



ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC

PREMIÈRE SESSION

QUARANTE-TROISIÈME LÉGISLATURE

Commission des institutions

Rapport

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

Procès-verbal de la séance du 21 novembre 2023

et

Observations et recommandations

Dépôt à l'Assemblée nationale :
n° 1140-20231128

2023

TABLE DES MATIÈRES

PREMIÈRE SÉANCE, LE MARDI 21 NOVEMBRE 2023.....	1
REMARQUES PRÉLIMINAIRES	2
AUDITIONS	2

ANNEXES

- I. Personnes et organismes qui ont été entendus
- II. Procès-verbal de la séance de travail du 23 novembre 2023
- III. Observations et recommandations

Séance du mardi 21 novembre 2023

Mandat : Consultations particulières et auditions publiques sur le rapport de mise en œuvre du Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale 2015-2019 intitulé : Incursion au cœur du code d'éthique et de déontologie : de la théorie à la pratique (Ordre de l'Assemblée le 31 octobre 2023, rétroactif au 30 octobre 2023)

Membres présents :

M. Bachand (Richmond), président

M^{me} Boivin Roy (Anjou–Louis-Riel)

M^{me} Bourassa (Charlevoix–Côte-de-Beaupré)

M. Derraji (Nelligan), porte-parole de l'opposition officielle en matière d'éthique, en remplacement de M. Morin (Acadie)

M^{me} Haytayan (Laval-des-Rapides)

M. Leduc (Hochelaga-Maisonneuve) en remplacement de M. Zanetti (Jean-Lesage)

M. Lemieux (Saint-Jean)

M^{me} Schmaltz (Vimont)

Témoins (par ordre d'intervention) :

Commissaire à l'éthique et à la déontologie :

M^e Ariane Mignolet, commissaire

M^{me} Catherine Durepos, secrétaire générale

M^e Geneviève Geneau

Institut d'éthique appliquée de l'Université Laval :

M. Steve Jacob, professeur titulaire de science politique

M^e Jordan Mayer, étudiant à la maîtrise en droit

M^e Marie Deschamps, juriconsulte des membres de l'Assemblée nationale

Commissaire au lobbyisme :

M. Jean-François Routhier, commissaire

M^{me} Émilie Giguère, secrétaire générale et directrice des affaires institutionnelles et de l'administration

M^{me} Isabelle Bélanger, adjointe exécutive

M^{me} Joé T. Martineau, professeure d'éthique organisationnelle, Département de management, HEC Montréal

Cercle des ex-parlementaires de l'Assemblée nationale du Québec :

M^{me} France Dionne, présidente du conseil d'administration

M^{me} Manon Blanchet, secrétaire du conseil d'administration

M^{me} Agnès Maltais, administratrice au sein du conseil d'administration

La Commission se réunit à la salle Louis-Joseph-Papineau de l'hôtel du Parlement.

À 9 h 30, M. Bachand (Richmond) déclare la séance ouverte.

M^{me} la secrétaire informe la Commission des remplacements.

REMARQUES PRÉLIMINAIRES

M. Lemieux (Saint-Jean), M. Derraji (Nelligan) et M. Leduc (Hochelaga-Maisonneuve) font des remarques préliminaires.

AUDITIONS

La Commission entend la Commissaire à l'éthique et à la déontologie.

À 11 h 41, la Commission reprend ses travaux après une brève suspension.

La Commission entend l'Institut d'éthique appliquée de l'Université Laval.

À 12 h 27, la Commission suspend ses travaux jusqu'après les avis touchant les travaux des commissions.

À 15 h 16, la Commission reprend ses travaux.

La Commission entend M^e Deschamps.

À 16 h 15, la Commission reprend ses travaux après une brève suspension.

La Commission entend le Commissaire au lobbyisme.

À 17 h 02, la Commission reprend ses travaux après une brève suspension.

La Commission entend M^{me} T. Martineau.

À 17 h 48, la Commission reprend ses travaux après une brève suspension.

La Commission entend le Cercle des ex-parlementaires de l'Assemblée nationale du Québec.

M. Derraji (Nelligan) indique à la présidence qu'il souhaite se prévaloir de l'article 176 du Règlement. En vertu de cet article, il souhaite que la Commission soit convoquée en séance de travail afin de déterminer les observations, conclusions ou recommandations que la Commission entend formuler.

L'audition se poursuit.

À 18 h 33, M. le président lève la séance et la Commission ajourne ses travaux au jeudi 23 novembre 2023, après les avis touchant les travaux des commissions, où elle entreprendra un autre mandat.

La secrétaire suppléante de la Commission,

Le président de la Commission,

Original signé par

Original signé par

Astrid Martin

André Bachand

AM/mcb

Québec, le 21 novembre 2023

ANNEXE I

Personnes et organismes qui ont été entendus

Personnes et organismes qui ont été entendus

Cercle des ex-parlementaires de l'Assemblée nationale du Québec 003M

Commissaire à l'éthique et à la déontologie

Commissaire au lobbying 002M

Deschamps, Marie

Institut d'éthique appliquée de l'Université Laval 001M

T. Martineau, Joé

ANNEXE II

Procès-verbal de la séance de travail du 23 novembre 2023



ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC

PREMIÈRE SESSION

QUARANTE-TROISIÈME LÉGISLATURE

Commission des institutions

Procès-verbal

de la séance de travail du 23 novembre 2023

Déterminer les observations, conclusions ou recommandations à la suite des consultations particulières et auditions publiques sur le rapport de mise en œuvre du Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale 2015-2019 intitulé : Incursion au cœur du code d'éthique et de déontologie : de la théorie à la pratique

2023

Séance de travail du jeudi 23 novembre 2023

Objet : Déterminer les observations, conclusions ou recommandations à la suite des consultations particulières et auditions publiques sur le rapport de mise en œuvre du Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale 2015-2019 intitulé : Incursion au cœur du code d'éthique et de déontologie : de la théorie à la pratique

Membres présents :

M. Bachand (Richmond), président

M^{me} Boivin Roy (Anjou–Louis-Riel)

M^{me} Bourassa (Charlevoix–Côte-de-Beaupré)

M. Derraji (Nelligan) en remplacement de M. Morin (Acadie)

M. Leduc (Hochelaga-Maisonneuve) en remplacement de M. Zanetti (Jean-Lesage)

M. Lemieux (Saint-Jean)

M^{me} Nichols (Vaudreuil)

M^{me} Schmaltz (Vimont)

Autres personnes présentes :

M^{me} Natasha Barnes Crépeau, directrice adjointe, Cabinet du leader parlementaire du gouvernement

M. Félix Bélanger, analyste, Service de la recherche, Bibliothèque de l'Assemblée nationale

M. Alexandre Chayer, attaché politique, Cabinet du leader parlementaire du gouvernement

M^{me} Caroline Dussault, conseillère politique, Service de recherche, Coalition avenir Québec

M^{me} Jolyanne Gagné, attachée politique, Service de recherche et des communications, Parti libéral du Québec

M^{me} Mélanie Grenier, attachée politique, Cabinet du leader parlementaire du deuxième groupe d'opposition

M^{me} Audrey Houle, analyste, Service de la recherche, Bibliothèque de l'Assemblée nationale

M^{me} Mélissa Huot-Gallien, directrice des commissions parlementaires, Cabinet du leader parlementaire de l'opposition officielle

M^{me} Astrid Martin, secrétaire de commission, Direction des commissions parlementaires

M^{me} Annie Trudel, attachée politique de la députée de Vaudreuil

La Commission se réunit à la salle Louis-Joseph-Papineau de l'hôtel du Parlement.

À 13 h 05, M. Bachand (Richmond) déclare la séance ouverte.

Il est convenu de permettre à M^{mes} Barnes Crépeau, Dussault, Gagné, Grenier et Huot-Gallien ainsi qu'à M. Chayer d'assister à la séance.

M. le secrétaire informe la commission des remplacements.

M. le président indique que la Commission se réunit à la demande du député de Nelligan en vertu de l'article 176 du Règlement de l'Assemblée nationale.

M. le président informe la Commission qu'une synthèse du mandat et des principaux thèmes soulevés lors des auditions publiques a été transmise aux membres et est disponible sur Greffier. Ce document a été préparé par les analystes de la Bibliothèque de l'Assemblée nationale.

Il est convenu d'étudier les 22 recommandations du Rapport sur la mise en œuvre du Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale 2015-2019. Les recommandations numérotées sont celles de ce rapport. La Commission souhaite émettre des observations, des conclusions ou des recommandations pour chacune de ces recommandations numérotées.

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

Après discussion, la Commission convient du libellé suivant :

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

Il est convenu que le libellé soit une recommandation.

La recommandation est adoptée.

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

Après discussion, la Commission convient du libellé suivant :

La Commission accueille favorablement la recommandation.

Il est convenu que le libellé soit une observation.

L'observation est adoptée.

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

Après discussion, la Commission convient du libellé suivant :

La Commission accueille favorablement la recommandation.

Il est convenu que le libellé soit une observation.

L'observation est adoptée.

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

Après discussion, la Commission convient du libellé suivant :

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

Il est convenu que le libellé soit une recommandation.

La recommandation est adoptée.

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

Après discussion, la Commission convient du libellé suivant :

La Commission accueille favorablement la recommandation.

Il est convenu que le libellé soit une recommandation.

La recommandation est adoptée.

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

Après discussion, la Commission convient du libellé suivant :

La Commission accueille favorablement la recommandation.

Il est convenu que le libellé soit une recommandation.

La recommandation est adoptée.

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

Après discussion, la Commission convient du libellé suivant :

La Commission accueille favorablement la recommandation.

Il est convenu que le libellé soit une recommandation.

La recommandation est adoptée.

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

Après discussion, la Commission convient du libellé suivant :

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

Il est convenu que le libellé soit une observation.

L'observation est adoptée.

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

Après discussion, la Commission convient du libellé suivant :

La Commission accueille favorablement la recommandation.

Il est convenu que le libellé soit une recommandation.

La recommandation est adoptée.

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

Après discussion, la Commission convient du libellé suivant :

La Commission prend bonne note de la recommandation.

Il est convenu que le libellé soit une observation.

L'observation est adoptée.

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

Après discussion, la Commission convient du libellé suivant :

La Commission prend bonne note de la recommandation.

Il est convenu que le libellé soit une observation.

L'observation est adoptée.

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

Après discussion, la Commission convient du libellé suivant :

La Commission prend acte de la recommandation.

Il est convenu que le libellé soit une observation.

L'observation est adoptée.

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

Après discussion, la Commission convient du libellé suivant :

La Commission accueille favorablement la recommandation.

Il est convenu que le libellé soit une recommandation.

La recommandation est adoptée.

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

Après discussion, la Commission convient du libellé suivant :

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

Il est convenu que le libellé soit une recommandation.

La recommandation est adoptée.

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

Après discussion, la Commission convient du libellé suivant :

La Commission prend acte de la recommandation.

Il est convenu que le libellé soit une observation.

L'observation est adoptée.

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

Après discussion, la Commission convient du libellé suivant :

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

Il est convenu que le libellé soit une observation.

L'observation est adoptée.

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

Après discussion, la Commission convient du libellé suivant :

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

Il est convenu que le libellé soit une observation.

L'observation est adoptée.

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.

Après discussion, la Commission convient du libellé suivant :

La Commission prend note de la recommandation.

Il est convenu que le libellé soit une observation.

L'observation est adoptée.

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

Après discussion, la Commission convient du libellé suivant :

La Commission accueille favorablement la recommandation.

Il est convenu que le libellé soit une recommandation.

La recommandation est adoptée.

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

Après discussion, la Commission convient du libellé suivant :

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

Il est convenu que le libellé soit une observation.

L'observation est adoptée.

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

Après discussion, la Commission convient du libellé suivant :

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

Il est convenu que le libellé soit une observation.

L'observation est adoptée.

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

M. Leduc (Hochelaga-Maisonneuve) propose la recommandation suivante :

La Commission accueille favorablement la recommandation.

Après débat, la recommandation est mise aux voix. À la demande de M. Leduc (Hochelaga-Maisonneuve), M. le secrétaire procède à l'appel nominal.

Pour : M. Leduc (Hochelaga-Maisonneuve) - 1.

Contre : M^{me} Boivin Roy (Anjou–Louis-Riel), M^{me} Bourassa (Charlevoix–Côte-de-Beaupré), M. Derraji (Nelligan), M. Lemieux (Saint-Jean), M^{me} Nichols (Vaudreuil) et M^{me} Schmaltz (Vimont) - 6.

Abstention : M. Bachand (Richmond) - 1.

La recommandation est rejetée.

M. Lemieux (Saint-Jean) propose le libellé suivant :

La Commission est en désaccord avec la recommandation.

Il est convenu que le libellé soit une observation.

L'observation est adoptée à la majorité des voix.

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

Après discussion, la Commission convient du libellé suivant :

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

Il est convenu que le libellé soit une observation.

L'observation est adoptée.

Une discussion s'engage sur les autres propositions de recommandations des membres.

M. Derraji (Nelligan) propose la recommandation suivante :

QUE la Commission des institutions étudie le prochain rapport de mise en œuvre du Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale dans les 12 mois suivant son dépôt à l'Assemblée nationale.

Après débat, la recommandation est mise aux voix. À la demande de M. Derraji (Nelligan), M. le secrétaire procède à l'appel nominal.

Pour : M. Derraji (Nelligan), M. Leduc (Hochelaga-Maisonneuve) et M^{me} Nichols (Vaudreuil) - 3.

Contre : M^{me} Boivin Roy (Anjou–Louis-Riel), M^{me} Bourassa (Charlevoix–Côte-de-Beaupré), M. Lemieux (Saint-Jean) et M^{me} Schmaltz (Vimont) - 4.

Abstention : M. Bachand (Richmond) - 1.

La recommandation est rejetée.

M. Leduc (Hochelaga-Maisonneuve) propose la recommandation suivante :

QUE la Commission des institutions se donne le mandat de faire un suivi de la mise en action des recommandations du rapport de la Commissaire à l'éthique et à la déontologie de l'Assemblée nationale et en fasse rapport à l'Assemblée de manière annuelle.

Après débat, la recommandation est mise aux voix. À la demande de M. Leduc (Hochelaga-Maisonneuve), M. le secrétaire procède à l'appel nominal.

Pour : M. Leduc (Hochelaga-Maisonneuve) - 1.

Contre : M^{me} Boivin Roy (Anjou–Louis-Riel), M^{me} Bourassa (Charlevoix–Côte-de-Beaupré), M. Derraji (Nelligan), M. Lemieux (Saint-Jean), M^{me} Nichols (Vaudreuil) et M^{me} Schmaltz (Vimont) - 6.

Abstention : M. Bachand (Richmond) - 1.

La recommandation est rejetée.

Après discussion, il est convenu que la synthèse du mandat et des principaux thèmes soulevés lors des auditions publiques fasse partie intégrante du rapport.

À 14 heures, M. le président lève la séance et la Commission suspend ses travaux quelques instants avant de se réunir en séance publique afin de poursuivre un autre mandat.

Le secrétaire de la Commission,

Le président de la Commission,

Original signé par

Original signé par

Philippe Brassard

André Bachand

PB/mcb

Québec, le 23 novembre 2023

ANNEXE III

Observations et recommandations



**COMMISSION
DES INSTITUTIONS**

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

**OBSERVATIONS ET
RECOMMANDATIONS**



**ASSEMBLÉE NATIONALE
DU QUÉBEC**



Les collaborateurs de la Commission des institutions

SECRÉTARIAT DE LA COMMISSION

Philippe Brassard
Astrid Martin
Marie-Christine Beaudoin

SERVICE DE LA RECHERCHE

Audrey Houle
Félix Bélanger

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

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

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

Courrier électronique : ci@assnat.qc.ca

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

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

Les membres de la Commission et autres députés ayant participé

M. Bachand (Richmond), président

M^{me} Garceau (Robert-Baldwin), vice-présidente

M. Asselin (Vanier-Les Rivières)

M^{me} Boivin Roy (Anjou–Louis-Riel)

M^{me} Bourassa (Charlevoix–Côte-de-Beaupré)

M. Derraji (Nelligan)

M^{me} Haytayan (Laval-des-Rapides)

M. Leduc (Hochelaga-Maisonneuve)

M. Lemieux (Saint-Jean)

M^{me} Maccarone (Westmount–Saint-Louis)

M. Morin (Acadie)

M^{me} Nichols (Vaudreuil)

M^{me} Schmaltz (Vimont)

M. Zanetti (Jean-Lesage)

TABLE DES MATIÈRES

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

CONTEXTE

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

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

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

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

¹ RLRQ, c. C-23.1, art. 114, al. 2.

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

SYNTHÈSE DES CONSULTATIONS

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

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

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

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

La formation obligatoire

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

Les enquêtes préalables et les avis au leader du groupe parlementaire

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

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

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

La protection des lanceurs d'alertes

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

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

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

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

³ RLRQ, c. C-23.1, art. 99.

⁴ *Ibid.*, art. 103, 104, al. 1.

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

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

Le rôle de jurisperite

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

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

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

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

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

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

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

L'éthique et la déontologie des ex-parlementaires

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

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

⁵ *Ibid.*, art. 43.

⁶ *Ibid.*, art. 60.

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

Les conditions de travail des parlementaires

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

L'application du Code durant la période électorale

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

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

Autres sujets abordés

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

OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

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

Observations

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

La Commission accueille favorablement la recommandation.

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

La Commission accueille favorablement la recommandation.

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

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

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

La Commission prend bonne note de la recommandation.

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

La Commission prend bonne note de la recommandation.

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

La Commission prend acte de la recommandation.

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

La Commission prend acte de la recommandation.

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

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

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

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

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

La Commission prend note de la recommandation.

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

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

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

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

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

La Commission est en désaccord avec la recommandation.

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

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

Recommandations

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

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

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

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

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

La Commission accueille favorablement la recommandation.

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

La Commission accueille favorablement la recommandation.

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

La Commission accueille favorablement la recommandation.

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

La Commission accueille favorablement la recommandation.

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

La Commission accueille favorablement la recommandation.

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

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

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

La Commission accueille favorablement la recommandation.



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

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



**Notre
maison
citoyenne**

assnat.qc.ca