de contrat avec le gouvernement, ni ne bénéficie de subvention discrétionnaire. En ce qui concerne l'entreprise A, il indique que l'entreprise a bénéficié d'un prêt normé d'Investissement Québec, mais n'a aucune relation commerciale avec le gouvernement.

25 Plus spécifiquement, l'article 46 du Code prévoit que le commissaire peut autoriser qu'une entreprise dans laquelle un membre de la famille immédiate du membre du Conseil exécutif a des intérêts fasse des marchés avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public, à certaines conditions précises et prévues à l'article, et seulement lorsque 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 présent code ou que l'intérêt public ne sera pas desservi et après en avoir informé le secrétaire général du Conseil exécutif ».

[75] Quant aux autres précisions demandées le 11 décembre, le Ministre répond qu'il enverra un autre courriel contenant un tableau détaillant les activités et les sources de revenus des entreprises. Il ne connaît pas le nom et l'adresse des personnes qui détiennent des intérêts dans ces entreprises, ajoutant que dans certains cas on parle de centaines d'actionnaires. Quant au nom des personnes morales liées à ces entreprises, il écrit qu'il va « inscrire sur le tableau [s]on "guess" », mais dit n'en avoir aucune idée, n'ayant pas le moyen de le savoir. Il ajoute :

« Plus de 80% de mes actifs sont conformes au code et aucune de ces sociétés privées ne transigent avec le gouvernement. J'ai vendu mes intérêts à perte pour la seule qui avait des discussions avec le gvt [...], on peut sûrement avoir un délai si le transfert a une fiducie ou ma conjointe est bénéficiaire est accepté. Si ce scénario n'est pas possible on va avoir un problème d'un autre ordre » (*sic*)

[76] Le Ministre n'a cependant pas envoyé de courriel avec le tableau auquel il réfère.

[77] Le 21 décembre 2018, mon bureau lui confirme que j'émettrai les autorisations requises dans le cadre de « la vente de [ses] intérêts dans ces sociétés privées à [sa] conjointe ». On lui précise que ces autorisations seront accordées sur la foi des informations qu'il a transmises. On lui demande aussi de confirmer que ces sociétés n'ont aucun contrat de gré à gré avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public ni ne reçoivent aucun montant en vertu d'un pouvoir discrétionnaire.

[78] En réponse, le Ministre me transmet, le 27 décembre 2018, un document intitulé « Sociétés privées détenues par Pierre Fitzgibbon avant la création de la Fiducie ». Le Ministre y décrit les activités de ces entreprises. Il indique que l'entreprise B et l'entreprise C n'ont aucune implication avec le gouvernement et que l'entreprise A a des prêts normés avec Investissement Québec.

[79] Le Ministre est informé, le 10 janvier 2019, que dans le cadre du transfert à sa conjointe de ses intérêts dans des entreprises hors bourse, une autorisation sera possible pour que l'entreprise A puisse continuer à participer à des marchés avec Investissement Québec.

[80] Je m'attendais donc à recevoir, par la suite, la confirmation du Ministre qu'il avait disposé de ses intérêts dans l'entreprise A.

[81] Un mois plus tard, n'ayant toujours pas reçu cette confirmation, mon bureau effectue un suivi auprès du Ministre. Le 12 février 2019, une avocate de mon bureau lui demande de nous transmettre une copie du document confirmant le transfert des intérêts à sa conjointe.

[82] Le 23 février 2019, le Ministre m'informe qu'il tente de vendre six (6) placements privés à des tiers, ce qui explique le retard et lui permettrait de ne pas passer par le processus de mise en place d'une fiducie au bénéfice de sa conjointe.

[83] Le Ministre ne précise pas quels placements il tente de vendre. Le 26 février 2019, une avocate de mon bureau écrit donc au Ministre pour solliciter un entretien téléphonique le plus rapidement possible avec lui, afin d'éclaircir la situation.

[84] Cette avocate communique par téléphone avec le Ministre le 28 février 2019. Lors de l'entretien, il identifie les six (6) placements qu'il tente de vendre. De ceux-ci, seule

l'entreprise B est visée par l'enquête. L'entreprise A et l'entreprise C ne font pas partie de cette vente projetée. En ce qui concerne ses autres investissements dans des entreprises hors bourse, il précise avoir besoin d'un délai de deux (2) à trois (3) semaines pour procéder au transfert de ses intérêts à sa conjointe.

[85] Je précise qu'à l'époque, les intérêts du Ministre dans l'entreprise B et l'entreprise C ne semblaient pas problématiques au regard du Code, puisque le Ministre avait déclaré que ces deux (2) entreprises ne faisaient aucun marché avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public.

[86] Le 6 mars 2019, je rappelle au Ministre que je n'ai toujours pas reçu la confirmation qu'il s'est départi de ses intérêts dans l'entreprise A, alors qu'il m'a déclaré que cette entreprise a des marchés avec Investissement Québec. Le Ministre m'informe qu'il ne voit aucun problème à conserver des intérêts dans des entreprises hors bourse qui ont des marchés avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public. Il mentionne que s'il était saisi du dossier de l'une de ces entreprises, il se retirerait d'une prise de décision la concernant.

[87] Je lui rappelle qu'agir ainsi le placerait en situation de manquement au Code, ce à quoi le Ministre répond que ça ne le dérange pas que je le « mette en manquement ».

2.1.2.5 Dernier délai accordé pour se conformer à l'article 46 du Code

[88] Le 12 mars 2019, j'octroie au Ministre un ultime délai. Je lui accorde jusqu'au 25 mars pour se départir de ses intérêts dans les deux (2) entreprises hors bourse pour lesquelles il avait déclaré des marchés avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public, dont l'entreprise A.

[89] Le Ministre m'écrit le 19 mars 2019 qu'il a vendu ses intérêts dans une entreprise hors bourse non visée par l'enquête. Ensuite, il mentionne qu'il attend la confirmation de l'acheteur avec lequel il m'avait informé négocier la vente de six (6) placements dans son courriel du 23 février 2019. Finalement, le Ministre m'informe qu'il conservera ses intérêts dans l'entreprise A. Il me demande alors d'aviser le gouvernement et ses ministères de ne pas communiquer ou transiger avec l'entreprise A.

[90] Je lui réponds que cette solution n'est pas envisageable. Je lui rappelle que le Code permet uniquement deux (2) options. Soit il dispose de ses intérêts dans l'entreprise A, soit cette entreprise cesse tout marché avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public. Je l'invite à me téléphoner le jour même pour en discuter.

[91] Invoquant des difficultés à se libérer avant la fin de la journée en raison de son emploi du temps, le Ministre m'avise qu'il me parlera plus tard.

[92] Nous avons une rencontre le 26 mars 2019, où je lui réexplique les exigences de l'article 46 du Code. Je lui rappelle que l'ultime délai pour s'y conformer expirait la veille.

[93] J'ai un autre entretien téléphonique avec le Ministre le 8 avril 2019, pour lui mentionner à nouveau qu'il doit se départir de ses intérêts dans l'entreprise A ou faire en sorte que l'entreprise n'ait plus de marchés avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public. J'insiste sur le fait que cela doit se régler très rapidement. Il m'affirme qu'il

s'assurera que l'entreprise A n'ait plus de marché avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public. Je lui demande de me confirmer cela avant la fin de la semaine.

[94] À la fin de la conversation, il demande de lui expliquer les conséquences d'un manquement, ce que je fais. À l'instar du 6 mars, il se dit prêt à recevoir « un blâme ». Je lui explique à nouveau qu'un blâme ne peut le soustraire à ses obligations. Comme je le lui ai dit à plusieurs reprises depuis le mois de novembre 2018, il ne peut tout simplement pas conserver ses intérêts dans l'entreprise A, tant que l'entreprise fait des marchés avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public.

[95] Le 15 avril 2019, le Ministre m'informe qu'il initie la vente de ses intérêts dans l'entreprise A et dans une autre entreprise qui n'est pas visée par l'enquête.

[96] Le 18 avril 2019, un article de journal²⁶ mentionne que le Ministre aurait des intérêts dans la société Gestion P. Fitzgibbon, dont il ne m'a jamais parlé et qui n'est pas inscrite dans la déclaration de ses intérêts personnels. Je l'appelle pour en discuter et pour faire le point sur ses intérêts dans l'entreprise A.

[97] Le Ministre m'indique alors qu'il a « sept ou huit compagnies à numéro » pour la gestion de ses affaires, dont il n'a pas fait mention dans le processus de déclaration de ses intérêts. De plus, il mentionne qu'il ne sera pas en mesure de se départir de ses intérêts dans l'entreprise A avant encore plusieurs semaines.

[98] J'indique alors au Ministre que la situation est grave et urgente. Il s'est écoulé six (6) mois depuis son assermentation et il ne s'est toujours pas conformé au Code en ce qui concerne ses intérêts dans l'entreprise A, en plus de ne pas avoir déclaré ses sociétés de gestion. Je l'informe que je n'ai d'autre choix que de commencer une enquête et l'avise qu'il recevra un préavis écrit à cet effet.

[99] Après l'envoi du préavis, le 23 avril 2019, les échanges entre mon bureau et le Ministre se poursuivent, hors du contexte de l'enquête, pour compléter la déclaration de ses intérêts personnels.

2.2 Intérêts dans des sociétés de gestion

[100] Pour ce volet, j'ai recueilli la preuve concernant les intérêts du Ministre dans ses sociétés de gestion.

2.2.1 *Gestion P. Fitzgibbon*

[101] J'ai obtenu du Registraire des entreprises du Québec les déclarations déposées électroniquement par la société Gestion P. Fitzgibbon depuis son immatriculation, ainsi que la liste des sociétés liées. Selon ces déclarations, la société a été constituée le 10 septembre 2014, en vertu de la *Loi sur les sociétés par actions*²⁷. Les activités économiques déclarées sont

26 P. COUTURE et J.-F. GIBEAULT, préc., note 14.

27 RLRQ, c. S-31.1.

« Services de consultation en gestion d'entreprises » et « Sociétés de portefeuille (holdings) » avec la précision « société de gestion ».

[102] Les déclarations indiquent que le Ministre est le seul actionnaire et administrateur déclaré. D'autre part, la signature électronique apparaissant aux déclarations est celle du Ministre. Il est donc réputé avoir fait ces déclarations.

[103] Dans un courriel du 28 octobre 2019, le Ministre indique que Gestion P. Fitzgibbon offrait des services de consultation, mais qu'elle ne détient aucun placement et n'en détenait aucun au 1^{er} octobre 2018²⁸. Il précise que cette société est inactive depuis le 1^{er} septembre 2015 et qu'il va possiblement la fermer d'ici un (1) an.

2.2.2 ■ *Canada inc.*

[104] Lors d'une rencontre, le 5 juin 2019, le Ministre précise qu'outre Gestion P. Fitzgibbon, il n'a qu'une seule autre société de gestion, dont il ignore le nom. Il déclare qu'elle a été constituée dans le cadre de ses investissements en partenariat avec une société de placements privés (ci-après la « société de placements »). Il explique son erreur sur le nombre de sociétés de gestion, qu'il avait évalué au nombre de sept (7) ou huit (8) lors de la conversation du 18 avril 2019. Il croyait qu'une société de gestion avait été constituée pour chacun de ses investissements.

[105] Le Ministre mentionne que l'avocat de la société de placements pourra nous fournir les informations requises sur cette société de gestion. Il ajoute qu'il est possible de vérifier son statut dans les entreprises dans lesquelles il a investi dans le cadre de son partenariat avec la société de placements en s'adressant à cet avocat. Le Ministre nous réfère cependant à l'avocat de la société de placements que le 13 octobre 2019.

[106] Le 14 octobre 2019, j'apprends de cet avocat que le nom de la société de gestion est ■ Canada inc., et qu'il s'agit de la seule société utilisée par le Ministre dans le cadre de son partenariat avec la société de placements.

[107] J'ai obtenu du Registraire des entreprises du Québec toutes les déclarations déposées par ■ Canada inc., ainsi que la liste des entreprises liées. La société a été constituée sous le régime fédéral le 7 décembre 2015 en vertu de la *Loi canadienne sur les sociétés par actions*²⁹ et elle est immatriculée au registre des entreprises du Québec depuis le 27 janvier 2016. L'activité économique déclarée au registre des entreprises est « Sociétés de portefeuille (holdings) ». Le Ministre y apparaît comme le seul actionnaire et administrateur. De plus, la signature du Ministre apparaît aux déclarations; il est donc réputé les avoir faites.

[108] Quant aux activités de ■ Canada inc., l'avocat de la société de placements a indiqué que le Ministre a utilisé cette société pour investir dans six (6) entreprises, dont l'entreprise B, ce que les documents obtenus confirment. Je précise que le Ministre avait bien déclaré en

28 Je rappelle ici que ma connaissance de la société Gestion P. Fitzgibbon résultait toutefois d'un article de presse indiquant qu'elle était actionnaire d'une entreprise hors bourse, laquelle ne fait pas l'objet du présent rapport.

29 L.R.C. (1985), c. C-44.

novembre 2018 détenir des intérêts dans ces entreprises, mais il n'a jamais mentionné l'existence de ■■■ Canada inc.

[109] Finalement, l'avocat de la société de placements confirme la vente par le Ministre de ces six (6) investissements détenus personnellement et via ■■■ Canada inc. en date du 23 juillet 2019.

2.2.3 **Observations du Ministre**

[110] Lorsqu'il est rencontré le 5 juin 2019, le Ministre reconnaît ne pas avoir déclaré ses intérêts dans des sociétés de gestion et être l'administrateur de celles-ci. Il explique qu'il a plutôt déclaré ses intérêts dans les entreprises, sans mentionner si ces intérêts sont détenus par le biais d'une société de gestion.

[111] Il ressort de ses propos qu'il considère que ses sociétés de gestion sont des véhicules juridiques qu'il n'a pas besoin de déclarer. Le Ministre précise avoir déclaré ses intérêts dans les six (6) entreprises, qu'ils soient directs ou indirects. Ainsi, il respecterait le Code.

[112] Le Ministre réitère ce point de vue le 22 septembre 2020, en faisant deux (2) précisions. Selon lui, les compagnies de gestion font partie d'une « structure corporative légale, usuelle et connue » utilisée pour détenir indirectement ses intérêts dans d'autres entreprises. Ensuite, il a inscrit ses intérêts dans ces autres entreprises dans sa déclaration d'intérêts comme s'il les détenait personnellement, pensant respecter l'esprit du Code à cet égard.

[113] Le Ministre est donc d'avis qu'il a inclus tous ses intérêts dans sa déclaration d'intérêts, qu'il n'a jamais tenté de les dissimuler et qu'il a rempli ses obligations.

2.3 **Intérêts dans des entreprises hors bourse**

[114] Pour ce volet de l'enquête, j'ai recueilli la preuve concernant les intérêts du Ministre dans les entreprises hors bourse A, B et C.

2.3.1 **Entreprise A**

[115] Selon le registre des entreprises du Québec, l'entreprise A est une société par actions constituée le 8 juillet 2003 en vertu de la *Loi canadienne sur les sociétés par actions*.

[116] La preuve a révélé que le Ministre détient quatre (4) prêts convertibles, contractés entre mai 2014 et mai 2017 et qui venaient à échéance pendant l'année 2019. L'échéance d'un prêt, d'abord prévue en mai 2019, a été reportée en mai 2020 par le Ministre qui a signé une entente à cette fin en mai 2019. Quant aux trois (3) autres, il a décidé de les convertir en actions.

[117] À la date d'échéance de chacun, le Ministre pouvait soit demander le remboursement du prêt avec les intérêts, soit le convertir en actions de l'entreprise.

[118] Le 22 septembre 2020, en réponse à une demande de précision sur l'état du quatrième prêt convertible, le Ministre indique que tous ses prêts convertibles ont été convertis en actions conformément aux ententes signées avant le 2 octobre 2018, ce qui inclut aussi le prêt

dont l'échéance avait été reportée jusqu'en mai 2020. Des documents transmis par le Ministre avec ses observations du 26 novembre 2020 confirment ces conversions.

[119] Pour sa part, la présidente-directrice générale de l'entreprise A ne fait mention d'aucune entente signée et déclare que l'entreprise aurait pu rembourser au Ministre les prêts consentis, mais que cela n'aurait pas été intéressant pour celle-ci puisqu'elle est en pleine croissance. Cela aurait pu occasionner à l'entreprise des problèmes de liquidité. Elle explique que les investisseurs sont conscients de cette réalité. Ils consentent de tels prêts pour les convertir en actions à l'échéance, non pas pour en demander le remboursement. La présidente-directrice générale indique que les investisseurs qualifiés comprennent qu'ils investissent pour que l'entreprise ait des liquidités et s'agrandisse. Il s'agit selon elle d'une entente tacite à l'effet que les investisseurs vont convertir leur prêt. Elle considère que le Ministre s'est donc comporté comme les autres investisseurs dans l'entreprise A en convertissant ses prêts.

[120] D'autre part, la présidente-directrice générale n'a pas eu connaissance que le Ministre ait tenté de se départir de ses intérêts dans l'entreprise A. Elle souligne que l'entreprise ne rachète pas les titres de ses investisseurs et précise qu'il est difficile de trouver un marché pour revendre de tels titres. Il y a des restrictions pour vendre ses titres à une autre personne, notamment à la convention des actionnaires, mais aussi selon la législation applicable au Québec, l'acheteur devant être un investisseur « qualifié » au sens de la réglementation en valeurs mobilières³⁰.

[121] Concernant les liens entre l'entreprise A et le gouvernement, un ministère ou un organisme public, le Ministre m'écrit, le 27 octobre 2019, qu'aucune société privée dans laquelle il a des intérêts n'a transigé avec Investissement Québec ou le ministère, et qu'il a instruit l'entreprise A de ne pas communiquer avec ceux-ci :

« Je confirme aussi qu'aucune société privée dans la quelle j'étais investisseur au 1 Octobre 2018 n'a transigé avec IQ et le MEI. [L'entreprise A] a des prêts avec IQ qui datent d'avant mon arrivée en politique et sur mes instructions n'a pas eu de communication avec le MEI et IQ depuis mon arrivée autre que de repayer ses prêts tel que convenu » (*sic*)

[122] À propos des consignes données par le Ministre à la suite de sa nomination concernant les marchés entre l'entreprise A et le gouvernement, un ministère ou un organisme public, la directrice des finances de l'entreprise A mentionne qu'au début de son mandat, il a mentionné qu'il serait « difficile pour la compagnie de transiger avec son ministère », sans autres précisions. La présidente-directrice générale déclare que le Ministre n'a pas évoqué le sujet des marchés avec l'État et ne lui a donné aucune directive ou consigne particulière. Il l'a simplement informée qu'il devrait déclarer au gouvernement qu'il a des intérêts dans

30 En effet, conformément à la réglementation en valeur mobilière, une entreprise qui souhaite maintenir une dispense pour certaines de ses obligations doit limiter ses investisseurs à certaines catégories de personnes, dont notamment les « investisseurs qualifiés ». Les « investisseurs qualifiés » sont des personnes physiques ou morales dont les caractéristiques permettent de supposer que l'octroi de la dispense ne leur sera pas préjudiciable. Voir le *Règlement 45-106 sur les dispenses de prospectus*, RLRQ, c. V-1.1, r. 21, art. 1.1, al. « Investisseur qualifié ».

l'entreprise A. Elle précise que le Ministre est un investisseur « très minoritaire », puisqu'il possède environ 1,7 % de la compagnie. Elle affirme d'autre part que depuis la nomination du Ministre, elle n'a pas eu de contacts avec lui, à l'exception de l'avoir croisé une fois dans un salon à l'international. Il n'a pas discuté avec elle de la gestion de l'entreprise A ni de possibles sources de financement.

[123] L'entreprise bénéficie de crédits d'impôt pour la recherche et le développement depuis son installation au Québec en 2003. Elle a trois (3) prêts en vigueur avec Investissement Québec, conclus avant les élections du 1^{er} octobre 2018, comme l'a d'ailleurs déclaré le Ministre.

[124] Il existe également d'autres liens entre l'entreprise A et le gouvernement, un ministère ou un organisme public. Des échanges courriel de décembre 2018 font état de l'achat par l'entreprise A d'un forfait offert par le ministère pour un évènement en mars 2019, et de courriels de janvier 2020 pour l'achat d'un forfait pour participer à un autre évènement en février 2020. Il est à noter que ces échanges sont faits sans que le Ministre et la présidente-directrice générale de l'entreprise A en soient au courant. Ils résultent de l'initiative d'employés appliquant les pratiques habituelles de l'entreprise.

[125] L'entreprise a aussi demandé une aide financière à Investissement Québec le 14 mars 2019, laquelle a été annulée le 11 novembre 2019.

[126] Enfin, l'entreprise A a présenté une demande d'aide financière à Investissement Québec en novembre 2019 pour compléter un investissement dont la clôture était prévue en décembre 2019. Lors de cette demande, Investissement Québec est avisée que le Ministre est actionnaire de l'entreprise. Cette demande est refusée le 26 novembre 2019. Il en sera question plus amplement au titre 6 du présent rapport.

[127] Les représentantes de l'entreprise A affirment qu'elles n'ont pas informé le Ministre que l'entreprise A présentait ces demandes d'aide financière auprès d'Investissement Québec.

2.3.2 **Entreprise B**

[128] Les déclarations de l'entreprise B obtenues du Registraire des entreprises du Québec indiquent qu'il s'agit d'une société par actions constituée en vertu de la *Loi canadienne sur les sociétés par actions*, dont le Ministre était administrateur et secrétaire du 2 mars 2018 au 22 août 2018. Dans le cadre de sa déclaration d'intérêts, le Ministre a indiqué en novembre 2018 détenir des intérêts financiers dans cette entreprise. Il a précisé, le 27 décembre 2018, que cette entreprise ne fait aucun marché avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public.

[129] Le 25 juillet 2019, le Ministre m'informe qu'il a vendu tous les investissements qu'il avait faits dans le cadre de son partenariat avec la société de placements, dont l'entreprise B. L'avocat de la société de placements a également confirmé que l'entreprise B est l'une des entreprises dans lesquelles le Ministre a investi dans le cadre de son partenariat avec la société de placements et qu'il s'en est départi le 23 juillet 2019.

[130] Informé de la publication d'engagements financiers du ministère envers l'entreprise B, par la réception du préavis du 19 novembre 2019 et des documents à son soutien, le Ministre répond par courriel le même jour : « [...] je ne connais pas la nature des interventions ni du processus suivi par la Société. Je présume que ce sont des petits montants dans des programmes normés mais je vous reviens quand j'aurai le détail ». (*sic*)

[131] Les documents obtenus dans le cadre de l'enquête indiquent que, durant la période comprise entre l'assermentation du Ministre et la date à laquelle il s'est départi de ses intérêts dans l'entreprise B, trois (3) conventions d'aide financière ont été conclues entre le ministère et l'entreprise, soit le 25 mars 2019, le 29 mars 2019 et le 15 avril 2019. Ces conventions sont signées en vertu de différents programmes du ministère, entre un représentant de l'entreprise B et la directrice régionale ou la directrice régionale adjointe du ministère, au nom du Ministre.

[132] Des subventions ont aussi été accordées ou versées à l'entreprise B par un autre organisme public, soit Emploi-Québec, durant cette même période. Il s'agit de six (6) subventions accordées en vertu de différents programmes.

[133] Selon les témoignages recueillis dans l'enquête, les demandes de l'entreprise B au ministère n'ont pas été présentées au Ministre. Selon les pratiques ayant cours au ministère, seules les demandes de cinq cent mille dollars (500 000 \$) ou plus sont soumises au Ministre. L'analyse des demandes de l'entreprise B a donc été faite au niveau de la direction régionale.

[134] La question du lien entre l'entreprise B et le Ministre a toutefois été discutée au ministère. Les fonctionnaires ont constaté ce lien en vérifiant certaines informations sur le site web du registre des entreprises du Québec. Ils se sont alors questionnés sur la possibilité d'accorder de l'aide financière à l'entreprise B, malgré le lien entre l'entreprise et le Ministre.

[135] Le sous-ministre rapporte que la conseillère en éthique du ministère a émis un avis. Selon cet avis, le ministère pouvait sans problème accorder l'aide financière puisque la demande de l'entreprise B n'est pas soumise au Ministre pour décision, s'agissant de programmes normés. Il ajoute que la position du ministère aurait été différente si l'aide avait été accordée en vertu d'un programme impliquant une décision discrétionnaire du Ministre.

2.3.3 **Entreprise C**

[136] J'ai obtenu de la documentation d'un cofondateur et associé directeur de l'entreprise C. Elle permet de constater que le premier fonds de l'entreprise C (ci-après le « Fonds 1 ») en tant qu'entité financière est essentiellement formé d'un réseau de sociétés en commandite et de sociétés par actions. Investissement Québec a notamment souscrit auprès de l'une des sociétés en commandite du Fonds 1. Le Ministre a quant à lui souscrit au Fonds 1 en devenant commanditaire d'une autre société. Quoique Investissement Québec et le Ministre ne détiennent pas à strictement parler un intérêt dans le même véhicule juridique, ils sont, au même titre, bénéficiaires du Fonds 1 en tant que véhicule de placement, en proportion de leur investissement respectif dans ce fonds.

[137] Le 16 décembre 2018, le Ministre contacte par courriel un fondateur et associé directeur de l'entreprise C pour vérifier si Investissement Québec a une participation à titre

de commanditaire dans les fonds de l'entreprise. Ce dernier lui confirme un investissement dans les deux (2) fonds de l'entreprise. Le Ministre lui mentionne alors que la question visait à lui permettre de produire la déclaration de ses intérêts personnels auprès du Commissaire. Le Ministre n'en informe cependant pas mon bureau dans un courriel transmis peu après, le même jour.

[138] Lors du processus d'analyse de la déclaration des intérêts du Ministre, une avocate de mon bureau contacte l'associé directeur de l'entreprise C le 28 mai 2019, à la suggestion du Ministre. L'objectif est d'obtenir les informations manquantes à la déclaration concernant les intérêts du Ministre dans les fonds de l'entreprise, notamment le type de placement. L'associé directeur précise que le Ministre est commanditaire à titre privé du Fonds 1. Il ajoute que le Ministre est un investisseur passif sans implication liée à la gouvernance, la gestion ou la prise de décision, et transmet l'information sur le pourcentage d'unités émises de ce fonds que détient le Ministre.

[139] Par la suite, en réponse au préavis d'élargissement d'enquête quant à ses intérêts dans l'entreprise C, le Ministre écrit :

« Pour [l'entreprise C], je suis surpris de votre commentaire car il s'agit du Fonds d'investissement qui a une multitude d'investissements pour lesquels les LP comme moi n'ont aucun impact ni influence. C'est équivalent à un investissement dans un Fond commun. Nous avons discuté de cet investissement très tôt dans votre enquête et on avait convenu que je n'avais pas à vendre cet investissement. De plus quoique pas pertinent IQ a investi dans le Fond II alors que mon investissement est dans le Fond 1. »
(sic)

[140] À des fins de clarté, il faut préciser que les discussions avec mon bureau au sujet de cet investissement auquel le Ministre réfère dans ce courriel ont eu lieu dans le cadre des échanges visant à compléter la déclaration de ses intérêts personnels, et non dans le cadre de l'enquête. Ces discussions se déroulaient sur la prémisse que le Ministre avait déclaré que l'entreprise C ne participait à aucun marché avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public.

[141] Selon les informations fournies par les représentants de l'entreprise C, le Fonds 1 doit terminer ses activités d'investissement environ dix (10) ans après sa première date de clôture et ses souscripteurs ne peuvent, en vertu des règles du Fonds 1, exiger le rachat de leur part avant terme sans pénalité.

[142] Cependant, il semble qu'une entente particulière à cet effet aurait toutefois été possible, selon la preuve recueillie. En effet, le 20 novembre 2019, soit le lendemain du moment où il est avisé que l'enquête sera élargie, le Ministre fait une démarche auprès de l'associé directeur de l'entreprise C pour valider sa participation aux fonds de l'entreprise :

« **P. Fitzgibbon**

La commissaire à l'éthique va sortir avec un conflit avec mon investissement dans
■ !

Rappelle moi les faits:

1. Je suis dans le Fond 1 ou 2

2. IQ est dans le Fond 1 ou 2

Merci

Pierre

■

Pas de souci. Investissement Quebec a investi dans notre fond 1 (\$■), et fond 2 (\$■). Pour ta part, tu es seulement investit dans le premier fond pour une somme de \$■. Dans le cadre de notre programme de liquidité pour le fond 2014-15, il sera propose dans les trente prochains jours une opportunité de cession "at cost". Dans l'éventualité ou cette proposition t'intéresserait, tu pourrais céder l'ensemble de ta participation et reprendre tes billes.

Je suis aussi en mesure de proposer au gouvernement un rachat s'il le souhaite (ce qui m'attristerait mais j'ai de l'interet pour ce type d'operation secondaire de la part de fond institutionnel)

Dis moi, si tu souhaites reprendre des billes, et je peux mettre cela en place au cours des prochains jours avec ■.

P. Fitzgibbon

Merci ■

1. Je suis assez intelligent pour ne pas vendre au coût. Donne moi plus de crédit intellectuel

2. Le Gouvernement n'a pas à disposer de son investissement. Il prendra sa décision indépendamment

■

Pierre: aucune arrière-pensée, et cette proposition est fait a tout investisseur qui souhaite simplement reprendre son argent compte tenu de problème de liquidité éventuel ou de souhait de reallocation (et bien sur que c'est une opportunité pour un acheter a ce prix). Nous pourrions certainement trouver un acheteur pour ta participation, si tu

le souhaitais, a un décote plus traditionnelle de 20-25% de la NAV (TVPI est d'environ 1.74x en ce moment). Si tu le souhaite, je peux regarder s'il y a un acheteur pour ta participation sur un valeur de \$■■■ (soit environ 1.3-1.4x). Qu'en penses tu?

P. Fitzgibbon

Je conserve. Merci » (*sic*)

2.3.4 **Observations du Ministre**

[143] Le Ministre explique qu'il est complexe de se départir de ses intérêts dans les entreprises dont les titres ne sont pas transigés en bourse, car il n'y a pas un grand marché pour celles-ci.

[144] Le Ministre ajoute que je l'ai informé que le Code ne permettait pas de placer dans une fiducie ou un mandat sans droit de regard dont il serait bénéficiaire les intérêts qu'il détient dans des entreprises hors bourse et qui participent à des marchés avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public. Il avait alors envisagé de se départir de ses intérêts au profit de sa conjointe. Malgré les discussions à cet effet avec mon bureau faisant suite à la transmission de sa déclaration d'intérêts, il confirme qu'il a décidé de ne pas le faire. Dans ses observations de novembre 2020, il dit qu'à l'époque il avait réalisé que cela équivaldrait à faire indirectement ce qu'il n'avait pas le droit de faire directement. Finalement, il a choisi de tout vendre à des tiers, sur une base ordonnée, pour ne pas nuire à ces entreprises en les empêchant de transiger avec le gouvernement.

[145] Selon le Ministre, il est difficile d'établir la valeur de chaque investissement, notamment en raison de la complexité de certains contrats, comme celui qui le liait à la société de placements. Il déclare qu'il ne veut pas vendre ses investissements au prix qu'il les a payés, certains valant maintenant trois (3) fois ce prix. Par ailleurs, il indique qu'il est difficile de trouver un acheteur apte à défrayer intégralement le prix des titres d'une entreprise comme l'entreprise A, dont la valeur est plutôt élevée.

[146] Tel que détaillé dans la section relative à la déclaration de ses intérêts, le Ministre admet que depuis son assermentation, l'entreprise A a des prêts d'Investissement Québec. Il précise qu'il s'agit de prêts « normés ». Il indique que l'entreprise les a contractés avant les élections du 1^{er} octobre 2018. Il dit ne pas avoir été mis au courant d'une quelconque nouvelle demande de prêt entre le 1^{er} octobre 2018 jusqu'à la demande de l'automne 2019.

[147] Le Ministre précise que dans le cadre de sa déclaration d'intérêts, il a fourni les réponses concernant les liens entre l'État et les entreprises dans lesquelles il détient des intérêts au meilleur de sa connaissance, laquelle précède son élection le 1^{er} octobre 2018. Il ajoute qu'il a tenté de répondre à toutes les questions. Il est d'avis qu'on ne peut lui en vouloir de ne pas avoir réponse à tout.

[148] Le Ministre indique qu'au moment de remplir sa déclaration d'intérêts en novembre 2018, il ne savait pas que l'entreprise B apparaissait dans les engagements financiers du ministère et que l'entreprise C était mentionnée sur le site web d'Investissement Québec. Il dit avoir agi en toute bonne foi et au meilleur de ses connaissances. Il considère avoir rempli ses obligations à cet égard.

[149] Le Ministre souligne qu'il n'a pas été mis au courant par son ministère des trois (3) demandes d'aide financière de l'entreprise B puisque les demandes visaient des programmes normés ne devant pas lui être soumises. De son assermentation jusqu'à la vente de ses intérêts dans l'entreprise B, le Ministre n'était au courant d'aucun lien ni d'aucune discussion entre cette entreprise et le gouvernement, un ministère ou un organisme public.

[150] À l'égard de l'entreprise A, le Ministre fait valoir dans ses observations du 22 septembre 2020 qu'il n'a jamais eu l'intention de vendre ses intérêts dans cette entreprise. Ceci semble cependant aller à l'encontre de son courriel du 15 avril 2019, dans lequel il m'informait qu'il initiait la vente de ses placements dans cette entreprise. Le Ministre précise que bien qu'il y ait eu certaines discussions quant à la possibilité de transférer ses intérêts à sa conjointe, il n'est pas allé de l'avant avec cette possibilité et a conservé ses intérêts. Lors de la rencontre du 20 novembre 2020, le Ministre confirme qu'il n'a toujours pas l'intention de disposer de ses intérêts dans cette entreprise. Il avance qu'il pourrait mettre en place des mesures visant à prévenir les conflits d'intérêts et transférer la responsabilité de ce dossier à l'un de ses collègues au Conseil exécutif.

[151] En ce qui concerne l'entreprise C, lorsqu'on lui demande de décrire les démarches faites pour identifier les liens que le Fonds 1 peut entretenir avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public, le Ministre explique qu'étant un « associé à responsabilité limitée (*limited partner-lp*) » dans cette entreprise, il n'a aucun droit ni aucun pouvoir. En conséquence, il indique qu'aucune démarche n'a été effectuée afin d'identifier les liens que ce fonds pouvait entretenir avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public. Pourtant, la preuve révèle qu'il a, à deux (2) reprises, fait cette vérification auprès de l'associé directeur de cette entreprise, sans pour autant m'en informer³¹.

[152] En réponse à la question de savoir quelles sont les démarches qu'il a effectuées depuis son assermentation pour se départir de tout intérêt dans le fonds de l'entreprise C, le Ministre indique que la valeur actuelle de ses intérêts dans ce fonds est de deux (2) à trois (3) fois plus élevée que le montant investi. Le Ministre précise que toutes les offres d'achat qu'il a reçues ne sont que pour la valeur initialement payée, ce qui est en dessous de la valeur réelle actuelle de ses intérêts. En conséquence, il a refusé les offres d'achat reçues. À son avis, cela ne va pas à l'encontre de l'esprit du Code lequel ne demande pas spécifiquement, selon lui, aux élus de vendre leurs intérêts à perte.

[153] Dans le cadre de ses observations, le Ministre dit être dans une situation très difficile. Il tente de se conformer au Code, mais une solution qu'il qualifie de « déraisonnable et inéquitable » l'en empêche. En effet, il ne peut accepter que le Code l'oblige de vendre et sacrifier une partie de ce qu'il qualifie de son « fonds de pension » en assumant une « perte

31 *Supra*, par. [137] et [142].

de rendement » au profit d'un éventuel acheteur. Il ajoute ne pas pouvoir être d'accord avec l'affirmation que sa fonction implique des sacrifices financiers injustes de cette nature.

[154] Enfin, le Ministre prétend qu'il devrait bénéficier d'un précédent. Il soutient que par le passé, un autre membre du Conseil exécutif a pu conserver son vignoble.

2.4 Mesures mises en place pour éviter les situations de conflit d'intérêts

[155] J'ai tenté de savoir si le Ministre avait mis en place des mesures pour éviter les situations de conflit d'intérêts relativement aux entreprises dans lesquelles il détient des intérêts. Il ressort de l'enquête que le Ministre n'a pas informé son sous-ministre du nom des entreprises dans lesquelles il détenait des intérêts et ne lui a pas donné de consignes particulières advenant qu'une telle entreprise dépose une demande au ministère. Selon le directeur de cabinet du Ministre, aucune mesure formelle n'a été mise en place. Il s'agissait d'une approche au cas par cas.

[156] Cherchant à savoir si le dossier d'une entreprise dans laquelle le Ministre a des intérêts a déjà été présenté à ce dernier, j'ai appris que la situation s'est présentée une fois, avec une entreprise dont il a été administrateur et qui n'est pas visée par la présente enquête. Lorsque le Ministre a vu le nom de l'entreprise, il a fait savoir qu'il ne pouvait traiter le dossier qui a été confié au ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles.

[157] Le vice-président à la gestion des risques chez Investissement Québec, pour sa part, indique qu'il n'a pas été informé par le Ministre ou un membre de son cabinet de l'existence d'une « muraille de Chine » ou de mesures s'y apparentant quant aux intérêts détenus par le Ministre dans une entreprise, notamment l'entreprise A.

2.4.1 Observations du Ministre

[158] Lors la rencontre du 5 juin 2019, le Ministre déclare que bien qu'il n'ait pas lu le Code, l'éthique est très importante pour lui. Le Ministre décrit ainsi sa compréhension de l'éthique :

« Pour moi l'éthique c'est que, jamais depuis le 18 octobre, une décision que j'ai prise ou une influence sur une décision qui a été prise par le gouvernement... qui a favorisé mes intérêts personnels, pour moi ça, c'est le... la base même de l'éthique.

[...] Alors, toute situation, toute décision que je prendrais ou influence que je peux avoir sur une décision qui va me favoriser personnellement, je ne peux pas être partie prenante de ça. Alors, c'est une règle que j'ai appliquée depuis le 18 octobre. »

[159] Il affirme avoir pris des mesures de précaution pour éviter les conflits d'intérêts, puisqu'il a des intérêts dans une dizaine de compagnies privées :

« [...] toutes ces compagnies-là, au ministère, ils savent que je suis actionnaire. »

[160] Le Ministre cite en exemple sa conduite lorsque la demande d'aide financière de l'entreprise ■■■ a été présentée. Il explique s'être retiré, étant actionnaire de celle-ci il y a trois (3) ans et s'y sentant encore attaché.

[161] Lors de la rencontre du 5 juin 2019, sur les mesures qu'il a mises en place pour éviter d'être en situation de conflit d'intérêts, le Ministre reconnaît n'avoir pris aucun engagement

écrit, mais il affirme avoir fait la liste des entreprises dans lesquelles il a des intérêts. Aucun témoin n'a cependant mentionné avoir reçu une telle liste.

[162] Lors de ses observations du 22 septembre 2020, le Ministre précise qu'en octobre et novembre 2018, il a dit à la présidente-directrice générale de l'entreprise A « que pour le passé, les marchés conclus [avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public] étaient corrects ». Le Ministre ajoute qu'il lui a aussi dit que pour le futur toutefois, il ne serait pas possible de conclure de nouveaux marchés. Cela diffère des témoignages des représentantes de l'entreprise qui déclarent que ce sujet n'a pas été évoqué par le Ministre et qu'aucune directive ou consigne n'ait été donnée, sauf pour mentionner qu'il serait difficile pour l'entreprise de transiger avec son ministère³².

[163] J'ai demandé au Ministre de décrire toutes les mesures qu'il a mises en place et toutes les démarches qu'il a effectuées auprès du Conseil exécutif, de son cabinet, de son ministère et de tout organisme public dont il a la responsabilité pour encadrer le traitement de toute demande d'une entreprise dans laquelle il détient un intérêt. Le Ministre répond lors de ses observations du 22 septembre 2020 qu'il a « donné des instructions verbales afin d'encadrer le traitement de toute demande d'une entreprise dans laquelle il détenait un intérêt ». Il ne précise toutefois ni la nature de ces instructions, ni quand ou à qui il les aurait données. Il mentionne toutefois qu'il n'avait eu connaissance d'aucune demande avant de recevoir le préavis d'enquête du 23 avril 2019 et ma lettre du 19 novembre 2019 concernant l'élargissement de l'enquête.

[164] Quant à sa compréhension de ses obligations en matière de prévention des conflits d'intérêts, le Ministre précise sa pensée dans le cadre des observations qu'il a formulées le 4 octobre 2020. Il prétend que l'obligation d'éviter les situations de conflits d'intérêts est double. Selon lui, cela signifie qu'il ne doit pas privilégier ses intérêts dans une entreprise aux dépens de son rôle de ministre de manière à avantager cette entreprise. De plus, cela signifierait selon lui qu'il ne doit pas privilégier ses intérêts de ministre aux dépens de ses intérêts dans une entreprise, de manière à désavantager celle-ci.

[165] Dans le cadre des derniers échanges avec le Ministre précédant la fin de l'enquête, celui-ci propose de mettre en place, dès que possible, des mesures de protection telles que les « murs éthiques » et la gestion des dossiers problématiques par un autre ministre. Il propose également de me soumettre une « déclaration d'intérêts », incluant la liste précise des mesures de protection mises en place, deux (2) fois par année, question de m'assurer que sa situation est demeurée stable.

2.5 Intervention du Ministre auprès d'investissement Québec concernant l'entreprise A

[166] Ce dernier volet concerne la demande d'aide financière présentée par l'entreprise A à l'automne 2019, concernant le financement du fonds de roulement de la société. Elle fait appel aux fonds propres d'Investissement Québec, qui ne requièrent en temps normal aucune intervention du ministère. Les représentants d'Investissement Québec indiquent que le dossier a été analysé normalement comme tout dossier. L'étude de la demande de

32 *Supra*, par. [122].

l'entreprise A a été traitée essentiellement de façon favorable par les analystes d'Investissement Québec jusqu'à ce que le département de la gestion des risques soit informé que le Ministre était un actionnaire de l'entreprise.

[167] Le vice-président à la gestion des risques indique que, vers le 20 novembre 2019, il est informé par une personne de son équipe de la demande de financement de l'entreprise A et que le Ministre en est actionnaire. On vérifie alors dans la documentation le montant et le pourcentage de la participation du Ministre dans l'entreprise. Le dernier document dans les dossiers d'Investissement Québec remontant à 2016, le vice-président à la gestion des risques contacte le Ministre le 21 novembre 2019 pour obtenir l'information à jour. À ce moment, le Ministre ignorait la demande de l'entreprise A, ce qu'il confirme dans ses observations. Lors de leur conversation téléphonique, le vice-président à la gestion des risques fait part au Ministre de son intention de communiquer avec moi, ce qu'il fait le 25 novembre 2019.

[168] À cette occasion, il me demande si Investissement Québec peut accorder à l'entreprise A un prêt, considérant que le Ministre détient des intérêts dans cette entreprise. Il m'indique avoir contacté le Ministre à ce sujet.

[169] Je lui réponds que je ne peux pas me prononcer sur l'opportunité, pour Investissement Québec, d'accorder ou non une demande d'aide financière à une entreprise. Je lui précise que les obligations prévues au Code s'adressent au Ministre, et non à Investissement Québec.

[170] Immédiatement après cet appel, je contacte le Ministre pour éclaircir la situation. Je l'informe de la teneur de ma discussion avec le vice-président à la gestion des risques. Je lui rappelle aussi qu'une enquête le concernant est en cours, notamment en raison de ses intérêts dans l'entreprise A, et qu'à ce titre, il ne devrait absolument pas être mêlé à la décision d'Investissement Québec.

[171] Je mentionne au Ministre qu'étant donné ses intérêts dans l'entreprise A, bien que cela ne soit pas suffisant au regard du Code, il aurait dû minimalement ériger une « muraille de Chine » pour ne pas être informé des décisions du gouvernement ou d'Investissement Québec qui concernent cette entreprise.

[172] Le Ministre répond qu'il considère qu'Investissement Québec a bien fait de l'informer, car il pourra leur indiquer de refuser le prêt. Je lui réitère de ne pas intervenir dans cette décision, ni donner d'orientations ou d'indications concernant l'entreprise A, à défaut de quoi il se placerait clairement en situation de conflit d'intérêts.

[173] La preuve révèle qu'à la suite de cette conversation, le Ministre envoie un message texte au vice-président à la gestion des risques lui indiquant qu'Investissement Québec ne peut aller de l'avant avec le prêt.

[174] Le vice-président à la gestion des risques dit avoir perçu ce message comme une instruction. À la suite de la réception de ce message texte, il a avisé une directrice de son équipe qu'Investissement Québec ne pouvait aller de l'avant relativement à cette demande et qu'elle devait informer la direction régionale pour que l'entreprise en soit informée rapidement.

[175] Voici l'échange en question du 25 novembre 2019 :

« **Y. Bourque**

J'ai parlé avec la commissaire, elle doit vous appeler, mais on peut se parler à votre convenance

P. Fitzgibbon

Elle n'est pas à l'aise avec le fait que IQ fasse un prêt. Pas un programme normé. Averti [l'entreprise A] que IQ ne peut s'impliquer avec un prêt

Y. Bourque

Elle est même aller plus loin en me disant que l'entreprise ne pouvait pas avoir accès aux programmes normés !
En bref, toutes les entreprises où vous avez un intérêt ne peuvent transiger avec l'état.
Si c'est le cas il faudrait peut être que j'aie une liste des entreprises pour être certain de ne pas commettre d'impair.

Y. Bourque

On va aviser [l'entreprise A] » (*sic*)

[176] Les représentantes de l'entreprise A déclarent que le 26 novembre 2019, Investissement Québec les informe que la demande d'aide financière est refusée. Les représentants d'Investissement Québec leur disent que le refus découle du risque de conflit d'intérêts, le Ministre étant actionnaire de l'entreprise A. Ils ajoutent que « tout est bloqué » ce qui inclut, selon elles, l'annulation d'une autre demande présentée au printemps 2019. Selon la présidente-directrice générale de l'entreprise A, ce refus a créé une difficulté importante pour l'entreprise qui a dû réagir rapidement en raison de la conclusion du financement à la fin décembre.

2.5.1 **Observations du Ministre**

[177] Dans ses observations, le Ministre fait d'abord valoir que le Code n'empêche pas le gouvernement d'accepter les demandes d'entreprises dans lesquelles un Ministre a des intérêts lorsqu'il s'agit de programmes normés. À son avis, cela irait dans le sens des débats parlementaires concernant la mise en place du Code. D'autre part, il soutient que je dispose de la marge de manœuvre pour l'autoriser à conserver ses intérêts dans une entreprise ayant de tels marchés.

[178] Concernant son intervention auprès d'Investissement Québec, le Ministre soutient qu'il a agi de bonne foi en tentant de suivre mes recommandations et en voulant se protéger, protéger le ministère et ses fonctionnaires, Investissement Québec ainsi que l'entreprise A.

Dans une première série d'observations, il fait valoir qu'il serait contradictoire et problématique que je lui reproche d'avoir suivi sa recommandation à l'effet que l'entreprise A devait être informée de l'impossibilité de conclure « tout » marché, incluant un prêt dans le cadre d'un programme normé. Dans les échanges précédant le dépôt du rapport d'enquête, il réitère qu'il pensait qu'il s'agissait de la bonne chose à faire bien qu'il ait maintenant compris que son intervention ait donné l'inverse de l'effet escompté.

3 **ANALYSE**

3.1 Remarques préliminaires au sujet du rôle du Commissaire

[179] Dans ses observations, le Ministre remet en question indirectement, mais à quelques reprises, mon impartialité, notamment en raison du double rôle du Commissaire. Avant d'aller plus loin, j'estime donc qu'il est fondamental de clarifier certains points.

[180] À l'instar du mandat de mes homologues fédéral et provinciaux, mon mandat est à la fois préventif et coercitif. D'une part, j'informe, avise et accompagne l'élu. D'autre part, j'enquête, conclus s'il y a manquement ou non et recommande une sanction à l'Assemblée nationale, le cas échéant. C'est ainsi que les parlementaires ont choisi de concevoir mon rôle lors de l'adoption — unanime faut-il le rappeler — du Code il y a maintenant dix (10) ans.

[181] Rappelons que le Commissaire s'acquitte de ses fonctions dans le cadre des privilèges de l'Assemblée nationale³³. Plus précisément, il agit dans le cadre du privilège parlementaire qu'a l'Assemblée nationale de régler ses affaires internes à l'abri de toute ingérence, ce qui inclut le droit de prendre des mesures disciplinaires contre ses membres³⁴. Ainsi, il faut se garder d'examiner ce système à travers les lunettes d'autres régimes juridiques, notamment celles du droit administratif³⁵.

[182] Ainsi, au moindre doute, un élu devrait privilégier les avis du bureau du Commissaire. D'abord, ce dernier ayant la responsabilité de l'application du Code, seul le Commissaire est en mesure de fournir des avis fondés sur la jurisprudence développée par l'institution et dont une grande partie repose sur les avis donnés de manière confidentielle aux membres de l'Assemblée nationale. Ensuite, se fier sur un avis obtenu auprès d'une autre personne ne permet pas au député de bénéficier de la protection ci-haut décrite. Qui plus est, cela risque de créer de la confusion, de l'incohérence voire un faux sentiment de sécurité juridique.

[183] En conséquence, les principes suivants doivent être réaffirmés durablement. D'abord, la dualité des rôles du Commissaire résulte de la volonté de l'Assemblée nationale et elle est prévue au Code. Ensuite, comme le Commissaire a la responsabilité d'interpréter le Code, il n'est lié par aucun autre avis lorsqu'il l'interprète. En outre, les rapports du commissaire sont le fruit de son enquête et le produit de sa réflexion. Le commissaire doit prendre en considération les observations du membre de l'Assemblée nationale faisant l'objet d'une enquête, mais il n'est pas partial pour autant s'il ne lui donne pas raison. Enfin, un député ne

33 Art. 3, al. 2 du Code.

34 Voir notamment : *McIver v. Alberta (Ethics Commissioner)*, 2018 ABQB 240 (CanLII), par. 28 à 37.

35 *Id.*, par. 17 à 19 et 70 à 78.

devrait soulever l'impartialité du commissaire que dans la mesure où il a des motifs sérieux et objectifs pour ce faire.

3.2 Déclaration des intérêts

[184] Un premier volet de l'enquête porte sur la déclaration des intérêts personnels 2017-2018 du Ministre, et plus spécifiquement sur certains renseignements qui n'y apparaissent pas, soit ses intérêts dans des sociétés de gestion, de même que les liens avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public de certaines entreprises hors bourse dans lesquelles il détenait des intérêts.

3.2.1 *Articles 51 et 52 du Code*

3.2.1.1 *Droit applicable*

[185] J'ai précédemment décrit le processus de déclaration des intérêts personnels des députés et des membres du Conseil exécutif³⁶. Pour ces derniers, l'obligation de déclaration est prévue à l'article 51 du Code, dont le premier alinéa se lit comme suit :

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

[186] Le Code prévoit le détail des éléments devant figurer à la déclaration des intérêts personnels d'un parlementaire. Dans le cas d'un membre du Conseil exécutif, la déclaration de ses intérêts personnels doit inclure tous les éléments énumérés à l'article 52 du Code, dont je reprends les éléments pertinents en l'espèce :

« **52.** La déclaration comporte les renseignements suivants : [...]

6 ° l'identification de toute entreprise dont les titres sont transigés à une bourse ou pour lesquels il existe un autre marché organisé et à l'égard de laquelle le membre du Conseil exécutif ou un membre de sa famille immédiate détient un intérêt, notamment sous forme d'actions, de parts ou d'avantages de nature pécuniaire, en précisant la nature et la valeur de celui-ci;

7 ° l'identification de toute entreprise autre qu'une entreprise visée au paragraphe 6° et à l'égard de laquelle le membre du Conseil exécutif ou un membre de sa famille immédiate détient un intérêt, notamment sous forme d'actions, de parts ou d'avantages de nature pécuniaire, en précisant la nature et la valeur de celui-ci; à l'égard d'une telle entreprise, le membre fournit les renseignements qu'il peut raisonnablement obtenir sur :

a) les activités et les sources de revenu de cette entreprise;

b) les liens que cette entreprise peut entretenir avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public;

36 *Supra*, par. [45] à [50].

c) le nom et l'adresse des personnes qui détiennent des intérêts dans cette entreprise;

d) le nom des personnes morales liées à cette entreprise, le cas échéant;

8 ° le nom de toute personne morale, association ou société de personnes au sein de laquelle le membre du Conseil exécutif a occupé, au cours des 12 mois précédant son assermentation, un poste d'administrateur, de dirigeant, d'associé, de commandité ou de commanditaire; [...] »

[187] Les dispositions du Code relatives à la déclaration des intérêts personnels servent deux (2) objectifs. D'une part, elles permettent, dans un souci de transparence, la production d'un sommaire public des intérêts des membres de l'Assemblée nationale³⁷. D'autre part, elles permettent au Commissaire de conseiller les députés et les membres du Conseil exécutif quant à leurs obligations déontologiques, et de prévenir ainsi des situations de conflit d'intérêts. Ces deux (2) objectifs visent à préserver et à accroître la confiance de la population envers ses élus, lesquels sont assujettis à des règles faisant prévaloir l'intérêt public sur leurs intérêts personnels³⁸. Pour ce faire, la population doit avoir l'assurance que tous les renseignements requis par le Code ont été déclarés par les élus, et que le Commissaire a pu ainsi exercer pleinement sa mission³⁹.

[188] La production de la déclaration est une responsabilité personnelle de chaque élu. Puisque la déclaration des intérêts personnels des membres de l'Assemblée nationale est un pivot de l'accompagnement offert à ces derniers, le Commissaire déploie les efforts requis pour guider les députés et les membres du Conseil exécutif dans ce processus. Cependant, les élus sont les seuls et uniques responsables de déclarer la totalité des informations demandées et de s'assurer de l'exactitude de celles-ci.

3.2.1.2 *Application aux faits*

[189] Dans la présente situation, le Ministre a-t-il commis un manquement au Code en omettant de déclarer ses intérêts dans des sociétés de gestion, de même que les liens de l'entreprise B et de l'entreprise C avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public ?

[190] Le Commissaire fait habituellement preuve de souplesse dans le respect des délais de production des déclarations des intérêts personnels, pourvu que chaque membre de

37 Art. 40 et 55 du Code.

38 Au sujet des objectifs de la déclaration des intérêts personnels, mon homologue fédéral s'exprimait comme suit : « La déclaration de la députée ou du député est essentielle pour orienter les conseils du Commissariat sur les mesures qui doivent être prises pour éviter les conflits d'intérêts. De plus, elle s'inscrit directement dans les grands objectifs du Code : préserver et accroître la confiance du public dans l'intégrité des députées et députés, montrer au public que les députées et députés doivent respecter des normes qui font passer l'intérêt public avant leurs intérêts personnels, et établir un mécanisme transparent permettant au public de juger qu'il en est ainsi. » COMMISSARIAT AUX CONFLITS D'INTÉRÊTS ET À L'ÉTHIQUE (OTTAWA), *Rapport Peschisolido*, 6 février 2020, p. 10.

39 Au sujet de l'importance de la déclaration des intérêts personnels des élus, voir également les rapports récents de mes homologues fédéral et de Terre-Neuve : COMMISSARIAT AUX CONFLITS D'INTÉRÊTS ET À L'ÉTHIQUE (OTTAWA), *Maloney Report*, 19 novembre 2020; COMMISSIONER FOR LEGISLATIVE STANDARDS (TERRE-NEUVE), *Joyce Report*, 3 novembre 2020.

l'Assemblée nationale collabore activement pour compléter sa déclaration et se conformer au Code.

[191] Dans le cas qui nous intéresse toutefois, les nombreuses démarches entreprises auprès du Ministre pour l'assister dans ce processus appellent un constat différent⁴⁰.

[192] Entre le 12 novembre 2018, date à laquelle le Ministre transmet électroniquement la déclaration incomplète de ses intérêts personnels, et le 18 avril 2019, date à laquelle je lui ai signifié mon intention de commencer la présente enquête, plus de vingt-trois (23) courriels ont été échangés entre le bureau du Commissaire et le Ministre ou une personne qu'il avait autorisée à nous parler, et plus de vingt-deux (22) rencontres et discussions téléphoniques ont eu lieu. Malgré toutes les démarches et les délais octroyés au Ministre, toute l'information requise par le Code n'a pas été fournie.

3.2.1.2.1 Sociétés de gestion

[193] Comme mentionné précédemment, je suis informée que le Ministre est administrateur et actionnaire de la société Gestion P. Fitzgibbon suivant la parution d'un article de journal le 18 avril 2019. Lors d'une conversation téléphonique subséquente, le Ministre souligne qu'il détient des intérêts dans plusieurs autres sociétés de gestion. Cela conduit à l'émission du préavis d'enquête du 23 avril 2019.

[194] Le 5 juin 2019, lors d'une rencontre dans le cadre de l'enquête, le Ministre corrige l'information qu'il avait donnée sur le nombre de sociétés de gestion par le biais desquelles il détient d'autres intérêts; il s'agit de deux (2) sociétés. Ce n'est toutefois que le 27 octobre 2019, dans le contexte du processus d'enquête, que le Ministre fournit des informations complètes sur ses sociétés de gestion, soit environ dix (10) mois après la date d'échéance de production de sa déclaration d'intérêts personnels.

[195] La preuve indique que le Ministre a omis de déclarer deux (2) entités, soit Gestion P. Fitzgibbon et ■■■ Canada inc., cette dernière ayant été constituée pour détenir les titres du Ministre associés à ses placements conjoints avec la société de placements, dont l'entreprise B. Comme je le mentionnais précédemment, il s'agit de sociétés par actions dont le Ministre est le seul actionnaire et administrateur.

[196] Or, la déclaration des personnes morales et des sociétés de personnes est exigée par le Code si le membre du Conseil exécutif en est ou en a été un administrateur au cours des douze (12) mois précédant son assermentation⁴¹.

[197] Le Ministre devait donc déclarer ses sociétés de gestion dans le cadre de sa déclaration d'intérêts, en indiquant qu'il en était administrateur.

[198] Par ailleurs, l'article 52 du Code requiert que pour chaque entreprise hors bourse dans laquelle un membre du Conseil exécutif détient des intérêts, ce dernier doit également déclarer les renseignements qu'il peut raisonnablement obtenir sur le nom des personnes

40 *Supra*, par. [51] à [99].

41 Art. 52 (8°) du Code.

morales liées à cette entreprise⁴². Ainsi, la société de gestion, ou même le réseau de sociétés, à travers duquel un membre du Conseil exécutif détient ses intérêts dans une entreprise doit être déclaré.

[199] Finalement, les exigences du Code en matière de déclaration des intérêts personnels doivent être interprétées en phase avec les objectifs de cette déclaration, soit de favoriser la transparence et de prévenir les situations de conflits d'intérêts. À cet égard, je ne peux retenir l'argument du Ministre selon lequel il a respecté l'esprit du Code. Il ne s'agit pas ici de déclarer généralement ses intérêts en fonction de ce qu'on croit être nécessaire de déclarer selon notre compréhension du Code, quitte à fournir des précisions plus tard au besoin. L'esprit et l'économie du Code requièrent plutôt une interprétation large, et non restrictive, de l'obligation de déclaration des élus. Ainsi, une divulgation complète et exacte de tous les intérêts détenus est exigée, y compris des véhicules juridiques par lesquels des intérêts sont détenus. Le fait que la structure corporative soit « légale, usuelle et connue », comme l'explique le Ministre, ne permet pas de se soustraire à cette obligation.

[200] Les membres du Conseil exécutif doivent donc déclarer les entités juridiques dans lesquelles ils détiennent des intérêts, même si ces entités ne visent qu'à assurer la détention d'autres titres. Le Ministre devait déclarer qu'il était administrateur et actionnaire de ces deux (2) sociétés de gestion. Ce faisant, sa déclaration était incomplète à cet égard.

3.2.1.2.2 Liens avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public

[201] Pour ce qui est des entreprises B et C, le Ministre déclare ses intérêts dans ces entreprises le 14 novembre 2018. Néanmoins, sa déclaration ne fait pas mention des liens que ces entreprises pouvaient entretenir avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public.

[202] L'article 52 du Code requiert que, pour chaque entreprise hors bourse dans laquelle un membre du Conseil exécutif détient des intérêts, ce dernier doive également déclarer les renseignements qu'il peut raisonnablement obtenir sur « les liens que cette entreprise peut entretenir avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public »⁴³.

[203] Notons *a priori* que l'obligation de déclaration prévue à l'article 52 du Code va au-delà de la déclaration des marchés que l'entreprise peut entretenir avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public. En effet, cet article exige que les membres du Conseil exécutif déclarent tous les liens que cette entreprise peut entretenir avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public.

[204] Je ne saurais trop insister sur l'importance de la déclaration des liens entre une entreprise dans laquelle un membre du Conseil exécutif détient un intérêt d'une part, et le gouvernement, un ministère ou un organisme public d'autre part. L'existence de tels liens peut placer un ministre en situation de conflit d'intérêts. En effet, il pourrait alors être partagé entre les intérêts de l'ensemble de ses concitoyens et son propre intérêt. En encadrant les

42 Art. 52 (7°)d) du Code.

43 Art. 52 (7°)b) du Code.

marchés avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public, le législateur vise à éviter les conflits d'intérêts réels ou probables, mais aussi toute apparence de conflit d'intérêts⁴⁴. L'identification des liens qu'une entreprise peut entretenir avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public permet notamment de constater en amont l'existence de tels marchés, et de prendre les mesures appropriées pour se conformer au Code et prévenir des situations de conflit d'intérêts.

[205] Évidemment, il est possible qu'un membre du Conseil exécutif, après avoir pris des moyens raisonnables pour se renseigner, soit incapable d'obtenir des informations sur tous les liens qu'une entreprise peut entretenir avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public. Cela pourrait être le cas si, par exemple, les titres qu'il détient ne lui donnent pas accès à ces informations, s'il n'a aucun rapport avec les dirigeants de l'entreprise, si certaines informations à cet égard sont confidentielles, ou s'il n'est pas autorisé à recevoir cette information de l'entreprise. D'ailleurs, le Code n'exige que les renseignements que le membre du Conseil exécutif peut raisonnablement obtenir sur les entreprises hors bourse dans lesquelles il détient des intérêts — dont les liens que l'entreprise peut entretenir avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public⁴⁵. Le membre du Conseil exécutif doit cependant agir avec diligence et prendre les moyens raisonnables pour obtenir ces renseignements.

[206] Pour ce qui est de l'entreprise C, dans ses observations, le Ministre indique qu'étant un « associé à responsabilité limitée », n'ayant « aucun droit ni aucun pouvoir [...] aucune démarche n'a été effectuée afin d'identifier les liens que le fonds I pouvait entretenir avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public ».

[207] Pourtant, la preuve recueillie est à l'effet que le Ministre a obtenu, directement auprès du fondateur et associé directeur de l'entreprise, de l'information au sujet des liens entre Investissement Québec et l'entreprise C avant la fin du délai de production de sa déclaration d'intérêts personnels⁴⁶. Néanmoins, il n'a pas corrigé l'information et a redonné une information inexacte même lorsque l'entreprise lui a confirmé une autre fois l'existence de liens avec Investissement Québec⁴⁷, lors de l'élargissement de l'enquête à ce sujet.

[208] Concernant l'entreprise B, le Ministre a, jusqu'au 27 octobre 2019, indiqué que l'entreprise n'avait pas de liens avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public. Questionné sur les démarches qu'il a effectuées pour identifier les liens que cette entreprise entretenait avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public, le Ministre répond qu'il « n'était au courant » de tels liens.

[209] Or, il fut cependant constaté que de tels liens étaient affichés sur le site web du ministère dont le Ministre est titulaire. Cette information était de nature publique et

44 Voir également : Albert MAYRAND, avec la collaboration d'André TREMBLAY, *Incompatibilités de fonctions et conflits d'intérêts en droit parlementaire québécois*, Montréal, Éditions Thémis, 1997, p. 56 et 57.

45 Art. 52 (7°) du Code.

46 *Supra*, par. [137].

47 *Supra*, par. [142].

facilement accessible. Dans de telles circonstances, je peux difficilement concevoir que d'effectuer cette vérification était déraisonnable pour le Ministre dans le cadre de la production de sa déclaration d'intérêts personnels. En ce qui a trait aux liens de l'entreprise B avec le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, je n'ai pu obtenir l'information qu'en recourant aux pouvoirs d'enquête qui me sont confiés en vertu du Code. Cependant, rien dans la preuve n'indique que le Ministre aurait tenté de faire cette vérification auprès de l'entreprise.

[210] Dans le cadre de ses observations, le Ministre soumet qu'il a rempli sa déclaration d'intérêts en toute bonne foi, ayant admis dans son courriel du 12 novembre 2018 que sa déclaration était incomplète, en utilisant l'expression « *work in progress* ». En outre, le Ministre précise qu'il a rempli sa déclaration d'intérêts et fourni des réponses aux demandes de précisions de mon bureau au meilleur de sa connaissance et que cette « connaissance » précède son élection le 1^{er} octobre 2018. Il soutient donc qu'il a rempli ses obligations à cet égard.

[211] De prime abord, le Code ne permet pas qu'on puisse se conformer de manière partielle ou évolutive à l'obligation de produire sa déclaration d'intérêts. Le Code fixe un délai et exige l'exhaustivité. Cela étant dit, le bureau du Commissaire favorise l'accompagnement pour prévenir un manquement. Dès lors qu'un élu a des difficultés qui laissent raisonnablement présager qu'il ne pourra rencontrer les exigences du Code, il doit chercher appui et conseil auprès du Commissaire. Sur ce point, il est vrai que le Ministre a admis au tout début du processus que sa déclaration était incomplète.

[212] Toutefois, la situation dans laquelle s'est trouvé le Ministre par la suite résulte en grande partie de son propre comportement. En effet, le Ministre n'a pas agi comme l'aurait fait une personne diligente et raisonnable placée dans les mêmes circonstances pour répondre adéquatement au formulaire de déclaration, puis aux demandes du Commissaire relativement aux liens des entreprises avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public. Le Ministre s'est fié à sa connaissance antérieure. Il a omis de faire des vérifications raisonnables au moment de compléter sa déclaration d'intérêts, à la lumière de sa nomination à titre de membre du Conseil exécutif, malgré tous les rappels et échanges qui ont eu lieu pour l'assister. De surcroît, tant pour l'entreprise B que pour l'entreprise C, il s'agissait de liens avec soit le ministère dont il est titulaire ou avec un organisme public relevant de sa responsabilité à titre de ministre. À tout le moins, le Ministre aurait dû faire preuve de vigilance et porter une attention particulière lorsqu'il s'agissait de vérifier l'existence de liens entre les entreprises dans lesquelles il détenait des intérêts et un ministère ou un organisme public relevant de sa responsabilité. Lorsqu'un élu se trouve dans une telle situation, il est d'autant plus important de collaborer avec le bureau du Commissaire.

[213] Compte tenu de ce qui précède, je conclus que le Ministre a commis un manquement à l'article 51 du Code, en ne divulguant pas certains renseignements exigés par l'article 52 du Code, soit ses intérêts dans ses deux (2) sociétés de gestion, de même que les liens entre le gouvernement, un ministère ou un organisme public et deux (2) entreprises dans lesquelles il détenait des intérêts, soit les entreprises B et C.

3.3 Détenition d'intérêts dans des entreprises hors bourse

[214] Le second volet de l'enquête porte sur les intérêts du Ministre dans les entreprises A, B et C au regard de l'article 46 du Code, lequel encadre la détention d'intérêts dans des entreprises hors bourse qui participent à des marchés avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public.

3.3.1 Article 46 du Code

3.3.1.1 Droit applicable

[215] Le premier alinéa de l'article 46 du Code prévoit les mesures qu'un membre du Conseil exécutif doit prendre lorsqu'il détient des intérêts dans une entreprise hors bourse :

« 46. Un membre du Conseil exécutif qui a, directement ou indirectement, des intérêts dans une entreprise autre qu'une entreprise visée au premier alinéa de l'article 45 doit, dans les 60 jours de sa nomination ou du fait lui conférant un tel intérêt, faire en sorte, sous réserve de l'exception prévue au paragraphe 3° 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. »

[216] Autrement dit, le Code permet la détention, par un membre du Conseil exécutif, d'un intérêt dans une entreprise hors bourse à la seule condition que l'entreprise ne participe à aucun marché avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public. En octroyant un délai de soixante (60) jours au membre du Conseil exécutif suivant « sa nomination ou le fait lui conférant un tel intérêt » pour se conformer à cet article, le législateur en a fait une condition essentielle pour que le ministre concerné puisse exercer ses responsabilités ministérielles en conformité avec le Code.

[217] Mentionnons d'entrée de jeu que le premier alinéa de l'article 46 vise les entreprises hors bourse dans lesquelles le membre du Conseil exécutif lui-même détient des intérêts. Les autres alinéas de cet article s'appliquent, le cas échéant, aux intérêts détenus par les membres de la famille immédiate du ministre, soit son conjoint et leurs enfants à charge. Ces autres alinéas confèrent une marge de manœuvre au commissaire pour autoriser la détention par un membre de la famille immédiate du ministre d'intérêts dans des entreprises hors bourse. Cela n'est cependant possible que lorsque le commissaire estime qu'il n'y a alors pas 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. Dans tous les cas, le commissaire doit s'assurer du respect des conditions précises prévues au Code et peut imposer toute autre condition qu'il estime appropriée. Toutefois, le commissaire ne dispose pas d'une telle marge de manœuvre pour les intérêts qui sont détenus par le membre du Conseil exécutif lui-même.

[218] Par ailleurs, la notion de marché est au cœur de l'article 46 du Code. D'abord, on note que le premier alinéa de l'article 46 vise « quelque marché », ce qui renvoie à quelque marché que ce soit, donc tous les types de marchés. Ensuite, il faut se référer à l'article 18 du Code pour ce qui est du sens à donner au terme « marché ». À la lecture de cette dernière disposition, on comprend que la définition d'un marché avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public est très large, incluant notamment le fait de « recevoir un prêt, un remboursement, une subvention, une indemnité ou un autre avantage du gouvernement,

d'un ministère ou d'un organisme public », ainsi que la détention « des titres émis par le gouvernement ou un organisme public ». L'interprétation large à donner à la notion de « marché » ressort également des débats parlementaires entourant l'adoption du Code⁴⁸.

[219] D'ailleurs, le sens du terme « marché » est expliqué dans le plus récent rapport sur la mise en œuvre du Code :

« Dans le contexte du Code, le terme “marché” [...] a un sens très large. 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 [...]. À la lecture de cet article, l'on constate que le législateur a voulu donner au terme “marché” un sens étendu, ce qui est confirmé par les exceptions des 2^e et 3^e paragraphes du deuxième alinéa. Notons que ces exceptions ont été rendues nécessaires par le sens large du terme “marché”, susceptible de produire des résultats non désirés dans certaines circonstances, par exemple, lorsqu'il s'agit de subventions ou de détention d'obligations gouvernementales. [...] »⁴⁹ [références omises]

[220] Dans ce même rapport, la logique qui sous-tend l'encadrement du Code en matière de marchés avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public est résumée comme suit :

« 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.

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.”⁵⁰ [références et citations omises]

[221] Il est à noter que si l'article 18 du Code permet aux députés qui ne sont pas membres du Conseil exécutif de conserver leurs intérêts dans des entreprises qui entretiennent des marchés avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public, dans certaines circonstances et à certaines conditions, cette règle ne s'applique pas à un membre du Conseil exécutif. Pour ces derniers, lorsqu'il s'agit de la détention d'intérêts dans une entreprise, ce sont les dispositions, plus spécifiques, des articles 45⁵¹ et 46 du Code qui trouvent application.

48 ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Journal des débats de la Commission permanente des institutions*, 1^{re} sess., 39^e légis., 3 juin 2010, vol. 41, n° 81, p. 8; 12 novembre 2010, vol. 41, n° 106, p. 11 à 15.

49 COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Incursion au cœur du Code d'éthique et de déontologie : de la théorie à la pratique*, 2015-2019, Québec, Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2019, en ligne : <https://www.ced-qc.ca> (ci-après « RMEQ 2015-2019 »), p. 82.

50 *Ibid.*

51 L'article 45 du Code vise quant à lui la détention d'intérêts par un membre du Conseil exécutif dans des entreprises en bourse.

[222] Les raisons fondamentales pour lesquelles les membres du Conseil exécutif sont tenus à des règles plus strictes que les députés en la matière reposent sur l'information privilégiée à laquelle ils ont accès en étant membres du Conseil exécutif et sur leur participation directe ou indirecte à l'élaboration ou à l'adoption de tout programme, même si ce programme est normé. En effet, puisque la participation au Conseil exécutif rend chacun de ses membres susceptibles d'influencer les normes de tous les programmes du gouvernement, tous les ministres pouvant en bénéficier, directement ou par le biais d'une entreprise, se trouvent au minimum en situation d'apparence de conflit d'intérêts. Le conflit d'intérêts apparaît par ailleurs évident lorsqu'un ministre détient des intérêts dans une entreprise qui bénéficie de programmes administrés par son propre ministère ou un organisme public relevant de sa responsabilité.

[223] Pour se conformer à l'article 46 du Code, les membres du Conseil exécutif doivent prendre les mesures nécessaires pour que l'entreprise « s'abstienne de faire, directement ou indirectement, quelque marché avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public »⁵². Il va de soi qu'en aucun temps « faire en sorte que l'entreprise s'abstienne de faire quelque marché avec le gouvernement » n'implique une action dans le cadre des fonctions ministérielles du ministre concerné. C'est donc en tant que détenteur d'intérêts que le membre du Conseil exécutif doit faire en sorte que l'entreprise dans laquelle il détient des intérêts s'abstienne de faire quelque marché avec le gouvernement. Toute autre interprétation placerait le ministre en possible manquement aux articles 15 et 16 du Code.

[224] Dans certaines situations, il sera relativement simple pour le membre du Conseil exécutif de s'assurer que l'entreprise s'abstienne de faire des marchés avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public. On peut notamment penser à une entreprise individuelle du membre du Conseil exécutif ou à une entreprise sous son contrôle. Cependant, il est aussi possible que l'entreprise ne souhaite pas renoncer aux marchés avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public, ou que le membre du Conseil exécutif ait un intérêt dans une entreprise qu'il ne contrôle pas. Dans ces cas, la seule autre option afin de se conformer à l'article 46 du Code est que le membre du Conseil exécutif dispose de ses intérêts dans l'entreprise.

[225] En outre, lorsqu'il s'agit d'une entreprise hors bourse dans laquelle le membre du Conseil exécutif lui-même détient des intérêts, le transfert des titres dans une fiducie sans droit de regard ou un mandat sans droit de regard dont il serait bénéficiaire n'est pas possible⁵³. Ainsi, dans toutes les situations où le membre du Conseil exécutif ne peut, à titre d'actionnaire ou de détenteur d'un autre intérêt dans l'entreprise, faire en sorte que l'entreprise elle-même mette fin à tous ses marchés et qu'elle s'abstienne de faire quelque

52 Art. 46, al. 1 du Code.

53 Voir notamment : 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; *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale*, projet de loi n° 48 (présenté le 14 mai 2009), 1^{re} sess., 39^e légis. (Qc). Notons par ailleurs que la possibilité que l'intérêt détenu par un membre du Conseil exécutif soit transféré dans un mandat ou une fiducie sans droit de regard avait été considérée dans le projet de loi n° 48, mais a finalement été retirée du Code.

nouveau marché avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public, il doit se départir de ses intérêts dans l'entreprise.

[226] Dans le cadre de ses observations, le Ministre fait initialement valoir qu'il « est possible pour la Commissaire de permettre à un député (et membre du comité exécutif) qui a des intérêts dans une entreprise qui sollicite un prêt "normé" de conserver ses intérêts à la condition que les marchés conclus le soient en vertu des lois et règlements administrés par le gouvernement et que, si nécessaire, le député (et membre du comité exécutif) respecte les conditions fixées par la Commissaire en vertu des articles 18 et 46 du [Code] ».

[227] Le Ministre appuie sa position sur les débats de la Commission des institutions de l'Assemblée nationale sur le projet de loi n° 48 édictant le Code⁵⁴. Le Ministre est d'avis que les débats parlementaires soutiennent l'idée d'un pouvoir du commissaire d'autoriser la détention d'intérêts, et qu'il est nécessaire de faire une distinction entre les contrats de gré à gré et les autres marchés⁵⁵.

[228] Je ne peux retenir cet argument. D'abord, une lecture attentive des débats parlementaires permet de constater que les passages auxquels le Ministre réfère ne visent que la détention de titres par les conjoints des membres du Conseil exécutif⁵⁶. Ensuite, alors que le projet de loi n° 48 conférait effectivement un pouvoir au commissaire d'autoriser certains marchés visant une entreprise dans laquelle un ministre détiendrait un intérêt⁵⁷, la loi sanctionnée a retiré ce pouvoir au commissaire. Il s'agit donc d'un choix conscient et délibéré des parlementaires qui ont adopté un amendement au projet de loi afin de resserrer la règle en la matière. En somme, le résultat des travaux parlementaires s'oppose à ce qui est avancé par le Ministre.

[229] Quant à l'argument du Ministre à l'effet qu'il faille distinguer les contrats de gré à gré des autres marchés, notamment des marchés dits « normés », des témoignages ont révélé que des avis ont été demandés à des juristes de son ministère et à la répondante en éthique à cet égard. Le Ministre le soulève d'ailleurs au soutien de ses observations. Or, il faut rappeler que le Commissaire, en tant que responsable de l'application du Code, est le seul dont les avis peuvent, à certaines conditions, protéger les élus contre des situations de manquements⁵⁸.

[230] Ensuite, il convient de préciser ce qui suit. Lorsqu'il s'agit d'intérêts détenus par un membre de la famille immédiate d'un ministre, notamment son conjoint, le fait que l'entreprise hors bourse participe à un marché normé peut effectivement ouvrir la porte à une autorisation du commissaire lui permettant de conserver ses intérêts dans l'entreprise en question. Toutefois, l'autorisation du commissaire n'est pas automatique. En effet, les

54 Projet de loi n° 48, préc., note 53.

55 Le Ministre cite le *Journal des débats de la Commission permanente des institutions*, préc., note 48, 3 juin 2010, p. 7 à 9.

56 *Id.*, p. 6.

57 Projet de loi n° 48, préc., note 53, art. 41, al. 2.

58 Art. 88 du Code. Voir *supra*, par. [181] à [183].

conditions énumérées à l'article 46 du Code doivent être remplies⁵⁹, et le commissaire peut exiger qu'il soit satisfait à toute autre condition qu'il estime appropriée⁶⁰. Dans tous les cas, cela n'est possible que s'il s'agit d'intérêts détenus par un membre de la famille immédiate d'un ministre et non pas par le ministre lui-même.

[231] Ainsi, lorsqu'un ministre a, directement ou indirectement, un intérêt dans une entreprise hors bourse qui participe à un marché avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public, le commissaire ne dispose d'aucun pouvoir d'autoriser le marché, quel qu'il soit.

[232] L'interprétation du Commissaire est d'ailleurs constante en cette matière⁶¹. Dès février 2014, dans une note d'information, le commissaire Saint-Laurent abordait la question des marchés liant les entreprises hors bourse dans lesquelles les membres du Conseil exécutif détiennent des intérêts. Il indiquait notamment ce qui suit :

« Lorsque le membre du Conseil exécutif détient plutôt des intérêts dans une entreprise privée, dont les titres ne sont pas transigés à une bourse, 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,

59 Art. 46, al. 2 (1°) à (7°) du Code.

60 Art. 46, al. 3 du Code.

61 Un équivalent de cette règle existait déjà dans les *Directives aux membres du Conseil exécutif sur les conflits d'intérêts*, 9 septembre 2009 (Jean Charest), précédant l'entrée en vigueur du Code, dont voici l'énoncé :

3-Autres compagnies :

Les membres du Conseil exécutif doivent faire en sorte que les sociétés fermées dans lesquelles eux-mêmes et leur famille immédiate ont des intérêts, directement ou par personne ou compagnie interposée, s'abstiennent de faire des marchés avec l'État, c'est-à-dire :

- i) de fournir des biens ou des services au Gouvernement du Québec, ses ministères, agences ou organismes, ou
- ii) de recevoir de l'argent par voie d'emprunt ou de subvention du Gouvernement du Québec, de ses ministères, agences ou organismes.

La présente règle n'a pas pour effet d'interdire à un membre du Conseil exécutif de participer à un marché avec l'État auquel il participait avant sa nomination au Conseil des ministres ou auquel il a commencé à participer après sa nomination par le fait de son mariage, par l'effet de la loi ou par succession, mais le membre du Conseil exécutif doit mettre fin à cette participation dans les 60 jours après sa nomination ou après l'évènement ayant donné naissance à cette participation.

Si un membre du Conseil exécutif participe à un marché avec l'État par la voie d'une société fermée au moment de l'entrée en vigueur de cette règle, il devra mettre un terme à cette participation, soit que la société renonce au marché, soit que le membre du Conseil exécutif dispose de ses intérêts dans cette société dans les 60 jours. [notre soulignement]

aucun marché avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public pour cette entreprise privée. »⁶²

[233] Cette orientation est également reprise dans le premier rapport sur la mise en œuvre du Code, le commissaire Saint-Laurent précisant alors que lorsqu'il s'agit d'intérêts détenus par le membre du Conseil exécutif lui-même, « le commissaire n'est pas autorisé à intervenir »⁶³.

[234] Cette interprétation prévaut encore. Elle a d'ailleurs été réitérée dans le dernier rapport sur la mise en œuvre du Code, déposé en décembre 2019⁶⁴.

[235] Enfin, relativement à l'argument du Ministre à l'effet qu'un ancien ministre ait détenu un intérêt dans un vignoble pendant qu'il était en poste, cela ne peut constituer ici de précédent. D'entrée de jeu, il importe de préciser que le précédent auquel le Ministre fait référence ne portait pas sur l'application de l'article 46 du Code⁶⁵. D'autre part, il faut se garder de porter un jugement hâtif sur une situation dont on ne connaît pas tous les faits. L'application d'une règle est liée aux circonstances propres à chaque cas et aux faits connus au moment de l'analyse. Enfin, c'est seulement en ayant sollicité au préalable l'avis du Commissaire qu'un député, en ayant présenté les faits de façon exacte et complète, pourrait être réputé n'avoir commis aucun manquement pour un acte ou une omission⁶⁶.

3.3.1.2 **Application aux faits**

[236] Dans la présente situation, le Ministre a-t-il contrevenu au premier alinéa de l'article 46 du Code en faisant défaut, dans les soixante (60) jours de sa nomination, de faire en sorte que les entreprises A, B et C s'abstiennent de faire, directement ou indirectement, quelque marché avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public que ce soit ?

3.3.1.2.1 Entreprise A

[237] L'article 46 du Code impose un délai de soixante (60) jours au membre du Conseil exécutif suivant sa nomination pour se conformer aux exigences de cet article. Puisqu'il a été assermenté à titre de ministre de l'Économie et de l'Innovation le 18 octobre 2018, le Ministre avait jusqu'au 17 décembre 2018 pour se conformer à l'article 46 du Code.

[238] Le Ministre déclare avoir des intérêts dans l'entreprise A lors de la rencontre du 14 novembre 2018, suivant la transmission de sa déclaration d'intérêts. Il mentionne ensuite l'existence d'un lien entre l'entreprise et Investissement Québec dans sa correspondance du 9 décembre 2018.

62 COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Note d'information – Fiducie et mandat sans droit de regard*, préc., note 53.

63 RMEQ 2015-2019, préc., note 49, p. 52.

64 *Id.*, p. 88.

65 COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport d'enquête 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.

66 Art. 88 du Code.

[239] Le Ministre mentionne cependant, dans le cadre des discussions relatives à la déclaration de ses intérêts, dès décembre 2018, vouloir céder ses intérêts dans différentes entreprises hors bourse à sa conjointe. L'entreprise A fait partie de ces entreprises. Dans ce contexte, des précisions lui sont demandées par rapport aux marchés liant ces entreprises et le gouvernement, un ministère ou un organisme public, de manière à évaluer si la détention de ces intérêts par sa conjointe pouvait être autorisée. En effet, tel que mentionné précédemment, lorsqu'il s'agit d'intérêts détenus par le conjoint du membre du Conseil exécutif, l'autorisation du commissaire n'est pas automatique et nécessite une analyse préalable. C'est pourquoi j'ai requis du Ministre des précisions supplémentaires au sujet des marchés de l'entreprise A avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public.

[240] Il me semble nécessaire de revenir sur certaines dates importantes relativement à l'analyse de la situation. Du 9 décembre 2018 au 6 mars 2019, les informations transmises par le Ministre sont à l'effet qu'il se départira de ses intérêts dans l'entreprise au bénéfice de sa conjointe. Tous nos échanges vont en ce sens. Le Ministre étant en voie de régulariser sa situation, j'ai fait preuve de souplesse quant au délai pour qu'il se conforme à l'article 46 du Code.

[241] Le 6 mars 2019, le Ministre m'informe qu'il n'envisage plus le transfert de certains de ses intérêts dans des entreprises hors bourse à sa conjointe. Il mentionne alors qu'il ne voit aucun problème à conserver ses intérêts dans des entreprises hors bourse, dont l'entreprise A, malgré les marchés que ces entreprises peuvent avoir avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public. Je lui explique à nouveau ses obligations en vertu du Code.

[242] À ce propos, le Ministre avance dans ses observations les raisons qui motivent son changement de cap. Dans la première série d'observations, il dit qu'il ne pouvait pas procéder au transfert de ses intérêts à sa conjointe sans avoir l'assurance au préalable que le marché est autorisé par le bureau du Commissaire. Une avocate de mon bureau lui a pourtant confirmé le 21 décembre 2018 que j'émettrais les autorisations requises en vertu de l'article 46 du Code dans le cadre de « la vente de [ses] intérêts dans ces sociétés privées à [sa] conjointe », sur la foi des informations transmises et pourvu qu'il précise certains éléments.

[243] Ensuite, dans les derniers échanges précédant le dépôt du rapport d'enquête, soit plus de dix-huit (18) mois après les faits, il dit plutôt qu'il réalisait qu'il aurait ainsi fait indirectement ce qu'il n'a pas le droit de faire directement. Sur ce point, je veux être claire : la solution était de disposer des intérêts à un tiers. J'étais prête à considérer le transfert à la conjointe dans la mesure où le Ministre disposait réellement de ses intérêts. Il va de soi que toute avenue visant à contourner les règles du Code n'aurait jamais été proposée ni autorisée.

[244] Le 12 mars 2019, j'accorde au Ministre un ultime délai au 25 mars suivant pour se départir de ses intérêts dans ses entreprises hors bourse qui participent à des marchés avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public.

[245] Le 19 mars 2019, le Ministre mentionne qu'il veut conserver ses intérêts dans l'entreprise A et me demande alors d'aviser le gouvernement et ses ministères de ne pas communiquer ou transiger avec l'entreprise A. Bien que le Ministre soulève dans ses

observations que cela démontre son intention d'éviter le conflit d'intérêts, la solution qu'il propose n'est pas conforme au Code. L'article 46 est en effet clair, c'est à l'élu et non au Commissaire de « faire en sorte, [...], que l'entreprise s'abstienne de faire, directement ou indirectement, quelque marché avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public ». Je lui rappelle donc quelles sont ses obligations en vertu du Code.

[246] Après plusieurs interventions auprès du Ministre visant à lui permettre de se conformer au Code à l'égard des intérêts détenus dans l'entreprise A, et comme le dernier délai que je lui avais octroyé pour se conformer au Code à cet égard était échu depuis le 25 mars 2019, je transmets un préavis d'enquête au Ministre le 23 avril suivant.

[247] La preuve obtenue dans le cadre de l'enquête révèle que le Ministre a eu, à différents moments à la suite du début de l'enquête, l'occasion de régulariser sa situation et de se départir de ses intérêts dans l'entreprise A. Ses placements prenant la forme de prêts convertibles, il avait l'option à l'échéance des prêts de récupérer le capital et les intérêts du prêt ou de les convertir en actions de la société. Le Ministre n'avait donc pas à vendre ses titres à ce moment pour se départir de ses intérêts dans l'entreprise; en récupérant son capital et les intérêts dus au terme de chaque prêt, il aurait disposé de son intérêt dans l'entreprise et régularisé sa situation. Plutôt, le Ministre a choisi de convertir ses prêts ou d'en reporter l'échéance. Il a ainsi choisi de conserver des intérêts dans l'entreprise le 15 mai 2019, le 7 août 2019, le 26 août 2019 et le 16 octobre 2019 et le 21 mai 2020, sachant qu'une enquête était en cours relativement à ces mêmes intérêts et que cela aurait régularisé sa situation vis-à-vis du Code.

[248] Même si un investisseur peut décider de convertir son prêt en actions dans l'intérêt d'une entreprise, et même si cette démarche est usuelle dans le milieu des affaires, le Ministre n'y était pas contraint et un choix s'offrait bel et bien à lui. Je crois nécessaire de rappeler ici qu'un ministre n'est pas un investisseur comme les autres. Les mesures spécifiques aux membres du Conseil exécutif que contient le Code le démontrent bien. Ajoutons que le Ministre n'a fait aucune mention au Commissaire de ses choix à cet égard au moment des faits.

[249] D'autre part, dans une correspondance en date du 27 octobre 2019, le Ministre m'écrit que sur ses instructions, l'entreprise A n'a pas eu de communication avec le ministère ou Investissement Québec depuis son entrée en fonction.

[250] Les représentantes de l'entreprise A rencontrées dans le cadre de l'enquête témoignent cependant que le Ministre n'a soit pas évoqué le sujet, ou encore qu'il a mentionné qu'il serait « difficile pour la compagnie de transiger avec son ministère », sans autres précisions. Ces témoignages concordent avec les interactions de l'entreprise avec le ministère, et avec le dépôt des demandes de l'entreprise à Investissement Québec au printemps⁶⁷ ainsi qu'à l'automne 2019. Clairement, l'entreprise ne pensait pas devoir s'abstenir de faire des demandes d'aide gouvernementale.

[251] Outre les trois (3) prêts consentis par Investissement Québec avant qu'il ne devienne membre du Conseil exécutif et le crédit d'impôt pour la recherche et le développement dont

67 *Supra*, par. [125].

l'entreprise bénéficie depuis 2003, la preuve recueillie indique qu'en décembre 2018, l'entreprise A demande et obtient un forfait du ministère pour la participation de l'entreprise à un évènement. Puis, le 14 mars 2019, l'entreprise A dépose une demande d'aide financière auprès d'Investissement Québec dans le cadre d'un programme. Ensuite, au début du mois de novembre 2019, l'entreprise A dépose une seconde demande auprès d'Investissement Québec, cette fois pour un prêt sur les fonds propres d'Investissement Québec pour soutenir le fonds de roulement de l'entreprise. Enfin, en janvier 2020, l'entreprise A demande et obtient un forfait du ministère pour la participation de l'entreprise à un autre évènement.

[252] Dans le contexte où il ne lui était pas possible de faire en sorte que l'entreprise s'abstienne de faire des marchés avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public, le Ministre devait disposer de son intérêt dans l'entreprise A. Manifestement, il a fait défaut de se conformer au Code à cet égard. Notons que le manquement perdure encore aujourd'hui.

3.3.1.2.2 *Entreprise B*

[253] Pour ce qui est de l'entreprise B, le Ministre déclare avoir des intérêts dans cette entreprise hors bourse lors de la rencontre du 14 novembre 2018. Toutefois, comme cela a été précédemment mentionné, le Ministre ne m'a pas informée de marchés entre l'entreprise et le gouvernement, un ministère ou un organisme public. Il soutient à cet égard qu'il « n'était pas au courant ».

[254] Les éléments recueillis indiquent cependant que l'entreprise B a conclu un certain nombre de marchés avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public depuis l'assermentation du Ministre, dont plusieurs avec son propre ministère et même en son nom.

[255] En effet, durant la période comprise entre l'assermentation du Ministre et la date à laquelle il s'est départi de ses intérêts dans l'entreprise le 23 juillet 2019, trois (3) conventions ont été signées en vertu de différents programmes du ministère, entre un représentant de l'entreprise B et la directrice régionale ou la directrice régionale adjointe du ministère, au nom du Ministre. À ces conventions s'ajoutent également les six (6) subventions accordées en vertu de différents programmes d'Emploi-Québec.

[256] Or, aux termes de l'article 46 du Code, le Ministre devait faire en sorte que l'entreprise s'abstienne de faire, directement ou indirectement, quelque marché avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public. S'il lui était impossible de s'acquitter de cette obligation, il devait se départir de ses intérêts dans l'entreprise, ce qui n'a été fait que le 23 juillet 2019.

3.3.1.2.3 *Entreprise C*

[257] Le Ministre déclare ses intérêts dans l'entreprise C lors de la rencontre du 14 novembre 2018, à titre d'intérêts détenus dans une entreprise hors bourse. Comme cela a été précédemment discuté, dans le cadre de sa déclaration d'intérêts, le Ministre indique que l'entreprise ne participe à aucun marché avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public.

[258] Pourtant, la preuve révèle qu'Investissement Québec est un investisseur dans deux (2) fonds de l'entreprise C, dont celui dans lequel le Ministre détient des intérêts. Ces investissements constituent des marchés entre l'entreprise C et un organisme public. Les

éléments recueillis dans le cadre de l'enquête indiquent d'ailleurs que le Ministre en avait connaissance dès le 16 décembre 2018.

[259] On comprend de la preuve recueillie que le Ministre n'avait aucun pouvoir de gestion ni de contrôle sur les actifs du Fonds 1, à titre d'investisseur. Cela ne signifie pas moins que le Ministre devait alors autrement régulariser sa situation en vertu du Code. Comme cela a été mentionné précédemment, lorsqu'il n'est pas possible, pour une raison ou une autre, de mettre fin au marché, le membre du Conseil exécutif doit disposer de son intérêt.

[260] Or, on peut constater des échanges du 19 novembre 2019 entre le fondateur et associé directeur de l'entreprise C ainsi que le Ministre, que ce dernier a eu la possibilité de se conformer à l'article 46 du Code et il ne l'a pas saisie. En effet, il aurait pu retirer ses intérêts du Fonds 1; il a plutôt choisi d'y maintenir sa participation pour éviter une perte de son rendement⁶⁸.

[261] Le Ministre revient d'ailleurs sur ce point dans le cadre de ses observations. Il indique avoir refusé les offres d'achat reçues à ce jour puisqu'elles étaient insuffisantes. Il soutient que cela « ne va pas à l'encontre de l'esprit du [Code] qui ne demande pas spécifiquement aux élus de vendre leurs intérêts à perte ».

[262] Je ne peux retenir cet argument. D'abord, il me semble important de souligner que le Ministre n'avait pas à vendre ses intérêts dans le Fonds 1 à un coût inférieur au montant de son investissement initial puisqu'on lui proposait de vendre ses placements avec un gain en capital de 30 % à 40 %.

[263] D'autre part, bien que le Code ne contienne pas de disposition spécifique demandant aux parlementaires de vendre leurs intérêts à perte, l'esprit du Code est tel que les élus, et de surcroît les membres du Conseil exécutif, doivent s'assurer qu'ils puissent résister à un examen minutieux du public⁶⁹. En ce sens, les règles déontologiques auxquelles ils sont assujettis visent à faire en sorte qu'en tout temps, l'intérêt public puisse prévaloir sur leurs intérêts personnels. Quant à l'encadrement en matière de marchés avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public, comme mentionné précédemment, il vise à « 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 »⁷⁰. Par le biais de l'article 46 du Code, le législateur a fait le choix délibéré et conscient d'encadrer strictement la détention d'intérêts, directe et indirecte, par les membres du Conseil exécutif dans des entreprises hors bourse. Ainsi, je conviens que se conformer à cet article du Code peut parfois impliquer certains sacrifices financiers de la part d'un élu.

68 *Supra*, par. [142].

69 Par analogie, voir l'article 2 du du *Code régissant les conflits d'intérêts des députés* au palier fédéral : CANADA, CHAMBRE DES COMMUNES, *Code régissant les conflits d'intérêts des députés*, Annexe 1 du Règlement de la Chambre des communes.

70 A. MAYRAND, préc., note 44.

[264] À cet égard, ce passage d'un rapport de 2007 de la *Review Commission on Constituency Allowances and Related Matters*, une commission de Terre-Neuve-et-Labrador, est particulièrement pertinent :

« Service as an elected member in a representative assembly is, and should be, one of the highest callings to which a person can aspire in a democratic society. It is a vocation that is unlike virtually any other. It provides great opportunities for public service and for the possibility of having a direct influence on important issues at the centre of public affairs. Yet it also calls for considerable personal sacrifice and, in some cases, financial sacrifice as well. »⁷¹

[265] Dans le contexte où il ne lui était pas possible de faire en sorte que l'entreprise C s'abstienne de faire des marchés avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public, notamment parce qu'il est un investisseur très minoritaire, le Ministre devait se départir de ses intérêts dans l'entreprise.

[266] Par ailleurs, les propositions dont m'a fait part le Ministre pour se conformer à l'article 46 du Code, dans le cadre des derniers échanges précédant la fin de l'enquête, sont en deçà des exigences de cet article, qui ne permet pas une telle latitude dans les façons de se conformer à cet article. En effet, le Ministre suggère de transférer la gestion des dossiers problématiques au regard du Code à un autre ministre, de mettre en place des « murs éthiques » et de me fournir un état de situation deux (2) fois par année⁷². Quant à la cloison étanche à l'égard de ces dossiers, elle aurait minimalement dû être déjà mise en place il y a longtemps. Cela aurait démontré que le Ministre se souciait d'éviter le plus possible de se placer dans des situations délicates et aurait montré son désir de maintenir la confiance de la population. Cependant, même en produisant des états de situation sur une base régulière, ce serait faire perdurer une situation de manquement au Code, laquelle a cours depuis déjà environ deux (2) ans. Tolérer une telle situation à l'encontre du Code constituerait un passe-droit. En outre, ce serait un manque d'équité flagrant à l'endroit des autres membres du Conseil exécutif s'étant conformés à l'article 46 du Code.

[267] Compte tenu de ce qui précède, je conclus que le Ministre a commis un manquement à l'article 46 du Code relativement à ses intérêts dans l'entreprise A, l'entreprise B et l'entreprise C. Il a omis de faire en sorte, dans les délais qui lui étaient impartis, de disposer de ses intérêts ou que les entreprises s'abstiennent de faire, directement ou indirectement, quelque marché avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public. Notons que le manquement perdure encore aujourd'hui.

3.4 Demande de l'entreprise A à Investissement Québec

[268] Le troisième volet de l'enquête porte sur l'intervention du Ministre, en novembre 2019, auprès d'Investissement Québec relativement à une demande d'aide financière

71 TERRE-NEUVE-ET-LABRADOR, *Rebuilding Confidence*, Report of the Review Commission on Constituency Allowances and Related Matters, Hon. J. Derek Green, commissioner, mai 2007, p. 1-1.

72 *Supra*, par. [165].

présentée par l'entreprise A. Cette situation soulève des interrogations quant au respect des dispositions générales du Code relatives aux situations de conflit d'intérêts.

3.4.1 **Articles 15 et 16 du Code**

3.4.1.1 **Droit applicable**

[269] Les articles 15 et 16 sont des dispositions phares du Code en matière de conflits d'intérêts. L'article 15 du Code a une vocation préventive et enjoint tous les membres de l'Assemblée nationale, incluant les membres du Conseil exécutif, à éviter de se placer dans une situation où leur indépendance de jugement pourrait être influencée par un intérêt personnel. Cet article énonce ce qui suit :

« 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. »

[270] Dans le contexte des articles 15 et 16 du Code, l'intérêt personnel du membre de l'Assemblée nationale doit lui être propre et peut ne comporter aucun aspect financier. Il peut également varier selon le contexte et les circonstances particulières⁷³.

[271] Au sujet de l'indépendance de jugement, un précédent rapport d'enquête indique ce qui suit :

« Il est clairement établi au regard de cet article qu'un député doit agir dans l'intérêt public et mettre de côté son intérêt personnel pour préserver son indépendance de jugement. La notion d'"indépendance de jugement" doit être comprise dans son sens usuel; "[s]elon *Le Petit Robert*, l'indépendance est l'["é]tat d'une personne indépendante', soit une personne qui est 'libre', qui 'ne dépend de personne'". »⁷⁴
[références omises]

[272] De plus, dans le cadre de l'article 15 du Code, l'influence sur l'indépendance de jugement doit être analysée objectivement, en tenant compte de la perspective d'une personne raisonnablement bien informée⁷⁵.

73 COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport d'enquête au sujet de monsieur Gaétan Barrette, ministre de la Santé et des Services sociaux et député de La Pinière*, 5 juillet 2018, par. 100.

74 COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport d'enquête au sujet de madame Marie-Louise Tardif*, 2 décembre 2019, par. 177. Voir aussi : COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport d'enquête au sujet de monsieur Pierre Fitzgibbon, ministre de l'Économie et de l'Innovation et député de Terrebonne*, 13 juin 2019, par. 68; COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport d'enquête au sujet de monsieur Pierre Fitzgibbon, ministre de l'Économie et de l'Innovation et député de Terrebonne*, préc., note 15, par. 213.

75 Voir notamment : COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport d'enquête au sujet de monsieur Pierre Fitzgibbon, ministre de l'Économie et de l'Innovation et député de Terrebonne*, préc., note 15, par. 275; COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport d'enquête au sujet de madame Marie-Louise Tardif*, préc., note 74, par. 168; COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport d'enquête au sujet de monsieur Sam Hamad, ministre responsable de l'Administration gouvernementale et de la Révision permanente des programmes, jusqu'au 7 avril 2016 président du Conseil du trésor, jusqu'au 7 avril 2016 ministre responsable de la région de la Capitale-Nationale, jusqu'au 7 avril 2016 et député de Louis-Hébert*, 8 juin 2016, par. 192 et 194 à 196.

[273] Quant à l'article 16 du Code, il interdit notamment à un élu d'agir dans l'exercice de sa charge ou de se prévaloir de sa charge pour influencer la décision d'une autre personne de façon à favoriser ses intérêts personnels, ceux d'un membre de sa famille immédiate ou d'un de ses enfants non à charge ou, d'une manière abusive, ceux de toute autre personne⁷⁶.

3.4.1.2 *Application aux faits*

[274] Abordons d'abord la situation sous l'angle de l'article 15 du Code. Le Ministre s'est-il placé dans une situation où son intérêt personnel pouvait influencer son indépendance de jugement dans l'exercice de sa charge, dans le cadre de la demande présentée par l'entreprise A auprès d'Investissement Québec ?

[275] D'entrée de jeu, il y a lieu de préciser l'intérêt personnel dont il est question. En l'occurrence, le Ministre avait, au moment des faits, un intérêt personnel double. D'une part, il détenait des intérêts dans l'entreprise A sous la forme d'actions ou de prêt convertible. D'autre part, le Ministre ne voulait pas se départir de ses intérêts, du moins pas à un coût inférieur à leur valeur actuelle.

[276] Rappelons maintenant succinctement les faits. Tel que cela a été relaté précédemment, en novembre 2019, l'entreprise A dépose une demande d'aide financière auprès d'Investissement Québec. Selon la preuve recueillie, la demande a été traitée par les analystes d'Investissement Québec selon le processus normal associé à ce type de dossier et a cheminé de manière favorable jusqu'à ce qu'il ait été porté à l'attention du département de la gestion des risques d'Investissement Québec que le Ministre était un actionnaire de cette entreprise. Ceci amène des échanges entre le Ministre, le vice-président à la gestion des risques d'Investissement Québec et moi-même.

[277] Tel qu'il l'avait annoncé au Ministre, le vice-président à la gestion des risques me contacte, le 25 novembre 2019, pour me demander si Investissement Québec peut accepter la demande d'aide financière de l'entreprise A, sachant que le Ministre détient des intérêts dans cette entreprise. Je lui réponds que je ne peux en aucun cas me prononcer sur l'opportunité, pour Investissement Québec, d'accorder ou non une demande d'aide financière à une entreprise. Tel que mentionné précédemment, le Code ne vise pas à dicter la conduite des sociétés d'État dans leurs rapports avec les entreprises. Immédiatement après cette discussion, je contacte le Ministre. Je l'informe de ma discussion avec le vice-président à la gestion des risques d'Investissement Québec et je lui mentionne que, minimalement, à défaut de s'être conformé aux exigences de l'article 46 du Code et se sachant sous enquête relativement à ses intérêts dans cette entreprise, il ne devrait pas être informé des décisions du gouvernement ou d'Investissement Québec concernant l'entreprise A. Le Ministre répond

76 **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.

plutôt qu'il compte indiquer à Investissement Québec de refuser le prêt, ce à quoi je lui signale expressément que ce faisant, il se placerait *de facto* en situation de conflit d'intérêts.

[278] Les échanges de messages textes du 25 novembre 2019 entre le Ministre et le vice-président à la gestion des risques d'Investissement Québec confirment la démarche du Ministre, malgré ma consigne explicite à ce sujet.

[279] En indiquant au vice-président à la gestion des risques d'Investissement Québec « Averti [l'entreprise A] que IQ ne peut s'impliquer avec un prêt » (*sic*), le Ministre a donné une instruction, dans l'exercice de sa charge, à un responsable d'un organisme public sous sa responsabilité. Les autres représentants d'Investissement Québec rencontrés confirment également que les instructions visant le refus de la demande ont été communiquées suivant ces échanges du 25 novembre 2019. Ces instructions conduisent ultimement au rejet de la demande de l'entreprise A par Investissement Québec, le lendemain.

[280] Au regard de l'article 15 du Code, le Ministre devait prendre les moyens pour ne pas se placer dans une situation où son intérêt personnel pouvait influencer son indépendance de jugement dans l'exercice de sa charge. Or, la preuve est à l'effet qu'il n'a pris aucune mesure pour s'assurer que ses intérêts dans l'entreprise A ne puissent influencer son indépendance de jugement dans l'exercice de sa charge de ministre. Cela est d'autant plus préoccupant puisque le Ministre était informé que ces mêmes intérêts faisaient l'objet d'une enquête.

[281] En premier lieu, lorsque le vice-président à la gestion des risques le contacte pour la première fois à l'égard du prêt demandé par l'entreprise A, il est vrai que le Ministre n'a pas lui-même sollicité Investissement Québec à ce sujet. Toutefois, en poursuivant les discussions avec un représentant d'Investissement Québec au sujet du dossier d'une entreprise dans laquelle il détient un intérêt, le Ministre était alors en mesure d'influencer l'octroi d'une mesure d'aide financière à une entreprise dans laquelle il avait un intérêt personnel.

[282] Il aurait pu en être autrement si le Ministre avait immédiatement mis fin à la conversation ou s'il avait redirigé le vice-président à la gestion des risques d'Investissement Québec vers une autre personne. Bien qu'il ne s'agisse pas de la mesure requise par le Code compte tenu de la situation du Ministre, s'il avait minimalement établi une cloison étanche ou érigé une « muraille de Chine », de telle sorte qu'il ne soit pas informé des décisions du gouvernement ou d'Investissement Québec qui concernent cette entreprise, le Ministre n'aurait pas reçu cet appel.

[283] En deuxième lieu, à la suite de ma discussion avec le Ministre le 25 novembre 2019 au sujet de la demande de prêt de l'entreprise A, celui-ci contacte le vice-président à la gestion des risques pour lui donner l'instruction de refuser le prêt. Le Ministre se place alors sciemment dans une situation où son intérêt personnel pouvait influencer son indépendance de jugement. En effet, faire en sorte que l'entreprise A n'ait plus de lien avec Investissement Québec n'autorise pas le Ministre à intervenir directement dans l'exercice de sa charge auprès de cet organisme public, surtout pas au moment où une enquête le concernant est en cours. Contrairement aux prétentions du Ministre à l'effet que je ne pouvais lui demander de faire cesser ces liens et en même temps lui reprocher d'avoir contacté directement Investissement

Québec⁷⁷, il n’y a ici ni contradiction ni incohérence. En agissant malgré ma mise en garde et mon avis à l’effet de s’abstenir d’intervenir auprès d’Investissement Québec, il est manifeste que l’action du Ministre était alors volontaire et intentionnelle, ce qui est d’autant plus grave. Le manquement à l’article 15 du Code n’en est que plus marqué.

[284] Par ailleurs, en raison du geste posé par le Ministre, soit l’instruction au vice-président à la gestion des risques de refuser le prêt, on pourrait aussi analyser cette situation sous l’angle de l’article 16 du Code, afin de déterminer si le Ministre a agi ou influencé la décision d’une autre personne de façon à favoriser ses intérêts personnels.

[285] En effet, selon toute vraisemblance, c’est le fait de ne pas vouloir se départir de ses intérêts dans l’entreprise A, qui a motivé sa décision de communiquer cette instruction au vice-président à la gestion des risques. Il semble que le Ministre ait été sous l’impression que s’il bloquait l’obtention du prêt par l’entreprise, sa détention d’intérêts dans l’entreprise A aurait été conforme au Code.

[286] Or, dans le cadre de ses observations, le Ministre indique qu’il cherchait non pas à se donner un avantage, mais à faire obstacle aux liens entre l’entreprise A et Investissement Québec. La situation résulte donc en grande partie de sa compréhension erronée de l’article 46 du Code. Bien qu’une compréhension erronée des règles déontologiques n’exonère pas un élu d’un manquement au Code, ce point a déjà été analysé dans la section portant sur l’article 46. Dans les circonstances, il ne m’apparaît pas pertinent en l’espèce d’analyser plus amplement l’article 16 du Code.

[287] Je note par ailleurs que l’intervention du Ministre en l’espèce semble s’opposer à sa propre compréhension des règles relatives aux conflits d’intérêts. Alors qu’il m’a fait part, dans le cadre de ses observations, « [...] qu’il ne doit pas privilégier ses intérêts de Ministre au dépens de ses intérêts dans une entreprise, de manière à désavantager cette entreprise » (*sic*), son intervention, même en prenant pour acquis qu’elle ait été motivée par une volonté de faire cesser les marchés, a ici été au désavantage de l’entreprise A, comme en a témoigné sa présidente-directrice générale. Or, c’est justement pour ne pas nuire aux entreprises que l’article 46 du Code fait judicieusement porter aux membres du Conseil exécutif la responsabilité de s’y conformer. À cet égard, je profite de l’occasion pour rappeler que l’intérêt public est le seul intérêt qui doit guider un membre du Conseil exécutif dans l’exercice de sa charge.

[288] Enfin, face à cette situation, il est nécessaire de souligner que de se conformer au Code demeure la responsabilité de chaque élu personnellement. Non pas de manière réactive et *in extremis* comme a tenté de le faire le Ministre ici, mais en amont et proactivement. Par ailleurs, je comprends les efforts déployés par Investissement Québec dans les circonstances. Je ne doute d’ailleurs aucunement qu’Investissement Québec souhaitait éviter de placer le Ministre dans une situation problématique au regard du Code. Cependant, le Code s’applique aux élus et non aux organismes publics, et il ne revient pas à ces derniers de voir à son application.

77 *Supra*, par. [178].

[289] En effet, si le Code exige des mesures préventives des membres du Conseil exécutif, c'est justement pour éviter qu'un dossier ne soit accepté ou rejeté en raison de la détention d'intérêts de ce membre dans l'entreprise. L'objectif du Code n'est pas de pénaliser les entreprises dans leurs rapports avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public. La conséquence d'une non-conformité à l'article 46 du Code ne doit pas être assumée par l'entreprise, mais bien par le membre du Conseil exécutif, sous la forme d'un manquement.

[290] Je conclus donc que le Ministre a commis un manquement à l'article 15 du Code en se plaçant dans une situation où son intérêt personnel pouvait influencer son indépendance de jugement dans le cadre de son intervention auprès d'Investissement Québec, en novembre 2019, au sujet de la demande présentée par l'entreprise A à cet organisme public.

3.5 Collaboration

[291] Enfin, je souhaite aborder un aspect particulier de cette enquête. Il fut possible de constater que le Ministre aurait fort probablement pu éviter certains ennuis s'il avait accordé toute la rigueur, le sérieux et la déférence que les processus de déclaration d'intérêts personnels et d'enquête requièrent.

[292] Au lieu de cela, la collaboration du Ministre avec mon bureau et moi-même ne peut être qualifiée d'exemplaire. Plusieurs éléments m'amènent à ce constat.

[293] De nombreux échanges et rappels ont été nécessaires pour obtenir des informations, qui se sont avérées malgré tout incomplètes à plusieurs égards⁷⁸. Parallèlement à ceci, le Ministre ne m'informe pas des liens entre Investissement Québec et l'entreprise C malgré qu'il soit en possession de cette information depuis décembre 2018. Ensuite, c'est par médias interposés que j'apprends en avril 2019 que le Ministre a des intérêts dans Gestion P. Fitzgibbon alors qu'il aurait pu déclarer ces intérêts dans sa déclaration de novembre 2018 ou lors des nombreux échanges ultérieurs⁷⁹. À deux (2) reprises lors des échanges entourant sa détention d'intérêts dans l'entreprise A dans le cadre des suivis relatifs à sa déclaration d'intérêts, il me répond que ça ne le dérange pas que je le « mette en manquement » et se dit prêt à recevoir « un blâme »⁸⁰.

[294] En novembre 2019, il agit contrairement à mon avis de ne pas intervenir auprès d'Investissement Québec concernant l'entreprise A alors qu'il fait l'objet d'une enquête portant notamment sur sa détention d'intérêts dans cette même entreprise⁸¹. Puis, en février 2020, le Ministre remet en cause les compétences du Commissaire lorsqu'il apprend que j'élargis l'enquête aux événements de novembre 2019, alors qu'il a fait fi de la consigne que je lui ai donnée⁸².

78 *Supra*, par. [51] à [99].

79 *Supra*, par. [14] et [15].

80 *Supra*, par. [87] et [94].

81 *Supra*, par. [170] à [175].

82 *Supra*, par. [27] à [32].

[295] À ce moment, il m'informe également que des témoins l'ont contacté, à l'encontre du respect de la confidentialité de l'enquête et du huis clos. Peu importe qui initie une conversation à propos de son témoignage ou de sa perception de la justesse de l'enquête ou du rôle des enquêteurs, cela peut avoir un impact négatif sur l'intégrité de la preuve. Discourir avec des témoins à propos d'une enquête risque, même involontairement, d'influencer la qualité de l'un ou de l'autre des témoignages. Cela démontre aussi un manque de respect envers l'institution du Commissaire.

[296] Lorsqu'une personne faisant l'objet d'une enquête est contactée par un témoin qui veut discuter de son témoignage ou émettre une opinion quant à l'enquête, la prudence impose de rappeler au témoin le respect de la confidentialité, de le référer à l'organisme d'enquête et de mettre un terme à la communication.

[297] L'analyse de tous ces éléments aurait pu être considérée sous l'angle d'un acte dérogatoire, visé par l'article 41 du Code⁸³. À la lumière des explications fournies récemment par le Ministre, je constate cependant qu'il ne semble pas y avoir eu de mauvaise foi. Plutôt, il y a de la maladresse, un manque d'ordre et de la désinvolture.

[298] Notamment, dans les échanges avec le Ministre qui suivent sa réception du projet de rapport contenant mes conclusions et mes motifs à cet égard, il reconnaît et convient qu'il aurait pu mieux collaborer afin de s'assurer d'une divulgation complète et totale de ses intérêts personnels. Il constate aussi les efforts de mon bureau afin de tenter de l'aider à compléter adéquatement sa déclaration d'intérêts personnels. Il souligne n'avoir jamais agi afin de dissimuler ou d'induire mon bureau en erreur.

[299] Ainsi, il m'apparaît plus opportun, dans les circonstances, de rappeler l'obligation qu'a tout parlementaire de collaborer avec la commissaire et les membres de son bureau. Parmi les valeurs énoncées par le Code se trouvent le respect et la protection de l'Assemblée nationale et de ses institutions démocratiques⁸⁴. En outre, la conduite de tout député doit être empreinte « de bienveillance, de droiture, de convenance, de sagesse, d'honnêteté, de sincérité et de justice »⁸⁵. Par conséquent, il doit notamment faire preuve de rigueur⁸⁶.

83 41. Constitue un acte dérogatoire au présent code le fait pour un député :

1° de refuser ou d'omettre de répondre dans un délai raisonnable à une demande écrite du commissaire à l'éthique et à la déontologie;

2° de refuser ou d'omettre de fournir dans un délai raisonnable au commissaire un renseignement ou un document que celui-ci exige par écrit;

3° de tromper ou de tenter de tromper le commissaire dans l'exercice de ses fonctions;

4° d'entraver, de quelque façon que ce soit, le commissaire dans l'exercice de ses fonctions.

84 Art. 6, al. 1 (2°) du Code.

85 Art. 6, al. 2 du Code.

86 Art. 6, al. 2 (3°) du Code.

[300] Ces valeurs, auxquelles les députés adhèrent, doivent les guider dans « l'appréciation des règles déontologiques qui leur sont applicables »⁸⁷. Le Code invite même les parlementaires à une approche proactive et à l'exemplarité; ils doivent rechercher la cohérence entre leurs actions et les valeurs de l'Assemblée nationale, même si en soi leurs actions ne contreviennent pas au Code⁸⁸.

[301] Sur l'importance du respect de ces valeurs, le Code est limpide :

« 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. »⁸⁹

[302] Dans le cadre des derniers échanges que j'ai avec le Ministre précédant le dépôt du rapport, celui-ci présente des excuses et admet qu'il n'a pas coopéré. Il a considéré qu'il avait autre chose à faire, ajoutant qu'il travaillait fort comme ministre. Il dit qu'il « accepte de cesser de penser comme un banquier d'affaires et de penser comme un élu, membre du comité exécutif du gouvernement » (*sic*).

[303] Bien que les excuses du Ministre soient tardives, je les crois sincères. Je prends acte de cette prise de conscience. Seulement, cette nouvelle approche ne peut effacer son absence de collaboration continue des deux (2) dernières années, ni le soustraire au respect du Code.

[304] Je comprends que les règles du Code puissent être perçues comme étant contraignantes, tout particulièrement pour la personne nouvellement arrivée en politique, peu familière avec celles-ci. Je comprends aussi que cela puisse, pour certains parlementaires, générer son lot de difficultés et parfois de frustrations. Je suis également sensible à la situation que peuvent vivre les députés investisseurs et entrepreneurs, comme j'en fais mention dans le dernier rapport sur la mise en œuvre du Code. D'ailleurs, dès les premiers échanges de mon bureau avec le Ministre, sa situation particulière a été prise en compte, d'où l'accompagnement soutenu qui s'en est suivi. En l'espèce, j'ai fait preuve de disponibilité et de flexibilité à l'égard du Ministre, à qui j'ai octroyé six (6) mois pour régulariser sa situation au regard du Code avant le déclenchement de l'enquête⁹⁰. Il s'agit d'un délai qui va même bien au-delà du délai de cent vingt (120) jours que j'ai suggéré dans le dernier rapport sur la mise en œuvre du Code afin de permettre aux membres du Conseil exécutif de se conformer à l'article 46 du Code⁹¹. Or, on ne peut faire fi des règles dont l'Assemblée nationale s'est dotée, et ce, à l'unanimité. Mon rôle, à titre de commissaire, est de les appliquer.

[305] Ainsi, devant des demandes claires de ma part ou d'un membre de mon bureau, tout député doit faire preuve de diligence et tenter au meilleur de ses compétences d'y répondre

87 Art. 7 et 8 du Code.

88 Art. 8 du Code.

89 Art. 9 du Code.

90 J'ai d'abord informé le Ministre de l'ouverture d'une enquête à son sujet le 18 avril 2019, alors qu'il avait été assermenté le 18 octobre 2018.

91 RMEQ 2015-2019, préc., note 49, p. 92.

avec célérité, respect, exactitude et de façon complète. Bien que cela puisse demander temps et efforts, une collaboration de la part du député concerné est essentielle et me permet, ainsi qu'aux membres de mon bureau, de l'aider à se conformer au Code et, de ce fait, à préserver la confiance du public envers les élus et l'Assemblée nationale.

4 **CONCLUSION**

[306] Compte tenu de ce qui précède, je conclus que le Ministre a commis un manquement à l'article 51 du Code, relativement à la déclaration de ses intérêts personnels. D'une part, il n'a pas déclaré ses sociétés de gestion. D'autre part, il a omis d'effectuer des démarches pour identifier les liens entre l'entreprise B et le gouvernement, un ministère ou un organisme public. Pour l'entreprise C, il a omis d'informer mon bureau des liens entre cette entreprise et Investissement Québec, alors que la preuve a révélé qu'il était en possession de cette information.

[307] Concernant la détention d'intérêts dans les trois (3) entreprises hors bourse A, B et C, je conclus que le Ministre a commis un manquement à l'article 46 du Code. En effet, à défaut de pouvoir faire en sorte que ces entreprises s'abstiennent de participer à un marché avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public, le Ministre devait se départir de ses intérêts dans le délai prévu au Code. Or, le Ministre a disposé de ses intérêts dans l'entreprise B après l'expiration du délai. Quant aux deux (2) autres entreprises, il a eu l'occasion de régulariser sa situation au cours de la période à laquelle s'est déroulée l'enquête, mais il a choisi de ne pas disposer de ses intérêts. Ainsi, il est donc toujours en manquement, près de deux (2) ans après l'expiration du délai de conformité.

[308] Enfin, en intervenant auprès d'Investissement Québec en novembre 2019 relativement à une demande d'aide financière de l'entreprise A, dans laquelle il détient des intérêts, et ce, contrairement à mes directives, le Ministre a commis un manquement à l'article 15 du Code. Il s'est placé dans une situation où son intérêt personnel pouvait influencer son indépendance de jugement dans l'exercice de sa charge.

5 **RECOMMANDATION AU SUJET D'UNE SANCTION**

[309] Aux termes du Code, le commissaire qui conclut qu'un manquement a été commis peut soit recommander qu'aucune sanction ne soit imposée ou qu'une sanction prévue à l'article 99 du Code le soit⁹².

92 **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;

[310] En l'instance, le Ministre a été informé de la conclusion de mon analyse et de mes motifs à cet égard. Il a également eu l'occasion de me soumettre ses observations quant à la sanction qui devrait lui être imposée. À cet effet, j'ai rencontré le Ministre et ses avocats les 20 et 23 novembre 2020. J'ai également reçu les observations écrites du Ministre le 26 novembre 2020 et je m'entretiens de nouveau avec ses avocats par la suite.

5.1 Considérations générales relatives aux manquements

[311] Le Ministre soumet que je ne devrais recommander aucune sanction pour ses manquements aux articles 15, 46 et 51 du Code. Au soutien de cette position, le Ministre indique que je devrais considérer « sa bonne volonté, son travail ardu, la reconnaissance de son erreur, [son] impatience et son intention de rectifier sa conduite pour l'avenir et son inexpérience en politique (et en éthique parlementaire) au moment des faits pertinents ».

[312] Si l'inexpérience peut effectivement être un facteur atténuant, le Ministre a bénéficié d'un accompagnement continu pour tous les faits décrits au présent rapport. Son manque de collaboration et sa volonté de se conformer à sa propre interprétation des règles, et non son inexpérience, ont mené aux manquements dont il est question dans ce rapport.

[313] Lors de la rencontre du 20 novembre 2020, le Ministre admet qu'il aurait dû faire preuve d'une meilleure collaboration quant au processus de déclaration de ses intérêts personnels et au processus d'enquête. Le Ministre justifie son manque de collaboration initial par son incompréhension des règles du Code, qu'il estime inappropriées pour un élu au profil d'investisseur tel que le sien. Il ressort de ses observations qu'il jugeait contreproductive l'idée de s'attarder à de telles questions au détriment de ses fonctions ministérielles. Ainsi, le Ministre offre ses excuses et dit être désormais « repenté ». Il précise par ailleurs que son mécontentement est orienté à l'endroit du texte du Code, et non vers l'institution du Commissaire.

[314] Bien que je croie ses excuses sincères, cette volonté de collaborer est non seulement tardive, mais les propositions du Ministre à cet égard ne rencontrent pas les exigences du Code⁹³.

[315] Par ailleurs, le Ministre estime que le Code n'est pas « adapté pour les affaires ». Il souligne d'autre part qu'il n'y aurait pas eu de « malversation » en l'espèce. Or, l'éthique et la déontologie parlementaires ne se limitent pas à interdire les malversations. Elles englobent beaucoup plus, notamment le maintien de l'indépendance de jugement, la prévention des conflits d'intérêts et la déclaration des intérêts personnels des élus, lesquels constituent des piliers fondamentaux de la déontologie parlementaire. En outre, il est vrai que les règles du Code ne sont pas adaptées pour les affaires. Là n'est pas leur but; elles encadrent plutôt la

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.

93 *Supra*, par. [266].

conduite des membres de l'Assemblée nationale dont le rôle est de voir à réaliser pleinement la mission d'intérêt public qui leur est confiée par la population du Québec. À cet égard, l'objectif du Code est de maintenir la confiance de la population envers ses élus et ses institutions démocratiques. Je dois en tenir compte au moment de formuler ou non une recommandation de sanction.

[316] Enfin, quels que soient la qualité et la quantité de travail effectué par le Ministre, que je ne remets d'ailleurs pas en doute, je ne peux retenir son travail ardu comme facteur atténuant. Le respect du Code est une partie intégrante et une condition essentielle à l'exercice des fonctions d'un membre de l'Assemblée nationale, non pas une charge accessoire.

5.2 Manquements aux articles 15 et 51 du Code

[317] Pour ce qui est des manquements constatés aux articles 15 et 51 du Code, je dois considérer, outre ce qui a été précédemment discuté, certains autres éléments spécifiques.

[318] Quant au manquement à l'article 15 du Code, dans le cadre des échanges avec le Ministre précédant la fin de l'enquête, celui-ci souligne que le premier appel est venu d'Investissement Québec. Il reconnaît et convient qu'il aurait dû référer cet appel d'Investissement Québec concernant l'entreprise A à un autre membre de son ministère dès le premier appel. Il explique que malgré son désir de bien faire, il aurait dû suivre mon conseil de ne pas communiquer directement avec Investissement Québec pour leur indiquer de « ne pas faire affaire » avec l'entreprise A. Je souligne à cet égard qu'il s'agissait de plus qu'un conseil; c'était une directive claire que le Ministre a volontairement choisi d'ignorer. Il dit comprendre maintenant que son intervention pour « empêcher un marché entre Investissement Québec et [l'entreprise A] » ait pu nuire à celle-ci et indique qu'il ne referait jamais une telle action. Le Ministre constate aussi les efforts de mon bureau afin de tenter de l'aider. Si c'était à refaire, le Ministre convient qu'il agirait autrement.

[319] Par ailleurs, dans ses observations écrites du 26 novembre 2020, le Ministre souligne qu'il a reçu une réprimande pour un manquement similaire puisqu'un rapport antérieur⁹⁴ recommande une réprimande pour un manquement à l'article 15. Il soumet que, puisque ces manquements ont eu lieu à la même époque, il ne devrait pas être puni deux (2) fois pour la même incompréhension du Code. Il soutient que cette première réprimande est suffisante et qu'une seconde sanction ne devrait pas lui être imposée.

[320] Toutefois, en plus d'être fondé sur des faits totalement distincts et s'être produit à un moment différent, en l'occurrence plus d'un an après l'entrée en fonction du Ministre, le manquement à l'article 15 du Code constaté au présent rapport revêt un caractère intentionnel. En effet, le Ministre s'est placé dans la situation de manquement en faisant fi d'un avis explicite du Commissaire⁹⁵. Je ne peux donc pas considérer l'imposition d'une

94 COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport d'enquête au sujet de monsieur Pierre Fitzgibbon, ministre de l'Économie et de l'Innovation et député de Terrebonne*, préc., note 15.

95 *Supra*, par. [170] à [175] et [293].

sanction dans ces circonstances comme une deuxième punition pour la même incompréhension.

[321] Relativement au manquement à l'article 51 du Code, je souligne notamment que l'absence de collaboration aura conduit le Ministre à retenir une information essentielle sur les liens de l'entreprise C avec Investissement Québec. La preuve a révélé que le Ministre disposait de cette information avant la fin de la période de déclaration de ses intérêts personnels et qu'elle lui a été confirmée à nouveau plus tard pendant l'enquête, sans qu'il en informe le Commissaire. Cela témoigne minimalement d'une négligence incompatible avec les valeurs et les objectifs du Code. Comme je l'ai déjà indiqué, la déclaration des intérêts personnels des membres de l'Assemblée nationale est un pilier fondamental de la déontologie parlementaire⁹⁶.

5.3 Manquement à l'article 46 du Code

[322] Pour ce qui est du manquement à l'article 46 du Code plus particulièrement, je dois considérer que, même deux (2) ans après sa nomination au Conseil exécutif, le Ministre ne s'est toujours pas conformé à l'article 46 du Code. De plus, en déclarant qu'il ne se départira pas de ses intérêts dans l'entreprise A, le Ministre me signifie que cette situation de manquement se poursuivra.

[323] Le Ministre soutient que la vente de ses intérêts est une solution déraisonnable et inéquitable, et qu'il « ne peut accepter que le Code l'oblige de vendre et sacrifier une partie de son "fonds de pension" » (*sic*). Il ajoute qu'il ne peut « être d'accord avec l'affirmation que la fonction publique de Ministre implique des sacrifices financiers injustes et inéquitables de cette nature » et il affirme qu'il « ne devrait pas être victime d'une législation inappropriée qui ne demande qu'à être modifiée à la prochaine occasion », en référant à une recommandation du dernier rapport sur la mise en œuvre du Code à ce sujet⁹⁷. Le Ministre indique qu'il verrait d'ailleurs favorablement que l'Assemblée nationale assouplisse le Code afin de tenir compte de la réalité de ses membres ayant un profil d'entrepreneur ou d'investisseur.

[324] À cet égard, je suis sensible à la situation des députés et membres du Conseil exécutif au profil d'entrepreneur ou d'investisseur. Cependant, il serait bien malvenu de ma part de présumer de la volonté du législateur. Les recommandations contenues dans le rapport sur la

96 *Supra*, par. [315]. Voir aussi : COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport d'enquête au sujet de monsieur Pierre Fitzgibbon, ministre de l'Économie et de l'Innovation et député de Terrebonne*, préc., note 15. À l'extérieur du Québec, voir notamment : COMMISSARIAT AUX CONFLITS D'INTÉRÊTS ET À L'ÉTHIQUE (OTTAWA), *Maloney Report*, 19 novembre 2020; COMMISSIONER FOR LEGISLATIVE STANDARDS (TERRE-NEUVE), *Joyce Report*, 3 novembre 2020, COMMISSARIAT AUX CONFLITS D'INTÉRÊTS ET À L'ÉTHIQUE (OTTAWA), *Rapport Peschisolido*, 6 février 2020.

97 RMEQ 2015-2019, préc., note 49, p. 91.

« 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. »

mise en œuvre du Code ont pour objectif d'ouvrir un dialogue avec les parlementaires sur un ensemble de sujets et, tant que cela n'est pas fait, je ne peux appliquer l'une ou l'autre des recommandations de modifications au Code parce qu'elle convient à la situation du Ministre. En fait, à la lumière des débats parlementaires dont il est fait état dans le présent rapport, je constate plutôt que lors de l'adoption du Code, le législateur a volontairement resserré les règles entourant la détention d'intérêts, par les ministres, dans des entreprises hors bourse, en en faisant une condition essentielle à l'exercice des fonctions ministérielles⁹⁸. Ainsi, il appartient au législateur de déterminer s'il souhaite donner suite aux recommandations contenues dans le rapport sur la mise en œuvre du Code. Jusqu'alors, il est de la responsabilité du Ministre de se conformer au Code, et non la responsabilité du Commissaire d'adapter le Code à la situation du Ministre.

[325] Dans ces circonstances, mon analyse de ce qui pourrait constituer une sanction appropriée à un manquement à l'article 46 du Code doit tenir compte des effets de la sanction à recommander. La perte du siège de député ou la perte du statut de membre du Conseil exécutif ayant une sévérité qui leur donne un caractère extraordinaire et exceptionnel, je les exclus d'emblée à cette étape-ci.

[326] Plusieurs des autres sanctions prévues à l'article 99 du Code sont adaptées pour répondre à un manquement ponctuel ou à une situation ayant déjà pris fin⁹⁹. Si elles répondent à un manquement qui se poursuit dans le temps, ces sanctions peuvent représenter un risque que le membre de l'Assemblée nationale juge plus avantageux de manquer à ses obligations et de recevoir une sanction, plutôt que de se conformer au Code.

[327] La seule sanction prévue au Code disposant d'un incitatif à régulariser une situation problématique, et qui serait donc adaptée à une situation de manquement continu, est celle prévue au paragraphe 6° de l'article 99. Celui-ci prévoit « la suspension du droit de siéger à l'Assemblée nationale [...] jusqu'à ce que l' élu se conforme à une condition imposée par le commissaire ». Les débats parlementaires entourant l'étude détaillée du projet de loi édictant le Code citent d'ailleurs l'exemple d'un élu qui refuserait de se départir d'intérêts à titre de cas de figure où cette sanction pourrait être envisagée¹⁰⁰.

[328] Toutefois, il me semble nécessaire d'agir avec la plus grande prudence en cette matière, d'autant plus que lors des débats, les parlementaires ont également souligné le caractère grave de cette sanction. En effet, l'adoption d'une telle sanction empêcherait un élu d'exercer un de ses rôles fondamentaux, celui de législateur. Même s'il s'agit en quelque sorte d'une demi-mesure par rapport à la perte du siège de député ou du statut de membre du Conseil exécutif prévue aux paragraphes 7° et 8° de l'article 99 du Code, une telle sanction priverait, même temporairement, les citoyens de la circonscription de Terrebonne d'une

98 Le projet de loi n° 48 prévoyait notamment une marge de manœuvre du Commissaire lors de l'application de ce qui est devenu l'article 46 du Code. Cette possibilité a toutefois été retirée de la loi telle que sanctionnée.

99 Pensons notamment à la réprimande, à la pénalité, à la remise d'un don ou d'un avantage reçu, ou aux remboursements de profits illicites ou d'allocations reçues, prévus à l'article 99 (1°) à (5°) du Code.

100 ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Journal des débats de la Commission permanente des institutions*, 1^{re} sess., 39^e légis., 8 juin 2010, vol. 41, n° 84, p. 38.

représentation à l'Assemblée nationale. Il s'agit d'une considération essentielle en démocratie dont je dois tenir compte¹⁰¹.

[329] Par ailleurs, le manquement dont il est question ici est lié à une règle applicable aux membres du Conseil exécutif uniquement. Or, le Code ne prévoit pas, parmi les sanctions possibles, la suspension d'un membre du Conseil exécutif de ses fonctions ministérielles seulement, « jusqu'à ce qu'il se conforme à une condition imposée par le commissaire ».

5.4 Recommandation

[330] Pour toutes ces raisons, j'estime que les circonstances requièrent qu'une sanction soit recommandée. Je recommande donc à l'Assemblée nationale qu'une réprimande soit imposée au Ministre pour les manquements constatés aux articles 15, 46 et 51 du Code.

[331] À l'égard du manquement à l'article 46 du Code, cette recommandation n'a cependant pas pour effet de dispenser le Ministre de régulariser sa situation. En effet, le Ministre ne peut demeurer en situation de manquement au Code pendant l'entièreté de son mandat. Non seulement ne peut-il se soustraire au respect de la loi, mais il en va également de l'équité envers les autres membres du Conseil exécutif s'étant conformés à l'article 46 du Code. J'enjoins donc le Ministre à entreprendre immédiatement des démarches concrètes pour s'y conformer, en fonction des solutions qui sont actuellement permises par l'article 46. Si le manquement perdure, je n'aurai d'autre choix que de me ressaisir de l'affaire et considérer les autres sanctions possibles, suivant le principe de gradation des sanctions.

6 REMARQUES FINALES

[332] L'Assemblée nationale s'enrichit d'élus aux profils diversifiés concourant au bien commun. Le fait d'avoir des expériences professionnelles à titre d'investisseur et d'entrepreneur n'est pas incompatible avec la vie politique.

[333] Seulement, un tel engagement se prépare. L'arrimage à ce nouveau milieu signifie des changements, surtout pour la personne peu familière avec le secteur public et la vie parlementaire. Cela peut impliquer des sacrifices, tant sur le plan financier que personnel.

[334] Pour amoindrir le choc, les personnes songeant à une carrière politique devraient s'informer au préalable. Comme toute personne qui s'informe des conditions d'exercice à l'égard d'un nouvel emploi, tout candidat devrait prendre connaissance du cadre éthique et déontologique dans lequel il devra s'acquitter de ses fonctions s'il est élu. Les partis politiques ont un rôle à jouer dans la sensibilisation au Code et au mandat du Commissaire. D'ailleurs, des candidats se sont informés auprès du Commissaire avant la tenue d'élections. Le plus récent rapport sur la mise en œuvre du Code recommande d'ailleurs de formaliser et de rendre accessible à tout candidat cette pratique.

101 Voir notamment : OSCE OFFICE FOR DEMOCRATIC INSTITUTIONS AND HUMAN RIGHTS, *Background Study: Professional and Ethical Standards for Parliamentarians, Organization for Security and Co-operation in Europe*, Varsovie, 2012, p. 70; COMMITTEE ON STANDARDS (ROYAUME-UNI), *Sanctions in respect of the conduct of Members* (rapport), House of Commons, 7^e R, sess 2019–21, HC 241, Londres, 21 juillet 2020, par. 39 et 40.

[335] Cet exercice est d'autant plus nécessaire que certains seraient tentés de transposer le cadre éthique et déontologique du milieu dont ils proviennent. Chacun de ces cadres est propre au milieu pour lequel il a été conçu. Celui de l'Assemblée nationale est unique et exigeant puisqu'il a pour vocation de régir la conduite de personnes dont la fonction est de servir en priorité l'intérêt public.

[336] Si on applique une conception personnelle des règles, le risque d'écart est plus grand. Cela pourrait donner lieu à une application du Code à géométrie variable.

[337] Pour éviter ceci, le Commissaire, à titre de responsable de l'application du Code, guide les élus dans l'interprétation des règles déontologiques qui leur sont applicables. Ses avis étant les seuls à offrir une protection face à des allégations de manquement, c'est naturellement vers lui que l'élu devrait chercher conseil.

[338] D'ailleurs, plusieurs parlements se sont dotés de règles pour guider leurs membres dans la gestion de leurs intérêts personnels et de leur vie publique. Le dénominateur commun de ces règles est d'assurer la population que les élus œuvrent pour le bien commun. Non seulement en évitant tout conflit d'intérêts, mais plus encore en évitant toute situation qui pourrait amener les citoyens à percevoir un tel conflit.

[339] Aussi efficace, apprécié et passionné par la réussite économique du Québec un ministre soit-il, il y a des règles qu'impose la vie publique. Des règles qu'il y a une décennie maintenant, l'Assemblée nationale a adoptées à l'unanimité liant ainsi l'ensemble de ses membres, sans égard à leurs expériences professionnelles passées ou leurs compétences.



ARIANE MIGNOLET

Commissaire à l'éthique et à la déontologie

6 décembre 2020