



**RAPPORT SUR LA MISE EN ŒUVRE
DU CODE D'ÉTHIQUE ET DE
DÉONTOLOGIE DES MEMBRES DE
L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

(chapitre C-23.1, article 114)

2011-2014

ISBN – 978-2-550-72366-0

Dépôt légal – Bibliothèque et Archives nationale du Québec, 2015

Québec, février 2015

Monsieur Jacques Chagnon
Président de l'Assemblée nationale
Hôtel du Parlement
1045, rue des Parlementaires
1^{er} étage, Bureau 1.30
Québec (Québec) G1A 1A4

Monsieur le Président,

En application de l'article 114 du Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale (chapitre C-23.1), j'ai l'honneur de vous présenter le premier Rapport sur la mise en œuvre du Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale pour la période du 6 janvier 2011 au 31 décembre 2014.

Le Rapport sur la mise en œuvre 2011-2014 résume les activités relatives à l'application du Code au cours des trois dernières années. Depuis l'entrée en vigueur du Code, tous les membres de l'Assemblée nationale se sont engagés, avec l'appui du commissaire et du juriconsulte, à adhérer aux valeurs de l'Assemblée nationale et à respecter les règles déontologiques dans l'exercice de leur charge de député ou de membre du Conseil exécutif.

En outre, à l'invitation du législateur, le rapport énonce les observations et les recommandations du commissaire sur l'opportunité de modifier le Code.

Je vous prie de recevoir, Monsieur le Président, l'expression de ma sincère considération.

Le commissaire à l'éthique et à la déontologie,

Jacques Saint-Laurent

Table des matières

Message du commissaire	9
1. Présentation du Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale	11
1.1 Période antérieure à l'adoption du Code	11
1.2 Adoption du Code	13
1.3 Résumé du Code.....	14
1.3.1 Valeurs de l'Assemblée nationale.....	14
1.3.2 Règles déontologiques applicables à tout député	14
1.3.2.1 Dons et avantages	14
1.3.2.2 Assiduité, biens et services de l'État	15
1.3.2.3 Déclaration des intérêts personnels	15
1.3.3 Règles déontologiques particulières applicables aux membres du Conseil exécutif	15
1.3.3.1 Règles d'après-mandat	16
1.3.4 Mécanismes d'application et de contrôle	16
1.3.5 Membres du personnel des députés, des cabinets de l'Assemblée nationale et des cabinets ministériels	17
1.3.6 Entrée en vigueur progressive	18
2. Mise en œuvre du Code depuis son adoption	20
2.1 Introduction	20
2.2 Titre préliminaire – Objet, application et interprétation	20
2.2.1 Membres du personnel.....	21
2.3 Titre I – Valeurs et principes éthiques	22
2.3.1 Appliquer les valeurs de l'Assemblée nationale	23
2.3.2 Intervention du commissaire en matière de harcèlement	24
2.3.3 Un manquement aux valeurs de l'Assemblée nationale peut conduire à une enquête.....	24
2.3.4 Cohérence	25

2.4	Titre II – Règles déontologiques applicables à tout député	26
2.4.1	Incompatibilités de fonctions.....	27
2.4.1.1	Exercice d’une autre fonction.....	27
2.4.2	Conflits d’intérêts.....	28
2.4.2.1	Intérêt personnel	29
2.4.2.2	Embauche d’un membre du personnel	30
2.4.2.3	Lettre d’appui ou de recommandation.....	31
2.4.2.4	Se prévaloir de sa charge pour influencer	32
2.4.2.5	Médias sociaux	33
2.4.2.6	Marché conclu avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public. 34	
2.4.2.7	Activités professionnelles rémunérées	35
2.4.2.8	Intérêt personnel et financier distinct	35
2.4.2.9	Rémunération des députés	37
2.4.3	Dons et avantages.....	39
2.4.4.	Assiduité.....	41
2.4.5	Utilisation de biens et de services de l’État - Programme de fidélisation.....	42
2.4.6	Déclaration des intérêts personnels.....	43
2.4.6.1	Offshore	44
2.4.6.2	Immeuble détenu à des fins résidentielles personnelles	44
2.4.6.3	Déclaration des intérêts personnels du directeur de cabinet ministériel.....	45
2.4.6.4	Date du dépôt de la déclaration des intérêts personnels	45
2.4.6.5	Sommaire de la déclaration des intérêts personnels	46
2.5	Règles déontologiques particulières applicables aux membres du Conseil exécutif	49
2.5.1	Exclusivité de fonctions.....	49
2.5.2	Conflits d’intérêts.....	49
2.5.3	Fiducie sans droit de regard	49
2.5.3.1	Instructions données au fiduciaire ou au mandataire.....	50
2.5.3.2	Remboursement des frais.....	51
2.5.3.3	Rapport du fiduciaire ou du mandataire	52
2.5.4	Marché conclu avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public. 53	
2.5.5.	Mettre fin à une situation de conflit d’intérêts.....	54
2.5.5.1	Membre du personnel d’un cabinet ministériel	55
2.5.6	Règles déontologiques d’après-mandat.....	55

2.5.6.1	Membre du personnel d'un cabinet de l'Assemblée nationale et d'un cabinet ministériel	57
2.5.6.2	Enquêtes.....	57
2.6	Titre IV – Mécanismes d'application et de contrôle	59
2.6.1	Organisation administrative.....	60
2.6.1.1	Conseil et avis.....	60
2.6.1.2	Greffes.....	60
2.6.1.3	Vérification et enquête.....	61
2.6.1.4	Effectifs et budget.....	61
2.6.2	Pouvoirs délégués au commissaire et contrôle de l'exercice de la fonction.....	62
2.6.3	Conseil et avis.....	63
2.6.3.1	Avis communiqué aux médias par un membre de l'Assemblée nationale	65
2.6.3.2	Renseigner les députés et le public.....	66
2.6.3.3	Formation.....	67
2.6.4	Enquêtes et rapports	68
2.6.4.1	Demandes d'enquêtes provenant d'une autre source	68
2.6.4.2	Processus simplifié	70
2.6.4.3	Communications avec les médias.....	73
2.6.4.4	Sanctions	74
2.6.4.5	Lignes directrices.....	74
2.7	Situations exceptionnelles.....	75
3.	Conclusion	76
	Liste des recommandations.....	77
	Annexe 1.....	81
	Annexe 2	85
	Annexe 3.....	89
	Annexe 4.....	95

Message du commissaire

Dans le cadre de la préparation du premier Rapport sur la mise en œuvre du Code, je dois d'abord remercier les membres de l'Assemblée nationale qui, à l'unanimité, le 3 décembre 2010, ont adopté le Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale. De plus, il est important de rendre hommage aux députés et aux membres du Conseil exécutif qui se sont succédé depuis cette date en partageant la même vision du rôle fondamental de l'éthique et de la déontologie dans l'exercice de leur charge.

Par l'intermédiaire des élus de chaque circonscription, l'Assemblée nationale est la plus importante institution responsable de la mise en œuvre des principes démocratiques du gouvernement. Lorsque les citoyens d'une circonscription choisissent leur représentant à la majorité des voix, leurs votes constituent le geste le plus important et le plus fondamental de la gouvernance d'une société démocratique. Ce faisant, ils confient d'importants pouvoirs aux députés qui forment l'Assemblée nationale, tout en poursuivant l'objectif que ces personnes s'appuient, non seulement, sur leurs qualifications mais également, soient animées par des principes d'honnêteté, d'objectivité et d'impartialité, essentiels à la mission d'intérêt public qui leur est confiée.

Par leurs votes, les citoyens placent toute leur confiance entre les mains des députés qu'ils ont choisis, après avoir pris en considération les lourdes responsabilités qu'ils doivent assumer et l'ampleur des pouvoirs dont ils disposent. Cette confiance doit être constamment soutenue par un comportement de l'élu, qui tient compte des attentes de la population en matière d'éthique et de déontologie.

C'est là que le Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale devient un outil indispensable pour guider les députés dans l'exercice de leur charge et permettre à la population d'apprécier objectivement le comportement de chacun.

Comme le précise le Code, à titre de représentant de la population du Québec, le député contribue à l'adoption des lois et règlements, participe aux pouvoirs de surveillance de l'Assemblée nationale sur tout acte du gouvernement, de ses ministères et de ses organismes, porte assistance aux personnes et aux groupes qui demandent son aide dans leur rapport avec l'État et participe aux débats publics¹. En raison de ses fonctions, la population s'attend, de la part du député, à ce qu'il adhère aux valeurs de l'Assemblée nationale et respecte certaines règles déontologiques, y compris dans l'exercice de sa charge de membre du Conseil exécutif, le cas échéant².

¹ Premier « Attendu » du Code.

² Deuxième « Attendu » du Code.

Au premier chef, les valeurs de l'Assemblée nationale comprennent l'engagement de tous les députés envers l'amélioration des conditions sociales et économiques des Québécois. En outre, les députés déclarent que leur conduite doit être empreinte de bienveillance, de droiture, de convenance, de sagesse, d'honnêteté, de sincérité et de justice³.

Les députés reconnaissent que le respect des valeurs de l'Assemblée nationale 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 confiée⁴.

Il s'ensuit qu'ils doivent faire preuve d'intégrité et d'impartialité dans l'exercice de leur charge. Aux yeux de la population, il ne doit pas faire de doute que les membres de l'Assemblée nationale, y compris ceux qui exercent la charge de membre du Conseil exécutif, sont guidés par l'intérêt public, en écartant leurs intérêts personnels⁵.

Ces intérêts personnels peuvent être très variés. Par exemple, il peut s'agir d'un intérêt personnel sur le plan économique ou sur le plan financier. Un élément d'actif ou de passif faisant partie du patrimoine du député pourrait nous porter à croire qu'il risque de l'influencer dans l'exercice de sa charge. Accessoirement, le député pourrait être associé dans un objectif tout à fait louable, à un organisme sportif ou un organisme sans but lucratif ou à une autre activité civile ou commerciale qui pourrait conduire une personne raisonnable à s'interroger sur la possibilité qu'il ne soit pas totalement désintéressé dans l'exercice de sa charge. De la même façon, les liens que le membre de l'Assemblée nationale peut avoir sur le plan professionnel, communautaire, ethnique, familial ou religieux, y compris avec les personnes de son entourage, peuvent constituer un intérêt personnel qui pourrait éventuellement exercer une influence sur son indépendance de jugement, dans l'exercice de sa charge.

Dans les pages qui suivent, nous verrons à quel point l'effort déployé par les élus dans la mise en application du Code se rapporte à d'innombrables situations, dans l'exercice de leur charge, et mérite d'être souligné. Ils ont pris des mesures concrètes pour éviter d'être placés dans une situation de conflit d'intérêts.

Le présent Rapport sur la mise en œuvre illustre, en pratique, la contribution significative des députés, des membres du Conseil exécutif et de leur personnel, pour soutenir l'Assemblée nationale et maintenir la confiance de la population.

Merci de votre attention!

Jacques Saint-Laurent

³ Article 6 du Code.

⁴ Article 9 du Code.

⁵ Article 15 du Code.

1. Présentation du Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale

Le législateur a souhaité être informé par le commissaire de l'expérience vécue au cours des premières années dans l'application du Code et, le cas échéant, de l'opportunité de le modifier. À cette fin, l'article 114 du Code prévoit ce qui suit.

« 114. Le commissaire doit, au plus tard le 1^{er} janvier 2015, et par la suite tous les cinq ans, faire un rapport sur la mise en œuvre du présent code et sur l'opportunité de le modifier.

Ce rapport est remis au président de l'Assemblée nationale, lequel le dépose devant celle-ci dans les 15 jours de sa réception ou, si l'Assemblée ne siège pas, dans les 15 jours de la reprise de ses travaux. Par la suite, la commission compétente de l'Assemblée nationale étudie ce rapport. »

À l'occasion de ce premier Rapport sur la mise en œuvre, nous débiterons l'exposé par une brève présentation du Code. Par la suite, nous avons l'objectif de renseigner le lecteur sur certaines interprétations du commissaire depuis trois ans, même s'il n'en résulte aucune recommandation sur l'opportunité de modifier le Code. Finalement, pour certains sujets, les renseignements relatifs à l'interprétation du Code, des Règles ou du Règlement seront complétés par des interprétations et, le cas échéant, une recommandation.

Ce premier Rapport sur la mise en œuvre du Code n'a pas la prétention d'être exhaustif. Au contraire, il invite le lecteur à prendre connaissance de certaines interprétations qui nous semblent présenter un intérêt général. Nous avons tenté de présenter les situations les plus significatives dans le contexte actuel, en espérant que cela contribuera à faire connaître la jurisprudence des dernières années et à renseigner le lecteur sur les préoccupations qu'elle suscite, le cas échéant.

Au début du mois de février 2014, tous les membres de l'Assemblée nationale ont été invités à répondre à un questionnaire au sujet de la mise en œuvre du Code, depuis son adoption. Ce questionnaire était, en fait, un aide-mémoire concernant les différents sujets pour lesquels ils pourraient souhaiter faire part de leur expérience ou soumettre des commentaires. Nous avons sincèrement apprécié les réponses qui nous furent soumises. Elles furent considérées dans la préparation des commentaires et recommandations qui apparaissent au présent rapport sur la mise en œuvre.

1.1 Période antérieure à l'adoption du Code

Avant l'adoption du Code, la *Loi sur l'Assemblée nationale*⁶ comprenait certaines dispositions en matière de conflits d'intérêts. Elles furent remplacées par les règles déontologiques prescrites par le Code.

⁶ 1982, chapitre 62.

Ces dispositions antérieures avaient été introduites par le législateur en 1982, au moment de l'adoption de la *Loi sur l'Assemblée nationale*. Il s'agissait, notamment, des articles 57 à 60 de cette loi, relatifs aux incompatibilités de fonctions, abrogés par l'article 117 du Code. Les articles 61 à 73 de la *Loi sur l'Assemblée nationale* concernaient des obligations en matière de conflits d'intérêts. Un député devait éviter de se placer dans une situation où son intérêt personnel peut l'influencer dans l'exercice de ses fonctions. De la même façon, il lui était interdit, directement ou indirectement, de participer à un marché avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public. Ces dispositions législatives ont aussi été abrogées par l'article 117 du Code.

La *Loi sur l'Assemblée nationale* avait institué la fonction de juriconsulte. Ce conseiller était chargé de fournir à tout député qui en fait la demande, un avis écrit et motivé sur la conformité d'une situation dans laquelle il pouvait être placé, au regard des règles relatives aux incompatibilités de fonctions ou aux conflits d'intérêts. Les articles 74 à 81 de la *Loi sur l'Assemblée nationale* concernant les avis consultatifs ont également été abrogés par l'article 117 du Code.

Enfin, les articles 82 à 84 de *Loi sur l'Assemblée nationale* permettaient à un député de porter, devant l'Assemblée nationale, une plainte reprochant à un autre député d'avoir été dans une situation de conflit d'intérêts, notamment. Le cas échéant, une commission était chargée d'examiner la plainte et de faire rapport à l'Assemblée. Au moment de l'entrée en vigueur des dispositions législatives prescrites par le nouveau Code, le 1^{er} janvier 2012, le processus de plainte prévu aux articles 82 à 84 de la *Loi sur l'Assemblée nationale* a été abrogé, pour être remplacé par le pouvoir délégué au commissaire de faire une enquête à la demande d'un député ou de sa propre initiative comme nous le verrons plus loin.

En 2010, les députés ont été unanimes à considérer que le moment était venu d'établir un cadre éthique et déontologique plus élaboré pour les membres de l'Assemblée nationale, y compris les membres du Conseil exécutif, ainsi que les membres de leur personnel. Ils n'étaient pas sans savoir que l'Assemblée nationale était la seule assemblée législative au Canada qui n'avait pas codifié l'ensemble de ses règles déontologiques. De plus, aucune autorité indépendante n'était chargée d'administrer les règles déontologiques, de mener des enquêtes et de faire rapport à l'Assemblée nationale. La loi ne prévoyait pas davantage une obligation pour les députés et pour les membres du Conseil exécutif de déclarer leurs intérêts personnels et les intérêts personnels des membres de leur famille immédiate.

En plus des règles déontologiques prescrites par la *Loi sur l'Assemblée nationale*, les membres du Conseil exécutif étaient assujettis aux *Directives du premier ministre*, jusqu'à l'entrée en vigueur des articles 42 à 61 du Code. En considérant le rôle assumé par chaque ministre au sein du gouvernement et la quantité de renseignements portés à leur connaissance, notamment en siégeant au Conseil des ministres, ces *Directives du premier ministre* imposaient des règles particulières pour les membres du cabinet.

Même si ces directives pouvaient varier d'un premier ministre à l'autre, elles portaient généralement sur les risques de conflits d'intérêts résultant des intérêts détenus dans des entreprises dont les titres sont transigés à une bourse, de l'interdiction de participer à un marché avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public, de la confidentialité des renseignements portés à la connaissance de ces ministres et des règles d'après-mandat qu'ils devaient s'engager à respecter.

Pour la période antérieure à l'adoption du Code, en décembre 2010, les membres du personnel des députés et des cabinets de l'Assemblée nationale devaient respecter, dans leur emploi, certaines règles déterminées par le Bureau de l'Assemblée nationale. Dans le cas des membres du personnel des députés, le Bureau de l'Assemblée nationale avait adopté, par sa décision numéro 1283, du 8 décembre 2005, le *Règlement sur la rémunération et les conditions de travail du personnel d'un député* dont les articles 7 à 9 étaient relatifs à leur comportement déontologique. Le même jour, le Bureau de l'Assemblée nationale avait adopté le *Règlement sur la rémunération et les conditions de travail du personnel des cabinets de l'Assemblée nationale*, par sa décision numéro 1284, dont les articles 7 à 9 prévoyaient les mêmes règles pour ce personnel politique.

Dans le cas des membres du personnel d'un cabinet ministériel, les articles 35 et 36 de la *Directive concernant le recrutement, la rémunération et les autres conditions de travail du personnel des cabinets de ministre* (Directive 4-83, refondue par le CT 164805 du 30 juin 1987) adoptée en vertu de la *Loi sur l'exécutif* (chapitre E-18), encadraient leur comportement déontologique.

1.2 Adoption du Code

Dès sa sanction, le projet de loi numéro 48 de la première session de la 39^e législature a été perçu, par les membres de l'Assemblée nationale et par la population, comme un texte législatif de la plus haute importance. En effet le Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale, devenu le chapitre C-23.1, ajoutait des garanties fondamentales pour soutenir l'exercice du processus démocratique au Québec.

Par ce nouveau Code, les membres de l'Assemblée nationale ont pris l'engagement de respecter les règles déontologiques et les principes éthiques qu'ils ont eux-mêmes déterminés, dans l'objectif de maintenir la confiance de la population envers eux et l'Assemblée nationale.

De plus, dans la mise en œuvre de ces nouvelles règles déontologiques et des principes éthiques, ils ont prévu obtenir des conseils et des avis du commissaire ou du juriconsulte. Ils ont également décidé que leur engagement à respecter les règles déontologiques et leur adhésion aux valeurs de l'Assemblée nationale devaient faire l'objet d'un mécanisme de contrôle rigoureux, incluant l'exercice d'un pouvoir d'enquête par le commissaire et, le cas échéant, des sanctions. Voici un résumé des différentes mesures prises par le législateur au moment de l'adoption du Code.

1.3 Résumé du Code

1.3.1 Valeurs de l'Assemblée nationale

Tous les députés s'engagent à adhérer aux valeurs de l'Assemblée nationale qui doivent les guider dans l'exercice de leur charge, ainsi que dans l'appréciation des règles déontologiques qui leur sont applicables. L'article 6 du Code dont nous discuterons à la section 2.3, constitue, à ce sujet, la pierre angulaire sur laquelle reposent tous les autres éléments du Code.

Deux catégories de règles déontologiques ont été introduites par le législateur. D'une part, les articles 10 à 41 concernent les règles déontologiques applicables à tout député. D'autre part, les articles 42 à 61 concernent les règles déontologiques particulières applicables aux membres du Conseil exécutif.

1.3.2 Règles déontologiques applicables à tout député

Les règles déontologiques applicables à tout député, y compris les membres du Conseil exécutif, concernent les incompatibilités de fonctions, les conflits d'intérêts, les dons et avantages et la déclaration des intérêts personnels, notamment. Face aux risques de conflits d'intérêts, un député doit impérativement préserver son indépendance de jugement en écartant son intérêt personnel au bénéfice de l'intérêt collectif⁷. Par ses actions ou par son influence, il ne peut favoriser ses intérêts personnels, ceux d'un membre de sa famille immédiate ou de ses enfants non à charge ou, d'une manière abusive, ceux de toute autre personne⁸. De la même façon, tous les députés doivent respecter la confidentialité des dossiers et protéger les renseignements dont ils ont connaissance dans l'exercice de leur charge⁹.

Un député ne peut, directement ou indirectement, participer à un marché avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public. Toutefois, il peut avoir un intérêt dans une entreprise qui participe à un tel marché, à certaines conditions¹⁰.

1.3.2.1 Dons et avantages

Le député ne peut pas solliciter ou recevoir, pour lui ou pour une autre personne, quelque avantage en échange d'une intervention ou d'une prise de position. Si un don ou un avantage peut influencer son indépendance de jugement ou risquer de compromettre son intégrité, le député ne peut pas conserver le don ou l'avantage. Lorsqu'un don n'est pas visé par ces interdictions, le député peut l'accepter. Toutefois, si la valeur du don ou de l'avantage est supérieure à 200 \$, il doit faire une déclaration au commissaire à ce sujet. Ce dernier tient un registre public des déclarations des membres de l'Assemblée nationale relatives à ces dons.

⁷ Article 15 du Code.

⁸ Article 16 du Code.

⁹ Article 17 du Code.

¹⁰ Article 18 du Code.

1.3.2.2 Assiduité, biens et services de l'État

En outre, le député fait preuve d'assiduité dans l'exercice de ses fonctions. Il ne peut, sans motif valable, faire défaut de siéger à l'Assemblée nationale durant une période déraisonnable¹¹. Il n'utilise les biens de l'État, y compris les biens loués par l'État ainsi que les services mis à sa disposition par l'État et n'en permet l'usage que pour des activités liées à l'exercice de sa charge¹².

1.3.2.3 Déclaration des intérêts personnels

À chaque année, tous les membres de l'Assemblée nationale, députés et membres du Conseil exécutif, doivent déposer auprès du commissaire une déclaration de leurs intérêts personnels et des intérêts personnels des membres de leur famille immédiate. Ce processus de déclaration des intérêts vise d'abord et avant tout à donner l'occasion à chaque membre de l'Assemblée nationale, avec la collaboration du commissaire, de prendre les mesures nécessaires pour éviter d'être placé dans une situation de conflit d'intérêts, dans l'exercice de sa charge.

Le contenu de la déclaration des intérêts personnels diffère selon qu'il s'agit d'un député ou d'un membre du Conseil exécutif. Dans les deux cas, les revenus, les créances ou les dettes, les activités professionnelles, les intérêts détenus dans des entreprises dont les titres sont transigés à une bourse et les fonctions d'administrateur ou de dirigeant doivent, notamment, être déclarées. Dans le cas des membres du Conseil exécutif, il faut ajouter aux renseignements mentionnés précédemment tous les éléments d'actif et de passif, les immeubles détenus à des fins résidentielles personnelles ainsi que les recours judiciaires, notamment¹³.

Le commissaire doit établir un sommaire de la déclaration des intérêts personnels du député qu'il rend public dans son site Internet¹⁴. De la même façon, il établit le sommaire de la déclaration des intérêts personnels du membre du Conseil exécutif et des membres de sa famille immédiate qui est rendu public¹⁵.

1.3.3 Règles déontologiques particulières applicables aux membres du Conseil exécutif

Des règles déontologiques particulières s'appliquent au membre du Conseil exécutif parce que, dans l'exercice des responsabilités qui lui sont déléguées, les risques d'être placé dans une situation de conflit d'intérêts sont plus importants. Elles concernent, notamment, l'obligation de se consacrer exclusivement à l'exercice de ses fonctions¹⁶. Le membre du Conseil exécutif doit se départir de ses intérêts dans des entreprises dont les titres sont transigés à une bourse ou les transporter dans une fiducie ou un mandat sans droit de regard dont le fiduciaire ou le mandataire est indépendant¹⁷. Le membre du Conseil exécutif doit s'abstenir de faire un marché avec le

¹¹ Article 35 du Code.

¹² Article 36 du Code.

¹³ Articles 38 et 52 du Code.

¹⁴ Article 40 du Code.

¹⁵ Article 55 du Code.

¹⁶ Article 43 du Code.

¹⁷ Article 45 du Code.

gouvernement, un ministère ou un organisme public. L'entreprise dans laquelle il détient des intérêts¹⁸ doit aussi s'en abstenir.

Des mesures particulières doivent être prises par le membre du Conseil exécutif qui serait ponctuellement placé dans une situation de conflit d'intérêts. L'article 49 du Code exige qu'il avise le commissaire et le secrétaire général du Conseil exécutif et s'engage, tant que la situation n'est pas régularisée, à ne pas discuter avec ses collègues, même en privé, des dossiers qui peuvent être liés de près ou de loin avec l'intérêt en cause, à ne pas exercer ou tenter d'exercer directement ou indirectement quelque influence et à demander que les informations pertinentes ne soient jamais portées à son attention.

1.3.3.1 Règles d'après-mandat

En outre, des règles d'après-mandat s'appliquent au membre du Conseil exécutif, mais pas au député. Lorsqu'un membre du Conseil exécutif cesse d'exercer ses fonctions à ce titre, il doit se comporter de façon à ne pas tirer d'avantages indus de ses fonctions antérieures. Il ne doit pas divulguer une information confidentielle dont il a pris connaissance à l'occasion ou dans l'exercice de ses fonctions, ou donner des conseils fondés sur cette information. Il ne peut agir relativement à certaines procédures, négociations ou opérations dans lesquelles il a agi à titre de membre du Conseil exécutif. Enfin, dans les deux ans qui suivent la cessation de ses fonctions, il ne peut accepter certaines nominations, ni intervenir pour le compte d'autrui dans certaines circonstances¹⁹.

1.3.4 Mécanismes d'application et de contrôle

Ces principes éthiques et ces règles déontologiques n'auraient pas eu la même importance, ni la même reconnaissance, si les membres de l'Assemblée nationale n'avaient pas introduit au Code des mécanismes d'application et de contrôle.

D'abord, l'Assemblée nationale confie à un commissaire qui n'est pas un élu, nommé aux deux tiers de ses membres, la responsabilité de voir à l'application du Code, de donner des avis motivés, assortis des recommandations qu'il juge indiquées et de faire enquête²⁰.

Lorsque le commissaire a terminé son enquête, il remet sans délai son rapport, qui énonce les motifs à l'appui de ses conclusions, au président de l'Assemblée nationale, au député visé par l'enquête et au chef parlementaire du parti reconnu auquel appartient le député²¹. Si le commissaire a conclu qu'un manquement au Code a été commis, il peut recommander à l'Assemblée nationale que l'une ou l'autre des sanctions mentionnées à l'article 99 du Code soit imposée au député. Pour les membres du personnel, il faut s'en remettre à la procédure prescrite par les Règles ou le Règlement qui n'autorise pas le commissaire à recommander une sanction.

¹⁸ Article 46 du Code.

¹⁹ Articles 56 à 61 du Code.

²⁰ Articles 62, 63, 87, 91 et 92 du Code.

²¹ Article 98 du Code.

La fonction de juriconsulte a été reconduite par le Code²². Le juriconsulte, nommé à l'unanimité par les membres du Bureau de l'Assemblée nationale, est chargé de fournir à tout député qui lui en fait la demande, des avis en matière d'éthique et de déontologie. Ces avis ne lient pas le commissaire²³.

1.3.5 Membres du personnel des députés, des cabinets de l'Assemblée nationale et des cabinets ministériels

Le résumé du Code doit aussi comprendre un résumé des règles éthiques et déontologiques applicables aux membres du personnel politique. Pour remplacer les articles pertinents des règlements du Bureau de l'Assemblée nationale auxquels nous avons fait référence plus tôt et ceux de la Directive 4-83²⁴, le législateur a introduit au Code des dispositions prévoyant l'adoption de nouvelles règles déontologiques applicables aux membres du personnel.

L'article 119 du Code modifie la *Loi sur l'Assemblée nationale* pour introduire un nouvel article 124.3 déléguant au Bureau de l'Assemblée nationale la responsabilité d'adopter, à l'unanimité, des règles déontologiques applicables aux membres du personnel des cabinets de l'Assemblée nationale et aux membres du personnel des députés.

Le 21 mars 2013, le Bureau de l'Assemblée nationale a adopté à l'unanimité les *Règles déontologiques applicables aux membres du personnel des députés et des cabinets de l'Assemblée nationale*. Ces règles déontologiques sont entrées en vigueur le 30 avril 2013.

Pour sa part, l'article 123 du Code modifie la *Loi sur l'exécutif* en ajoutant les articles 11.7 à 11.10. Ces articles traitent des règles déontologiques que doit adopter, par règlement, le commissaire, concernant les membres du personnel d'un cabinet ministériel.

Le 27 mars 2013, le Commissaire à l'éthique et à la déontologie a publié, à la *Gazette officielle du Québec*, le *Règlement concernant les règles déontologiques applicables aux membres du personnel d'un cabinet ministériel*. Ce Règlement est entré en vigueur le 30 avril suivant.

Pour la période pendant laquelle le Bureau de l'Assemblée nationale et le commissaire élaboraient respectivement leur projet de règles déontologiques, les articles 128 et 129 du Code prévoyaient des dispositions transitoires auxquelles les membres du personnel étaient assujettis, y compris, pour certains d'entre eux, des règles d'après-mandat. Ces règles transitoires ont été appliquées pour la période du 1^{er} janvier 2012 au 30 avril 2013.

²² Article 108 du Code.

²³ Article 110 du Code.

²⁴ Directive 4-83, refondue par le CT 164805 du 30 juin 1987.

Il est important de souligner que les règles déontologiques ont été établies par une loi, c'est-à-dire le Code, dans le cas des députés et des membres du Conseil exécutif et, en raison du partage de pouvoir et des compétences respectives de la branche exécutive et législative de l'État, par des règles du Bureau de l'Assemblée nationale, dans le cas des membres du personnel des députés et des cabinets de l'Assemblée nationale et par un règlement du commissaire, dans le cas des membres du personnel des cabinets ministériels. Si les instruments juridiques utilisés dans l'élaboration de ces règles déontologiques diffèrent pour chaque groupe, il en est tout autrement en ce qui a trait au contenu. De façon générale, en faisant les adaptations nécessaires, ce sont les mêmes valeurs de l'Assemblée nationale et les mêmes règles déontologiques que l'on retrouve au Code, aux Règles et au Règlement. L'objectif est d'assurer une cohérence entre les règles déontologiques, les principes éthiques et les valeurs de l'Assemblée nationale que doivent respecter ces personnes dans l'exercice de leur fonction. À certaines occasions, ils peuvent être confrontés aux mêmes risques de conflits d'intérêts.

Les commentaires qui suivent tiennent compte des similitudes entre les règles déontologiques applicables aux membres du personnel et aux élus. Le cas échéant, une situation qui serait particulière aux élus ou aux membres du personnel sera soulignée.

1.3.6 Entrée en vigueur progressive

Plusieurs articles du Code sont entrés en vigueur le 8 décembre 2010, jour de sa sanction. Il s'agit du titre préliminaire précisant l'objet du Code, son champ d'application et certaines définitions, le Titre I, relatif aux valeurs et principes éthiques ainsi que certains articles du Titre IV relatifs aux mécanismes d'application et de contrôle, dont la fonction de commissaire et les règles administratives correspondantes.

Le 1^{er} juillet 2011, une deuxième série d'articles est entrée en vigueur. Ce sont les articles relatifs à la déclaration des intérêts personnels des membres du Conseil exécutif et des membres de leur famille immédiate. À cette occasion, le Code a prévu l'entrée en vigueur des articles relatifs à la fonction de juriconsulte, de façon à ce qu'il puisse, dès ce moment-là, recevoir une demande d'avis de la part des membres du Conseil exécutif. Ces derniers pouvaient donc, à leur choix, adresser leur demande d'avis au commissaire ou au juriconsulte.

Le 1^{er} octobre 2011, d'autres articles du Code sont entrés en vigueur. Ce sont les articles relatifs au dépôt de la déclaration des intérêts personnels des députés et des membres de leur famille immédiate. À compter de cette date, le commissaire et le juriconsulte étaient autorisés à recevoir une demande d'avis de la part d'un député.

Enfin, le 1^{er} janvier 2012, tous les articles du Code qui n'étaient pas déjà en vigueur le sont devenus²⁵. Il s'agit des chapitres relatifs aux règles déontologiques applicables à tout député, aux règles déontologiques particulières applicables aux membres du Conseil exécutif, au processus d'enquête ainsi que les dispositions modificatives et transitoires.

Le 30 avril 2013, les *Règles déontologiques applicables aux membres du personnel des députés et des cabinets de l'Assemblée nationale* ainsi que le *Règlement concernant les règles déontologiques applicables aux membres du personnel d'un cabinet ministériel* sont entrés en vigueur.

²⁵ Article 133 du Code et décret 1220-2011 du 30 novembre 2011.

2. Mise en œuvre du Code depuis son adoption

2.1 Introduction

Comme nous l'avons déjà indiqué, le Rapport sur la mise en œuvre présente les expériences et les défis rencontrés dans l'application du Code. Il fait connaître les interprétations données aux valeurs de l'Assemblée nationale et aux règles déontologiques. L'examen de ces sujets respecte l'ordre déterminé par le Code, en commençant par le titre préliminaire, jusqu'à la fin.

D'abord, le législateur souligne le rôle fondamental des membres de l'Assemblée nationale dans l'exercice du processus démocratique et l'importance des responsabilités confiées aux députés et aux ministres, au bénéfice de la population. Dans l'exercice de leur charge, le Code doit leur servir de guide, en matière d'éthique et de déontologie. Avec ce nouveau cadre juridique, ils peuvent mieux déceler un risque d'être placés dans une situation de conflit d'intérêts et prendre en considération tout questionnement qui peut être soulevé à ce sujet.

Le législateur a souhaité que les membres de l'Assemblée nationale soient guidés par des mesures éthiques et déontologiques permettant d'offrir des garanties qu'ils exercent leur charge en travaillant à l'amélioration des conditions sociales et économiques des Québécois.

2.2 Titre préliminaire – Objet, application et interprétation

Le titre préliminaire du Code précise l'objet, le champ d'application et définit certains termes. Pour ce titre, nos seuls commentaires portent sur l'étendue de la compétence du commissaire.

L'article 2 précise que le Code s'applique aux fonctions de député et de membre du Conseil exécutif.

« 2. Le présent code s'applique aux députés, y compris ceux qui sont membres du Conseil exécutif. À l'égard de ces derniers, il s'applique également dans l'exercice de leur charge de membre du Conseil exécutif.

Pour l'application du présent code, est réputée être un député une personne :

1° qui est membre du Conseil exécutif sans être membre de l'Assemblée nationale;

2° qui a été un député mais qui ne l'est plus, aux fins de l'application d'une sanction pour un manquement au présent code. »

Interprétation : La formulation de l'article 2 a conduit le commissaire à préciser que le Code ne s'applique pas à une personne qui n'est pas député, ni membre du Conseil exécutif. Le commissaire n'a pas compétence sur les faits antérieurs à l'élection d'un député. Pour cette raison, nous avons refusé de donner un avis écrit à une personne qui, avant de soumettre sa candidature à une élection pour devenir membre de l'Assemblée nationale, souhaite connaître quelles obligations déontologiques pourraient s'appliquer à elle, dans sa situation. Même si nous lui avons communiqué verbalement les renseignements nécessaires à son analyse,

elle ne pouvait pas obtenir un avis écrit du commissaire préalablement à son élection.

N'étant pas habilité à rendre un avis écrit à leur égard, le commissaire transmet uniquement des informations générales quant à l'application du Code. Conséquemment, les candidats ne peuvent pas obtenir l'avis nécessaire à la prise d'une décision concernant leur éventuelle candidature.

Recommandation 1 : Que le Code soit modifié pour prévoir que, dans la période de six mois précédant une élection, le commissaire peut, sur demande écrite d'une personne qui n'est pas député, rendre un avis écrit relativement à toute question concernant les obligations de cette personne au terme du Code, dans sa situation.

Si cette recommandation était retenue, la compétence du commissaire serait étendue à des faits antérieurs à l'élection d'un membre de l'Assemblée nationale pour des personnes qui souhaitent obtenir un avis du commissaire, avant de déposer leur candidature. À l'opposé, lorsqu'une personne quitte la vie politique, l'article 81 du Code prévoit que le commissaire conserve sa compétence pour une période de cinq ans suivant la fin de son mandat. Cela prolonge d'autant la durée de la compétence du commissaire à l'égard des personnes qui ont cessé d'être députés ou membres du Conseil exécutif.

Par exemple, plus de trois ans après qu'une personne ait cessé d'exercer ses fonctions de membre du Conseil exécutif et de députée, le commissaire a débuté une enquête, à son initiative, pour déterminer si un manquement aux règles d'après-mandat a été commis. En application de l'article 59 du Code, il s'agissait de déterminer si l'ex-membre du Conseil exécutif avait accepté d'agir, pour le compte d'autrui, à l'égard de la même procédure, négociation ou autre opération pour laquelle elle aurait antérieurement agi, comme ministre²⁶.

2.2.1 Membres du personnel

Concernant la compétence du commissaire, il faut ajouter les responsabilités qu'il assume auprès du personnel politique. Nous vous référons à la section 1.3.5 du présent rapport qui indique que la compétence du commissaire s'étend aux membres du personnel en application des *Règles déontologiques applicables aux membres du personnel des députés et des cabinets de l'Assemblée nationale* et du *Règlement concernant les règles déontologiques applicables aux membres du personnel d'un cabinet ministériel*.

²⁶ DE-05-2014.

2.3 Titre I – Valeurs et principes éthiques

Au Titre I, le législateur proclame les valeurs de l'Assemblée nationale. Ce texte législatif présente les engagements les plus forts pris par les membres de l'Assemblée nationale et par les membres de leur personnel, au bénéfice de la société québécoise. Tous s'engagent, non seulement, à travailler à l'amélioration des conditions sociales et économiques des Québécois, quelle que soit la formation politique à laquelle ils appartiennent, mais également à respecter et protéger l'Assemblée nationale ainsi que ses institutions et à faire preuve de respect envers les députés, les fonctionnaires de l'État et les citoyens. Bref, ils s'engagent avec tous les moyens dont ils disposent, à contribuer à la bonne marche de la société québécoise.

« 6. Les valeurs de l'Assemblée nationale sont les suivantes :

1° l'engagement envers l'amélioration des conditions sociales et économiques des Québécois;

2° le respect et la protection de l'Assemblée nationale et de ses institutions démocratiques;

3° le respect envers les membres de l'Assemblée nationale, les fonctionnaires de l'État et les citoyens.

La conduite du député est empreinte de bienveillance, de droiture, de convenance, de sagesse, d'honnêteté, de sincérité et de justice. Par conséquent, le député :

1° fait preuve de loyauté envers le peuple du Québec;

2° reconnaît qu'il est au service des citoyens;

3° fait preuve de rigueur et d'assiduité;

4° recherche la vérité et respecte la parole donnée;

5° a un devoir de mémoire envers le fonctionnement de l'Assemblée nationale et de ses institutions démocratiques. »

En application des valeurs de l'Assemblée nationale, les élus et les membres de leur personnel disposent de toute la discrétion nécessaire pour déterminer ce qui leur semble approprié, selon les circonstances. Il ne s'agit pas de normes précises qui pourraient être appliquées de façon mécanique. Au contraire, et c'est là une caractéristique importante de ces valeurs, elles sont écrites en termes généraux pour permettre au député et au personnel d'être guidés par ces repères dans l'exercice de leur charge, sans que cela constitue un obstacle quelconque à leur liberté d'action. Toutefois, il faut reconnaître que, pour les premiers mois suivant l'entrée en vigueur du Code, les députés et les ministres ne savaient pas à quoi s'en tenir et s'interrogeaient sur ce qui leur était dorénavant permis ou interdit, en application des valeurs de l'Assemblée nationale,

dans l'exercice de leur charge. En fait, ils ont vite compris qu'ils doivent éviter de se perdre dans les hypothèses ou de multiplier les questionnements sur le plan théorique.

En pratique, ces principes éthiques s'appuient sur la volonté de chaque membre de l'Assemblée nationale d'assumer pleinement sa responsabilité de soutenir l'intérêt public, de maintenir son indépendance de jugement, d'être efficace et d'agir de façon responsable. Après avoir énoncés publiquement de tels engagements éthiques, les membres du Conseil exécutif, les députés et les membres de leur personnel doivent retenir que la population s'attend à ce qu'ils adhèrent et respectent les valeurs de l'Assemblée nationale, dans l'exercice de leur charge.

2.3.1 Appliquer les valeurs de l'Assemblée nationale

Lorsqu'il s'agit de préciser, sur le terrain, ce qu'implique le respect des valeurs de l'Assemblée nationale, on ne peut pas dresser une liste de ce qui est interdit ou permis par le Code. Les actions des intéressés doivent être adaptées au contexte factuel du moment. Toutefois, en l'absence d'indications plus précises dans le Code, certains repères, comme le cadre législatif qui s'applique à tout citoyen, ajoutent une dimension concrète.

Ainsi, dans l'exercice de ma fonction de commissaire, j'ai constaté que les membres de l'Assemblée nationale et leur personnel se font un devoir de respecter les lois et les règlements qui s'appliquent à eux comme à l'ensemble des citoyens. Les députés respectent ce cadre juridique, non seulement pour eux-mêmes, mais également parce que leur fonction exige de donner l'exemple. En matière d'éthique et de déontologie, les nombreuses conditions et les normes prescrites par les lois et les règlements sont autant de repères concrets pour guider le comportement des députés, des membres du Conseil exécutif et de leur personnel.

Chaque membre de l'Assemblée nationale a aussi le privilège de donner l'occasion à la population de participer aux débats publics. À cette fin, le mandat de l'élu consiste à bien se renseigner, pour être en mesure d'informer correctement ses concitoyens. Il recueille l'information pertinente en s'assurant de considérer tous les faits. Il prend connaissance des renseignements techniques et spécialisés à sa disposition et de l'avis des experts dans le domaine concerné.

En application des valeurs de l'Assemblée nationale, la contribution du député est, non seulement unique, mais essentielle. Par sa compréhension des processus législatifs et administratifs, il est en mesure de soutenir l'analyse complète et détaillée des questions qui interpellent les citoyens. Par la connaissance de chaque dossier et l'analyse approfondie des questions à considérer, le député, le membre du Conseil exécutif et le membre du personnel s'emploient à donner une voix aux citoyens et à soutenir l'intérêt public.

2.3.2 Intervention du commissaire en matière de harcèlement

Le Cercle des femmes parlementaires a été mandaté par le président de l'Assemblée nationale pour élaborer la politique sur le harcèlement sexuel de l'institution.

À ce sujet, il importe de préciser qu'aucune disposition du Code, des Règles ou du Règlement ne prévoit spécifiquement une intervention du commissaire en matière de harcèlement. Néanmoins, si le commissaire était interpellé à ce sujet par un député, un membre du Conseil exécutif, un membre du personnel des députés, des cabinets de l'Assemblée nationale ou d'un cabinet ministériel, il pourrait considérer la situation en application des valeurs de l'Assemblée nationale, si les circonstances l'exigent. En vertu de l'article 6 du Code, les valeurs de l'Assemblée nationale s'appliquent aux députés et aux membres du Conseil exécutif. Elles encadrent aussi les membres du personnel en vertu de l'article 3 des Règles et de l'article 4 du Règlement.

Le commissaire ne procéderait pas à un examen du respect des règles applicables en droit du travail. En fait, son analyse porterait sur la preuve d'un comportement qui pourrait constituer un manquement aux valeurs de l'Assemblée nationale au regard du Code, des Règles ou du Règlement. Le cas échéant, le commissaire pourrait faire une enquête, à son initiative, sur la base de l'article 92 du Code, ou en vertu de l'article 33 des Règles ou de l'article 34 du Règlement.

Inévitablement, l'intervention du commissaire en application des valeurs de l'Assemblée nationale demeurera une mesure partielle qui ne correspond pas aux mécanismes mis en place, en matière de droit du travail, pour des situations semblables. Puisque les moyens d'intervention du commissaire se limitent actuellement à l'application des valeurs de l'Assemblée nationale, le législateur pourrait considérer la possibilité de prévoir des mesures législatives nouvelles, traitant spécifiquement de la question du harcèlement à l'égard des députés, des membres du Conseil exécutif ou des membres de leur personnel.

Recommandation 2 : Que les membres de l'Assemblée nationale procèdent à un examen sur la pertinence de prévoir des mesures législatives en matière de harcèlement dont pourraient être victimes les députés, les membres du Conseil exécutif et les membres de leur personnel.

2.3.3 Un manquement aux valeurs de l'Assemblée nationale peut conduire à une enquête

En application de l'article 92 du Code, le commissaire peut, à son initiative, faire une enquête pour déterminer si un député a commis un manquement au Code. Cela inclut les valeurs de l'Assemblée nationale prescrites par le Titre I. Par contre, l'article 91 du Code ne permet pas à un député de demander au commissaire de faire une enquête concernant un éventuel manquement aux valeurs de l'Assemblée nationale.

Jusqu'à maintenant, un seul rapport d'enquête, à l'initiative du commissaire, examine le respect des valeurs de l'Assemblée nationale par un ex-député. Il s'agit du rapport d'enquête du commissaire du 7 juin 2012²⁷ qui conclut que par l'inaction d'un député, un manquement aux valeurs de l'Assemblée nationale a été commis.

2.3.4 Cohérence

Loin d'être un objectif théorique, les valeurs de l'Assemblée nationale sont directement liées à l'exercice de la charge. Ainsi, plusieurs avis rendus depuis plus de trois ans s'inspirent de l'article 8 du Code pour recommander aux députés de garder constamment à l'esprit les principes éthiques soutenus par les valeurs de l'Assemblée nationale. Ils doivent rechercher la cohérence entre leurs actions et ces valeurs, même si, en soi, leurs actions ne contreviennent pas aux règles déontologiques qui leur sont applicables.

« 8. Les députés reconnaissent que ces valeurs doivent les guider dans l'exercice de leur charge ainsi que dans l'appréciation des règles déontologiques qui leur sont applicables et qu'il doit être tenu compte de ces valeurs dans l'interprétation de ces règles. Ils recherchent la cohérence entre leurs actions et les valeurs énoncées au présent titre, même si, en soi, leurs actions ne contreviennent pas aux règles déontologiques qui leur sont applicables. »

Interprétation : L'interprétation des règles relatives aux dons et avantages, dont nous discuterons plus loin, constitue un exemple de l'application de l'article 8 du Code. Malgré le constat que le don ou l'invitation est acceptable au sens des règles déontologiques, il arrive qu'un inconfort demeure, quant à l'opportunité d'accepter le don ou l'invitation. S'inspirant des valeurs de l'Assemblée nationale et de l'article 8 précité, certains dons et certaines invitations, bien qu'ils puissent être acceptables parce qu'ils ne sont pas visés par les exceptions des articles 29 et 30 du Code, ont été refusés ou retournés au donateur, selon le cas.

²⁷ DE-02-2012.

2.4 Titre II – Règles déontologiques applicables à tout député

On ne saurait trop insister sur l'impact majeur des règles déontologiques prescrites par le Code sur l'exercice de la charge de député, de membre du Conseil exécutif et de membre du personnel. Le Titre II du Code concerne les règles déontologiques applicables à tout député alors que le Titre III concerne les règles déontologiques particulières applicables aux membres du Conseil exécutif. Dans le cas des membres du personnel, les Règles et le Règlement comportent des règles déontologiques qui s'inspirent largement du Code.

Contrairement aux valeurs de l'Assemblée nationale prescrites par le Titre I du Code, les règles déontologiques fixent des normes précises qui doivent être respectées, en fonction des circonstances particulières de chaque situation. Ces règles déontologiques ont l'avantage significatif de dissiper les interrogations concernant l'étendue des obligations des députés, des membres du Conseil exécutif et des membres du personnel. Avec des règles clairement énoncées, ils disposent de repères précis leur permettant de contrer un reproche relatif à un prétendu manquement déontologique qui n'en est pas un. Dorénavant, les manquements qui pourraient leur être reprochés doivent être en lien avec les règles déontologiques et les valeurs de l'Assemblée nationale.

Il est important de mentionner, qu'au moment de l'élaboration de ces règles déontologiques, le législateur a souligné l'ampleur et l'importance de l'exercice de la charge de membre de l'Assemblée nationale.

« ATTENDU qu'à titre de représentant de la population du Québec, le député contribue à l'adoption de lois et règlements, participe au pouvoir de surveillance de l'Assemblée nationale sur tout acte du gouvernement, de ses ministères et de ses organismes, porte assistance aux personnes et aux groupes qui demandent son aide dans leurs rapports avec l'État et participe aux débats publics; »

Les commentaires qui suivent concernent quelques règles déontologiques pour lesquelles nous avons souhaité informer les membres de l'Assemblée nationale de l'interprétation retenue jusqu'à maintenant et, dans certains cas, des recommandations qui en résulte.

Pour les membres de l'Assemblée nationale et leur personnel, le Code, les Règles et le Règlement sont les dispositions législatives les plus récentes concernant leur comportement déontologique. Comme nous l'avons mentionné précédemment, elles établissent un cadre éthique et déontologique qui peut s'appliquer dans plusieurs situations différentes. En fait, le Code, les Règles et le Règlement s'ajoutent à la législation existante que les membres de l'Assemblée nationale et leur personnel doivent respecter, au même titre que tous les citoyens. Ainsi, les règles de droit civil, pénal, criminel, fiscal, administratif et autres continuent de s'appliquer aux membres de l'Assemblée nationale et à leur personnel, alors que des dispositions éthiques et déontologiques se sont ajoutées.

2.4.1 Incompatibilités de fonctions

Les articles 10 à 14 du Code précisent qu'un membre de l'Assemblée nationale doit s'abstenir d'exercer certaines fonctions incompatibles avec la charge de député. La règle n'est pas la même pour les membres du Conseil exécutif qui sont assujettis à une exclusivité de fonctions prescrite par les articles 43 et 44 du Code.

Interprétation : Puisque le Code permet au député d'exercer une autre fonction parallèlement à l'exercice de sa charge, le commissaire a été appelé à préciser dans quelles circonstances et à quelles conditions d'autres fonctions peuvent être exercées. Ce fut notamment le cas au sujet de la possibilité pour un député d'accepter une charge d'enseignement à l'université, de publier une chronique ou un ouvrage, d'accepter la présidence d'honneur d'un événement commémorant un anniversaire ou d'une activité-bénéfice dans le cadre d'une campagne de financement, de siéger au conseil d'administration d'une entreprise, d'agir comme représentant pour des clients du secteur privé et de pratiquer le droit ou la médecine.

Nous avons conclu, pour ces exemples, que les députés pouvaient, parallèlement à l'exercice de leur charge, assumer d'autres fonctions, à la condition de respecter les règles déontologiques prescrites par le Code, notamment d'éviter de se placer dans une situation de conflit d'intérêts, d'éviter un conflit avec l'exercice de cette autre fonction et de faire preuve d'assiduité, comme le prévoit l'article 35 du Code.

Dans le chapitre relatif aux incompatibilités de fonctions, l'article 14 du Code rappelle au député qu'il ne peut exercer des activités de lobbyisme au sens de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme* (chapitre T-11.011), ce qui ne lui interdit pas les activités qu'exerce normalement un député dans le cadre de ses attributions.

En réponse à leurs questions en matière de lobbyisme, les membres de l'Assemblée nationale ont été invités à communiquer avec le Commissaire au lobbyisme, de façon à être guidés sur les mesures à prendre, lorsqu'ils font l'objet de représentations par un tiers.

2.4.1.1 Exercice d'une autre fonction

L'application des règles déontologiques relatives aux incompatibilités de fonctions confirme l'approche qui existait auparavant d'autoriser les députés, qui ne sont pas membres du Conseil exécutif, à exercer une autre fonction, en plus de leur charge à l'Assemblée nationale.

Considérant que les règles déontologiques sont en vigueur depuis plus de trois ans, les membres de l'Assemblée nationale pourraient vérifier dans quelles mesures l'exercice de la charge de député, qui a évolué au fil des ans, permet encore d'exercer parallèlement une autre fonction. En pratique, le menu législatif soumis aux députés a augmenté considérablement. De la même façon, l'ampleur des responsabilités ne cesse d'augmenter. Tous les députés souhaiteraient disposer de plus de temps dans leur travail à l'Assemblée nationale et pour surveiller le gouvernement, les ministères et les organismes publics. Grâce à la pertinence et à la qualité de

leurs interventions, les députés sont de plus en plus sollicités pour porter assistance aux personnes et aux groupes qui demandent leur aide, dans leurs rapports avec l'État. Le temps disponible pour exercer une autre activité diminue d'autant. En outre, le risque d'être placé dans une situation de conflit d'intérêts est inévitablement plus important, lorsqu'il y a cumul de fonctions. Par contre, il faut tenir compte des contraintes résultant de l'application de certaines lois professionnelles au sujet du maintien du droit de pratique, pour la période pendant laquelle ils siègent à l'Assemblée nationale.

Recommandation 3 : Que les membres de l'Assemblée nationale procèdent à un examen, au regard des principes éthiques et des règles déontologiques établis par le Code, de la pertinence de maintenir la possibilité, pour les députés, d'exercer simultanément plus d'une fonction.

2.4.2 Conflits d'intérêts

Les articles 15 à 26 du Code regroupent les règles déontologiques relatives aux conflits d'intérêts, applicables à tout député, y compris les membres du Conseil exécutif. On ne saurait trop insister sur l'importance de ce chapitre du Code. Ces règles déontologiques fondamentales doivent être rigoureusement respectées par tous les membres de l'Assemblée nationale et par les membres de leur personnel, en application des Règles et du Règlement. D'ailleurs, une partie importante des avis et des activités de contrôle du commissaire porte sur l'examen de situations de conflits d'intérêts réelles ou apparentes.

En application de ces règles déontologiques, chacun poursuit l'objectif de préserver son indépendance de jugement dans l'exercice de sa charge. À cette fin, il est nécessaire de maintenir une frontière clairement définie et étanche entre son intérêt personnel et l'exercice de sa charge. Il s'agit de prendre en considération tout intérêt qui est susceptible d'influencer son indépendance de jugement, de façon à ne pas favoriser son intérêt personnel, celui d'un membre de sa famille immédiate, d'un enfant non à charge ou, d'une manière abusive, de toute autre personne.

Le membre de l'Assemblée nationale ou le membre du personnel qui doit faire l'analyse de sa situation personnelle, dans l'objectif de préserver son indépendance de jugement, disposera-t-il de la distance voulue pour anticiper correctement l'influence que pourrait provoquer un intérêt personnel ? Étant animé par de bonnes intentions, ce membre pourrait sincèrement penser que ses intérêts personnels ne risquent pas de l'influencer ou que, si ses actions favorisent accessoirement ses intérêts personnels, il ne serait pas dans une situation de conflit d'intérêts. Là n'est pas la question. L'examen d'une éventuelle situation de conflit d'intérêts s'effectue en considérant, à la fois, le point de vue du membre de l'Assemblée nationale concerné ou du membre du personnel et ce qui pourrait être perçu, pour les mêmes faits, par une personne raisonnablement bien informée. Chacun doit prendre conscience de la différence qui existe entre sa conviction personnelle et ce qui pourrait être perçu par la population dans les circonstances.

Dans l'analyse de ces situations, il ne faut pas sous-estimer la difficulté de connaître tous les faits qui doivent être considérés et d'en saisir la portée du point de vue d'un risque de conflit d'intérêts.

Interprétation : En interprétant les règles déontologiques sur les conflits d'intérêts, nous avons considéré qu'un litige opposant un membre du Conseil exécutif à un ministère ou à un organisme²⁸, dans le cadre de recours prescrits par la loi, ne le place pas, de ce seul fait, dans une situation de conflit d'intérêts. Par contre, en application de l'article 52 du Code, les informations relatives à ce litige doivent être inscrites dans la déclaration des intérêts personnels du ministre.

Dans un autre cas, nous avons considéré qu'un membre du Conseil exécutif peut bénéficier d'un congé sans traitement, à la condition que son retour, auprès de son employeur, ne soit pas conditionnel à la décision de le réintégrer. En effet, cette condition pourrait avoir pour conséquence que le ministre cherche à éviter de déplaire à son ex-employeur, pour garantir son retour après son passage en politique. Si ce n'est pas le cas et si aucun lien du genre ne subsiste, l'ex-membre du Conseil exécutif pourrait demeurer en congé sans traitement, sans être placé, de ce seul fait, dans une situation de conflit d'intérêts. Par contre, le ministre conservera l'obligation, dans l'exercice de sa charge, comme tous ses collègues à l'Assemblée nationale, de ne pas se placer dans une situation de conflit d'intérêts.

Dans l'analyse des actions qui pourraient, à première vue, correspondre à une situation de conflit d'intérêts, les membres de l'Assemblée nationale doivent être conscients de l'influence qu'ils peuvent exercer, même implicitement. Par exemple, nous avons recommandé à un député de ne pas prêter son nom à l'exposition d'un bien lui appartenant dans la salle d'exposition d'une entreprise ouverte au public. Le fait d'associer le nom du député, de façon indirecte, à l'entreprise qui expose le bien, pourrait risquer d'influencer d'éventuels clients au bénéfice de l'entreprise, se basant sur le fait que le député aurait lui-même mis sa confiance dans cette entreprise.

2.4.2.1 Intérêt personnel

Le 5 décembre 2014, le commissaire a déposé un rapport d'enquête²⁹ qui fait l'analyse de ce qui peut constituer un intérêt personnel au sens du Code et fournit un exemple de l'application de l'article 16.

Il importe de noter que dans l'application des règles déontologiques prescrites par le Code, le concept d'intérêt personnel peut comprendre l'intérêt personnel qui risque d'influencer l'indépendance de jugement du député, l'intérêt personnel qui pourrait être favorisé dans l'exercice de la charge, ou encore l'intérêt personnel et financier distinct de celui de l'ensemble des députés ou de la population. L'intérêt personnel auquel réfère le Code ne se limite pas aux intérêts économiques ou financiers. Ainsi, dans certaines situations particulières, l'analyse des faits pourrait établir que l'avantage que reçoit un député ou qui est reçu par un membre de sa famille, un proche, un associé ou une entreprise, bénéficie au membre de l'Assemblée nationale de façon telle, qu'il s'agit d'un intérêt personnel pour celui-ci. Par exemple, un bien, un bénéfice

²⁸ Il s'agit d'un ministère ou d'un organisme qui n'est pas sous son autorité.

²⁹ DE-03-2014.

un avantage ou un autre intérêt pourrait influencer le membre de l'Assemblée nationale, dans l'exercice de sa charge, à cause de l'importance que cela représente à ses yeux. Il pourrait être possible que l'attachement marqué du député envers une personne ou un bien, sans égard à toute considération financière, puisse constituer un intérêt personnel pour ce dernier.

Le Code ne définit pas ce qui constitue un « intérêt personnel ». Cela implique que l'identification d'un intérêt personnel exige un examen minutieux des circonstances particulières de chaque cas. L'analyse peut conduire à des résultats particuliers, en fonction de la situation personnelle de chacun. L'examen est effectué à partir des faits précis, tels qu'ils se sont produits.

Interprétation : Le commissaire a été appelé à considérer les faits entourant l'intervention alléguée d'un membre du personnel dans la décision d'un ministre qui, incidemment, semblaient avoir pour effet de favoriser un groupe de personnes. Dans ce dossier, ce groupe avait fait appel à un consultant, devenu par la suite membre du personnel du cabinet de ce ministre. On croyait que ce consultant, devenu conseiller politique, avait peut-être réussi à influencer le ministre, au bénéfice de ses anciens clients. L'enquête³⁰ n'a pas permis de confirmer ces soupçons, sur la base des faits. Au contraire, il fut démontré que des mesures prises par le directeur de cabinet faisaient en sorte que le nouveau conseiller politique était écarté systématiquement des dossiers qui pouvaient être en lien avec ses activités professionnelles antérieures³¹.

Au sujet des règles déontologiques relatives aux conflits d'intérêts, voici quelques autres exemples qui ont été considérés depuis l'entrée en vigueur du Code.

2.4.2.2 Embauche d'un membre du personnel

Nous avons été consultés par des députés sur la possibilité d'embaucher un membre de sa famille, parmi les membres de son personnel de circonscription ou de cabinet. Le Code ne contient pas de disposition particulière qui permet, ou interdit, l'embauche d'un membre de sa famille. Par contre, l'article 16 du Code doit être considéré pour évaluer le risque de conflit d'intérêts dans l'embauche, notamment.

« 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. »

³⁰ DE-01-2013.

³¹ Les rapports d'enquête concernant les membres du personnel sont confidentiels.

Interprétation : L'article 5 du Code précise que la famille immédiate du député comprend son conjoint, ses enfants à charge et ceux de son conjoint. Ainsi, en application de l'article 16 du Code, le commissaire a déterminé que l'embauche, dans son personnel politique, d'un membre de sa famille immédiate ou d'un enfant non à charge, favorise les intérêts personnels du député et de la personne qu'il embauche. Un membre de l'Assemblée nationale ne peut pas embaucher un membre de sa famille immédiate ou un de ses enfants non à charge.

Pour un autre membre de la famille du député qui n'est pas un membre de sa famille immédiate, ni un enfant non à charge, il n'y a pas d'interdiction formelle au Code concernant l'embauche. Dans le cadre de l'article 16, elle serait permise, sauf si le député agit « d'une manière abusive ».

Sur l'analyse de ce qui peut constituer une « manière abusive », nous avons expliqué aux membres de l'Assemblée nationale que chaque action doit être analysée de façon particulière, pour déterminer si l'embauche contrevient aux règles déontologiques. Par exemple, nous avons indiqué au député que l'embauche qui ne considère qu'une seule candidature pourrait être une manière abusive d'agir, si cette personne n'a pas les compétences nécessaires à l'exercice de la fonction. De la même façon, si la personne engagée se voit accorder une rémunération sensiblement supérieure à celle des autres membres du personnel, il pourrait s'agir d'un exemple d'une manière abusive d'agir, interdite par l'article 16 du Code.

2.4.2.3 Lettre d'appui ou de recommandation

Les demandes d'avis concernant l'interprétation des règles déontologiques en matière de conflit d'intérêts ont donné lieu à l'élaboration de notes d'information distribuées à tous les membres de l'Assemblée nationale et aux membres de leur personnel, puis rendues publiques par le commissaire dans son site Internet.

Par exemple, nous avons été interrogés sur les risques qu'un député se place dans une situation de conflit d'intérêts en acceptant de rédiger une lettre d'appui ou de recommandation au bénéfice d'un citoyen ou d'une entreprise de sa circonscription. La question était d'autant plus pressante que le premier Attendu du Code prévoit, parmi les responsabilités assumées par les députés, l'obligation de porter assistance aux personnes et aux groupes qui demandent l'aide de leur député, dans leurs rapports avec l'État. Il va de soi qu'en portant assistance aux personnes ou aux groupes qui demandent son aide, le député favorise leur intérêt, parfois leur intérêt personnel.

Interprétation : Les membres de l'Assemblée nationale doivent accorder la priorité à l'assistance aux personnes et aux groupes qui demandent leur aide dans leurs rapports avec l'État. Pour toute personne qui n'est pas le député lui-même, un membre de sa famille immédiate ou un de ses enfants non à charge, la seule limite, prescrite par le Code, pour ces interventions, concerne l'interdiction de favoriser des intérêts personnels « d'une manière abusive ». Ainsi, pour soutenir les citoyens et les entreprises de leur circonscription, les députés ont toute la liberté de leur

porter assistance, comme ils doivent le faire en application du Code, sauf s'ils agissent « d'une manière abusive ».

De plus, le commissaire a précisé, dans cette note d'information concernant les lettres d'appui ou de recommandation³², qu'il est important de s'abstenir d'une telle intervention, lorsqu'un processus judiciaire ou quasi judiciaire est en cours.

2.4.2.4 Se prévaloir de sa charge pour influencer

Chaque membre de l'Assemblée nationale est un agent de changements et le concepteur de politiques publiques, dont il contrôle la mise en œuvre. Pour exercer sa charge dans le meilleur intérêt de tous, le député a résolument besoin de maintenir un contact étroit avec les personnes qu'il représente. En fait, le député a d'abord la responsabilité d'écouter les citoyens de sa circonscription, de considérer tous les points de vue, même s'ils sont différents, et de connaître leurs attentes. Par la suite, il assume le rôle fondamental de soutenir les objectifs de la population qu'il représente.

Le maintien de la confiance de la population à l'égard du député est tributaire de son aptitude à défendre ses concitoyens. Avec toute la conviction que lui procure le mandat qui lui est confié par la population, le député doit avoir un comportement guidé par la rigueur et la justice. L'opinion qu'il défend doit être basée sur des faits et une connaissance exacte des arguments soulevés de part et d'autre.

Chaque élu bénéficie d'une autorité et d'une notoriété qui peuvent contribuer à influencer son entourage. En plus, les connaissances, l'expérience et les interventions du député ou du membre du Conseil exécutif contribuent à soutenir sa crédibilité et la confiance du public à son endroit. C'est un privilège pour chaque membre de l'Assemblée nationale de pouvoir exercer une si grande influence sur ses concitoyens. Je les invite à en être pleinement conscients et à demeurer vigilants face aux effets de leurs gestes et de l'influence qu'ils peuvent exercer.

Par exemple, dans un contexte qui devient commercial, certains citoyens pourraient être influencés par le fait qu'un député se rend régulièrement dans un restaurant ou dans un magasin. En application du Code, le fait que certaines personnes fréquentent un établissement parce qu'elles sont influencées par la présence du député à cet endroit ne présente aucune difficulté particulière. Par contre, il serait tout à fait inapproprié que le député accepte que son nom ou sa photographie soit utilisé dans une publicité du restaurant ou du magasin en question. Une publicité invitant la population à se rendre dans un établissement parce qu'il est fréquenté par le député dont la photo apparaît dans la publicité ne serait pas acceptable.

³² <http://www.ced-qc.ca/fr/documents/lettre-appui-reference.pdf>

2.4.2.5 Médias sociaux

Je crois que la même réserve doit exister à l'égard des messages diffusés dans Internet, notamment par le biais des médias sociaux. Actuellement, la réaction de prudence des élus et des membres de leur personnel me semble moins spontanée pour ces nouveaux moyens de communications électroniques.

Je ne crois pas qu'un député pourrait, par un commentaire public, notamment dans Internet, s'associer à un message qui pourrait avoir pour effet d'inciter un citoyen à choisir le bien, le restaurant ou les services professionnels dont il se déclare satisfait, comme s'il s'agissait d'une publicité. Si un tel commentaire de la part d'un citoyen à l'intention de ses amis ou de ses abonnés ne présente pas de difficultés, dans la perception du public, l'importance de la fonction de député et de membre du Conseil exécutif, ainsi que la crédibilité qui est rattachée à l'exercice de ses fonctions et des responsabilités correspondantes, exigent que les membres de l'Assemblée nationale s'abstiennent de contribuer à des messages quasi-publicitaires, qui risquent inévitablement d'influencer certains citoyens. La crédibilité et l'intégrité de la fonction exercée par l'élu exigent une réserve à cet égard.

Depuis longtemps, les tribunaux ont été appelés à intervenir auprès des médias traditionnels pour appliquer les principes de responsabilité civile. Les citoyens, les entreprises et les journalistes qui ont diffusé des informations fausses ou ont attaqué injustement la réputation des personnes, ont été sanctionnés, parfois sévèrement. Sur la base des principes de responsabilité civile énoncés par le Code civil du Québec et la jurisprudence, les différents médias traditionnels, la radio et la télévision contrôlent les messages avant qu'ils ne soient diffusés, gardant à l'esprit la responsabilité qu'ils pourraient assumer en ne respectant pas la règle de droit.

Pour les membres de l'Assemblée nationale, il s'agit, non seulement, de respecter les principes de responsabilité civile mentionnés précédemment, mais également, d'appliquer les règles déontologiques et les valeurs de l'Assemblée nationale en tenant compte de l'importance des fonctions et des responsabilités qu'ils assument pour soutenir le processus démocratique.

Il n'est pas toujours facile de savoir quelle doit être la limite acceptable concernant le contenu du message que l'on veut diffuser dans les médias électroniques. Pour les médias sociaux, la jurisprudence des tribunaux demeure encore modeste. Par contre, comme ce serait le cas pour un citoyen qui veut éviter d'engager sa responsabilité civile, l'élu pourrait se demander si le message qu'il s'apprête à diffuser ou le commentaire qu'il veut exprimer dans ces médias électroniques, pourrait être publié de la même façon, dans un journal, à la radio ou à la télévision. En cas de doute, il m'apparaît nécessaire de reformuler le message ou le commentaire

ou de revoir la pertinence de l'exprimer. Les députés doivent connaître les risques résultant de l'utilisation inappropriée des médias sociaux.

Par la justesse de leurs propos, principalement sur le plan factuel et la rigueur des messages et des commentaires exprimés, les députés et les membres du Conseil exécutif peuvent, à mon avis, servir d'exemple et guider la population.

2.4.2.6 Marché conclu avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public

En matière de conflits d'intérêts, il ne fait pas de doute que les relations contractuelles d'un membre de l'Assemblée nationale avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public doivent faire l'objet d'un encadrement rigoureux. L'article 18 du Code rappelle le principe fondamental qu'un député ne peut pas personnellement, directement ou indirectement, participer à un marché avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public. Par contre, le Code prévoit différentes modalités venant nuancer cette interdiction. Par exemple, lorsque le député détient des intérêts dans une entreprise dite privée³³, qui contracte avec l'État, le Code permet au commissaire d'autoriser le député à conserver ses intérêts dans cette entreprise, aux conditions qu'il fixe. Si le député détient des intérêts dans une entreprise dite publique³⁴, il pourra conserver ses intérêts dans cette entreprise, dans la mesure où le contrat conclu avec l'État ne permet vraisemblablement pas la collusion ou l'influence indue.

Interprétation : Certains membres de l'Assemblée nationale peuvent maintenir, parallèlement à l'exercice de leur charge, différentes activités, notamment des activités commerciales. Le cas échéant, l'exercice de ces activités commerciales doit respecter le cadre déontologique prescrit par l'article 18 du Code. Lorsqu'un député continue à administrer une entreprise dans laquelle il détient des intérêts, il ne peut conclure un marché avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public, que dans les circonstances permises par l'article 18. En conséquence, le député qui continue à exercer des activités professionnelles ou autres, doit s'abstenir de tout contrat avec l'État. En outre, l'entreprise privée dans laquelle le député détient des intérêts ne peut pas exercer ses activités commerciales auprès du gouvernement, d'un ministère ou d'un organisme public, sans avoir préalablement obtenu la permission du commissaire, aux conditions qu'il détermine. Pour ses autres clients, l'entreprise continue ses activités normalement.

L'interdiction de participer à un marché avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public, ne s'applique pas lorsqu'il s'agit d'un prêt, d'un remboursement, d'une subvention, d'une indemnité ou d'un autre avantage reçu par le député ou le ministre, conformément à une loi, un règlement ou un programme. De plus, un membre de l'Assemblée nationale, comme tout autre

³³ En application du Code, on entend par entreprise privée, une entreprise dont les titres ne sont pas transigés à une bourse ou pour lesquels il n'existe pas un autre marché organisé.

³⁴ En application du Code, on entend par entreprise publique, une entreprise dont les titres sont transigés à une bourse ou pour lesquels il existe un autre marché organisé.

citoyen, peut continuer à détenir des titres du gouvernement ou d'un autre organisme public, notamment une municipalité, lorsqu'il détient ces titres à des conditions identiques pour tous.

2.4.2.7 Activités professionnelles rémunérées

L'article 18 du Code prévoit qu'un député ne peut pas recevoir une indemnité ou un autre avantage du gouvernement, d'un ministère ou d'un organisme public, sauf conformément à une loi, à un règlement ou à un programme. Cela inclut, notamment, une rémunération. Il s'ensuit qu'un député qui exerce une activité professionnelle en même temps que sa charge à l'Assemblée nationale, ne pourrait pas recevoir une rémunération qui proviendrait du gouvernement, d'un ministère ou d'un organisme public.

Par exemple, le député qui exerce la profession d'avocat ne pourrait pas recevoir une rémunération provenant d'un mandat de l'aide juridique. Le député qui pratique la médecine ne pourrait pas recevoir une rémunération provenant de la Régie de l'assurance maladie du Québec. C'est pour cette raison que le législateur a introduit au Code l'article 21 qui précise que la rémunération reçue par un député dans le cadre d'une activité professionnelle ou analogue peut provenir du gouvernement, d'un ministère ou d'un organisme public, à la condition que le bénéficiaire du service ne soit ni le gouvernement, ni un ministère, ni un organisme public. Voici ce que le législateur mentionne à ce sujet.

« 21. Un député peut, à l'occasion d'activités professionnelles ou analogues, recevoir une rémunération à laquelle il a droit même si le gouvernement, un ministère ou un organisme public paie, en totalité ou en partie, les sommes dues, pourvu que le bénéficiaire du service ne soit ni le gouvernement, ni un ministère, ni un tel organisme. »

Toutefois, le présent article n'a pas pour effet d'interdire l'exercice contre rémunération d'activités didactiques ou d'une profession auprès d'un organisme visé au sous-paragraphe b du paragraphe 1° de l'article 5, sous réserve que le député en ait avisé le commissaire et que celui-ci l'ait permis. »

Dans certains cas, le législateur a aussi prévu que le député exerçant une activité professionnelle pourra recevoir sa rémunération de l'établissement de santé ou de l'établissement d'enseignement, à la condition qu'il ait avisé le commissaire de la situation et que celui-ci l'ait permis.

2.4.2.8 Intérêt personnel et financier distinct

Les règles déontologiques applicables à tout député comprennent, au chapitre des conflits d'intérêts, l'article 25 du Code qui prévoit ce qui suit.

« 25. Un député qui, à l'égard d'une question dont l'Assemblée nationale ou une commission dont il est membre est saisie, a un intérêt personnel et financier distinct de celui de l'ensemble des députés ou de la population et dont il a connaissance est tenu, s'il

est présent, de déclarer publiquement et sans délai la nature de cet intérêt et de se retirer de la séance sans exercer son droit de vote ni participer aux débats sur cette question.

Le député doit en outre en aviser le secrétaire général de l'Assemblée nationale et le commissaire. »

Dans le cadre des travaux parlementaires, il s'agit d'une disposition importante établissant la marche à suivre afin de prévenir une situation de conflit d'intérêts. L'article 25 du Code s'inspire de l'article 62 de la *Loi sur l'Assemblée nationale* qui a été abrogé au moment de l'entrée en vigueur du Code.

« 62. Un député qui a un intérêt financier, personnel et direct, distinct de celui de l'ensemble des députés ou de la population, dans une matière soumise à la considération de l'Assemblée, d'une commission ou d'une sous-commission, doit déclarer publiquement cet intérêt avant de prendre part au débat ou de voter sur cette question.

Toutefois, il n'a pas à faire cette déclaration s'il s'abstient de participer au débat et de voter sur cette question. »

On constate que cet article 62 n'interdisait pas au député ayant un intérêt financier, personnel et direct, distinct de celui de l'ensemble des députés ou de la population, de participer au débat sur cette question. La *Loi sur l'Assemblée nationale* obligeait le député à déclarer publiquement son intérêt. Toutefois, contrairement à ce qui est maintenant prescrit par le Code, il pouvait prendre part au débat et même voter sur cette question.

Avec le changement apporté par le Code, la mesure prescrite par l'article 25 a pour effet de priver les membres de l'Assemblée nationale ou les membres d'une commission saisie d'une question pour laquelle un député a un intérêt personnel et financier distinct de celui de l'ensemble des députés ou de la population, de la possibilité de l'entendre sur un sujet qu'il connaît bien et de l'inviter à communiquer ses commentaires, vu ses connaissances ou son expérience.

Interprétation : Nous avons été consultés par plusieurs membres de l'Assemblée nationale qui s'interrogeaient sur l'application de l'article 25 du Code, en lien avec leur intérêt personnel. Par exemple, il s'agissait de déterminer si, dans leur situation personnelle, l'intérêt personnel et financier qu'ils détiennent est un intérêt personnel et financier distinct au sens du Code, les privant de la possibilité de participer aux débats ou d'exercer leur droit de vote. Les circonstances précises de chaque cas peuvent conduire à des conclusions différentes. Même si on ne peut pas généraliser ces interprétations, il faut mentionner que l'intérêt détenu par un député dans le Fonds de solidarité des travailleurs du Québec (F.T.Q.) n'a

pas été considéré comme un intérêt personnel et financier, dans un débat devant une commission parlementaire chargée d'entendre les représentants de ce Fonds. De la même façon, le lien conservé par un député qui est en congé sans traitement de l'institution d'enseignement qui l'employait n'a pas été considéré un intérêt personnel et financier distinct. À l'égard d'une modification proposée au Code civil du Québec, la fonction de curateur à l'un de ses enfants n'a pas été considérée comme un intérêt personnel et financier distinct. Par contre, nous avons, après analyse des faits, conclu que le député qui détient des intérêts dans une entreprise pourrait être soumis à l'application de l'article 25 du Code, si la question dont l'Assemblée nationale ou une commission dont il est membre est saisie, est liée à cet intérêt personnel et financier et qu'il est distinct de celui de l'ensemble des députés ou de la population³⁵.

À mon avis, lorsqu'un député a déclaré publiquement son intérêt personnel et financier distinct, comme l'exige l'article 25 du Code, il devrait pouvoir prendre part aux débats parlementaires, sans exercer son droit de vote. En effet, le député qui a déclaré publiquement son intérêt personnel et financier distinct devrait pouvoir, vu son expertise sur la question dont il s'agit, bénéficier du droit de s'exprimer, au même titre que ses collègues. De plus, ce député représente la population de sa circonscription. Il a l'obligation de donner une voix aux citoyens qu'il représente sur toute question dont l'Assemblée nationale ou une de ses commissions est saisie.

Recommandation 4 : Que l'article 25 du Code soit modifié en ce qui concerne l'obligation pour un député qui a un intérêt personnel et financier distinct de se retirer d'une séance, pour prévoir que le député peut prendre part aux débats, sans exercer son droit de vote, à la condition de déclarer préalablement son intérêt personnel et financier distinct de celui de l'ensemble des députés ou de la population, à l'égard d'une question dont l'Assemblée nationale ou une commission est saisie.

2.4.2.9 Rémunération des députés

En juin 2013, le Bureau de l'Assemblée nationale a mandaté un comité consultatif indépendant sur les conditions de travail et le régime de retraite des membres de l'Assemblée nationale afin d'étudier l'ensemble des conditions de travail, incluant le régime de retraite des députés et des membres du Conseil exécutif. Au terme de ces travaux, ce comité formule, en novembre 2013, plusieurs recommandations tenant compte de l'importance de la fonction du député et de son rôle essentiel dans le maintien d'une saine démocratie.

³⁵ DE-03-2014 et DE-04-2014.

En application de la *Loi sur les conditions de travail et le régime de retraite des membres de l'Assemblée nationale* (chapitre C-52.1), initialement adoptée en 1982, les députés ont déterminé leurs conditions de travail, incluant la rémunération et les allocations de transition, leur régime de retraite, en plus de confier certains pouvoirs au Bureau de l'Assemblée nationale.

Dans leur rapport de novembre 2013, les membres du comité consultatif indépendant soulignent l'importance de confier à une autorité indépendante la responsabilité de déterminer les conditions de travail des députés.

Le même constat doit être fait en application des règles déontologiques prescrites par le Code. L'apparence d'un conflit d'intérêts peut difficilement être écartée, lorsque les membres de l'Assemblée nationale déterminent leur propre rémunération et les autres conditions de travail, en s'autorisant du pouvoir législatif qui leur est délégué par la population.

« 15. Un député ne peut se placer dans une situation où son intérêt personnel peut influencer son indépendance de jugement dans l'exercice de sa charge. »

En considérant l'exemple d'une personne qui exerce une activité professionnelle, commerciale ou industrielle à son propre compte, il va de soi qu'elle peut fixer ses propres conditions de travail et sa rémunération, payée à même ses actifs ou les revenus qui en résultent. Dans le cas des députés, le même constat paraît difficile à soutenir. S'agissant de fonds publics, on ne peut pas écarter la possibilité qu'une personne raisonnablement bien informée s'interroge sur l'existence d'une situation de conflit d'intérêts, lorsque les députés décident de leurs propres conditions de travail et de leur rémunération, quelles qu'elles soient.

En prenant en considération le Code, il ne doit subsister aucun doute dans l'esprit de la population au sujet d'une éventuelle situation de conflit d'intérêts dans la détermination des conditions de travail et de la rémunération des députés. À ce sujet, le rapport du comité propose des moyens pour assurer l'indépendance du processus. Le commissaire n'a pas à se prononcer sur le montant de la rémunération ou des allocations. Par contre, il importe, à mon avis, de mettre en application immédiatement les mesures nécessaires pour écarter le risque d'une situation de conflit d'intérêts dans la détermination des conditions de travail et de la rémunération des membres de l'Assemblée nationale.

À ce sujet, je fais mienne la recommandation numéro 31 du comité consultatif indépendant.

« Le comité recommande que l'Assemblée nationale envisage la création d'un comité indépendant permanent doté de pouvoirs décisionnels en matière de conditions de travail des députés. Elle devrait définir le mandat de ce comité, le processus de nomination des membres et les règles de fonctionnement, de manière à assurer son indépendance et son autorité. »

À ce stade, les membres de l'Assemblée nationale doivent s'engager à déterminer un processus indépendant, à l'intérieur d'un échéancier qu'ils auront péremptoirement établi.

2.4.3 Dons et avantages

Les articles 29 à 34 du Code introduisent certaines règles déontologiques concernant les dons, avantages et marques d'hospitalité offerts aux députés et aux membres du Conseil exécutif. Des règles semblables ont été introduites pour les membres du personnel, en application des Règles et du Règlement. Dans une première étape, ces règles déontologiques déterminent dans quelles circonstances le don ou l'avantage ne peut être accepté. Ensuite, lorsque ces interdictions ne s'appliquent pas, le législateur a prévu que le don ou l'avantage accepté, d'une valeur de plus de 200 \$, doit être déclaré au commissaire qui tient un registre public à ce sujet.

Plusieurs questions ont été soumises au commissaire et au juriconsulte concernant la définition du cadeau acceptable au sens du Code. Le législateur a prévu que les dons, avantages et marques d'hospitalité peuvent, de façon générale, être acceptés. Toutefois, lorsque l'avantage est reçu en échange d'une intervention ou d'une prise de position du député, sur toute question sur laquelle il peut être appelé à se prononcer à l'Assemblée nationale ou en commission parlementaire, il lui est formellement interdit de l'accepter, quelles qu'en soient la valeur et la provenance, même d'un membre de la famille immédiate. En outre, le Code interdit au député d'accepter tout don ou toute marque d'hospitalité qui peut influencer son indépendance de jugement dans l'exercice de ses fonctions ou qui risque de compromettre son intégrité ou celle de l'Assemblée nationale, quelle que soit la valeur du don ou de l'avantage et quelle que soit la provenance. Le député doit purement et simplement le refuser sans délai.

Pour guider les députés lorsqu'ils ont à choisir entre accepter ou refuser un cadeau, nous avons publié, le 28 février 2012, des *Lignes directrices* adoptées en application de l'article 89 du Code. Ces *Lignes directrices* visent à renseigner les députés et les membres de leur personnel sur les conditions à respecter concernant les dons et avantages, en référant à certains exemples pratiques. Le 30 mai 2012, elles ont été modifiées, notamment, pour apporter des précisions concernant l'application du *Programme de soutien à l'action bénévole*. En juin 2014, une précision a été apportée concernant les billets gratuits (voir Annexe 1).

Jusqu'à maintenant, 100 déclarations relatives à des dons offerts à des élus ont été reçues et publiées par le commissaire. En outre, nous avons reçu dix avis relatifs à un don refusé, dont le commissaire doit être informé conformément aux articles 30 ou 31 du Code.

Dans l'application des règles relatives aux dons et avantages, nous invitons systématiquement chaque membre de l'Assemblée nationale à se fier à son bon jugement, en tenant compte de l'opinion que pourrait avoir une personne raisonnablement bien informée, dans la même situation. Dans son analyse de la situation, l'examen des liens qui peuvent exister entre le donateur et l'État et la connexité avec ses responsabilités à l'Assemblée nationale, y compris comme membre du Conseil exécutif, ainsi que la perception qu'un retour pourrait être attendu, peuvent l'aider à en arriver à une conclusion plus certaine. Lorsqu'un doute subsiste, il est

important de rappeler à l' élu qu'il peut refuser un don ou un avantage, même s'il est acceptable au sens du Code.

Dans l'interprétation des règles déontologiques relatives aux dons et avantages, les valeurs de l'Assemblée nationale peuvent être très utiles. Par exemple, plusieurs membres de l'Assemblée nationale nous ont consultés lorsque des billets ont été offerts pour assister à des activités sportives, philanthropiques ou artistiques. Dans plusieurs cas, les exceptions des articles 29 et 30 du Code ne s'appliquaient pas. Toutefois, l' élu hésitait à accepter. Souvent, cette hésitation était motivée par la grande valeur des billets offerts ou l'apparence d'un risque d'influence dans l'exercice de la charge. À la suite de nos discussions, certains ont refusé d'accepter ces billets gratuits. En outre, nous avons été appelés à participer à l'analyse de déplacements à l'extérieur du Québec, offerts gratuitement à quelques députés, pour prononcer des conférences. Ces missions qui permettent aux membres de l'Assemblée nationale de partager leur connaissance et leur expérience ne sont pas interdites spécifiquement par le Code. Lorsque l'une ou l'autre des exceptions des articles 29 ou 30 ne s'applique pas, le remboursement des frais encourus pour le déplacement à l'étranger peut être accepté. Il faut faire une déclaration au commissaire à ce sujet.

Interprétation : À la suite des consultations des membres de l'Assemblée nationale et de leur personnel, nous avons donné des avis favorables concernant l'acceptation de dons et avantages pour différentes situations, notamment des invitations à des événements culturels ou sportifs, les cadeaux à la suite d'une allocution, des billets pour un concert et des cadeaux protocolaires.

Concernant les invitations faites par des entreprises, pour des cocktails offerts aux élus et à leur personnel politique, il y a lieu de prendre garde aux risques que l'on perçoive une volonté d'exercer une influence sur les personnes concernées, plus spécialement lorsque l'entreprise a des liens avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public. Pour cette raison, le commissaire recommande, en application du Code, des Règles et du Règlement, que les membres du Conseil exécutif, les députés et les membres de leur personnel demeurent attentifs à l'objectif poursuivi à l'occasion de ces invitations à des cocktails. Lorsque ces objectifs sont en lien, directement ou indirectement, avec l'exercice de leur charge, l'invitation peut être perçue comme pouvant permettre d'exercer une influence sur leur indépendance de jugement et doit être refusée.

En outre, nous invitons les parlementaires à reconsidérer le mode de financement de certaines réunions regroupant des représentants de plusieurs assemblées législatives ou de plusieurs parlements. Parfois, une partie du coût de ces rencontres est assumée par les sommes reçues d'entreprises ou d'organisations qui commanditent l'événement, de différentes façons. Au regard des responsabilités parlementaires ou gouvernementales des participants, ces dons peuvent être perçus, par une personne raisonnablement bien informée, comme un moyen permettant d'influencer les élus. En plus, dans certains cas, il semble convenu que les représentants des entreprises ou des organisations qui contribuent au financement de la réunion seront invités à participer à une

rencontre, parfois une réception, à l'occasion de laquelle ils pourront s'entretenir avec les élus, ministres ou premiers ministres présents.

En application des règles déontologiques du Code et des valeurs de l'Assemblée nationale, ce mode de financement devrait être abandonné.

2.4.4. Assiduité

L'article 35 du Code prévoit qu'un député ne peut, sans motif valable, faire défaut de siéger à l'Assemblée nationale durant une période déraisonnable. La situation prévalant à l'Assemblée nationale au moment de l'entrée en vigueur de cet article a fait en sorte que cette obligation déontologique fut parmi les premières à faire l'objet d'une interprétation du commissaire dans le cadre d'une enquête³⁶. Voici les faits à l'origine de cette affaire.

À compter de mai 2010, un député cesse de siéger à l'Assemblée nationale, après avoir été exclu du caucus de la formation politique à laquelle il appartient. Sauf à deux ou trois occasions, le député ne s'est pas présenté à l'Assemblée nationale, jusqu'à sa démission, deux ans plus tard. Alors qu'il n'y avait aucune règle déontologique qui s'appliquait à l'assiduité des députés en mai 2010, les choses ont changé en cours de route. D'abord, lorsque le Code est entré en vigueur, en décembre 2010, tous les députés s'engageaient dorénavant à adhérer aux valeurs de l'Assemblée nationale, notamment à faire preuve de rigueur et d'assiduité, comme le prévoit le paragraphe 3^o du deuxième alinéa de l'article 6 du Code.

Le 1^{er} janvier 2012, toutes les règles déontologiques du Code sont entrées en vigueur, notamment l'article 35 relatif à l'assiduité, ainsi que les pouvoirs d'enquête du commissaire. Malgré l'entrée en vigueur de ces règles coercitives, le député continua d'être absent pendant quelques mois. À différentes occasions, de février 2011 à mars 2012, le commissaire a recommandé au député de revenir siéger à l'Assemblée nationale, mais sans succès.

Puisque l'absence du député perdura, le commissaire donna, le 14 mars 2012, à son initiative, un préavis d'enquête en application de l'article 92 du Code. Il informa le député qu'il avait pris la décision de faire une enquête pour déterminer si celui-ci a commis un manquement au Code, notamment à l'article 35 relatif à l'assiduité.

Interprétation : Dans son rapport d'enquête du 7 juin 2012, le commissaire détermine que la présence effective du député à l'Assemblée nationale est requise pour respecter l'objectif d'assiduité fixé par l'article 35 du Code. La présence en circonscription ne suffit pas. Concernant l'état de santé du député, le rapport indique que l'opinion d'un médecin spécialiste constatant que l'absence du député est motivée par une raison de santé constitue un motif valable de faire défaut de siéger à l'Assemblée nationale au sens de cet article 35.

³⁶ DE-02-2012.

Toutefois, pour la période antérieure à l'entrée en vigueur des règles déontologiques, le 1^{er} janvier 2012, le commissaire s'en remet aux valeurs de l'Assemblée nationale, parce que le député a fait défaut de siéger durant toute l'année 2011, pendant laquelle ces valeurs s'appliquaient à tous les députés.

Après analyse de l'article 6 du Code, le commissaire indique qu'un député qui serait empêché de siéger à l'Assemblée nationale, pour une période prolongée, ne peut pas s'autoriser lui-même une absence, pour une durée indéterminée, sans prendre des mesures pour tenter de mettre fin à cette absence et, en même temps, il doit s'assurer de l'exercice approprié de l'ensemble de ses fonctions de député. Or, pendant plus d'un an, le député n'a pas consulté un médecin face aux problèmes dont il souffrait. Il a décidé lui-même que le travail en circonscription suffisait pour assumer pleinement sa charge de député. Il est apparu au commissaire que cette façon de ne prendre aucune mesure pour se faire soigner et pour corriger la situation, pendant plus d'une année, constitue un manquement aux valeurs de l'Assemblée nationale.

2.4.5 Utilisation de biens et de services de l'État - Programme de fidélisation

Nous avons été consultés concernant l'utilisation, à des fins personnelles, de points bonis obtenus dans le cadre d'un programme de fidélisation. Ces points bonis ou ces rabais peuvent être offerts par l'émetteur d'une carte de crédit ou d'une carte-client, pour l'achat d'un titre de transport ou de frais d'hébergement, alors que les dépenses effectuées par le titulaire de la carte sont assumées par l'Assemblée nationale ou le gouvernement.

La question soulevée par les députés est pertinente puisque le Code ne comprend pas de règles déontologiques encadrant spécifiquement l'avantage reçu par un député, lorsqu'il utilise, à des fins personnelles, les points bonis obtenus pour des dépenses effectuées dans l'exercice de sa charge et qui lui sont remboursées. Pour les émetteurs de ces cartes, les coûts des programmes de fidélisation qu'ils offrent sont inclus dans les montants payés par les titulaires de ces cartes, pour l'achat de titres de transport ou autres. Ainsi, le coût du programme de fidélisation semble faire partie des sommes remboursées au titulaire pour une dépense effectuée dans l'exercice de sa charge.

Lorsque ces points bonis ne sont pas le résultat d'une dépense personnelle, mais plutôt de dépenses assumées par l'État, il est utile de référer à l'article 36 du Code qui traite indirectement de cette question, en prévoyant que le député utilise les biens de l'État et en permet l'usage pour des activités liées à l'exercice de sa charge.

« 36. Le député utilise les biens de l'État, y compris les biens loués par l'État, ainsi que les services mis à sa disposition par l'État et en permet l'usage pour des activités liées à l'exercice de sa charge. »

Jusqu'à maintenant, la décision de la Cour d'appel du 7 février 1994, dans l'affaire *Procureur général du Québec (Conseil du trésor) contre Laurent Brunet et autres*³⁷, a fait jurisprudence. Dans cette affaire, le tribunal identifie, dans les circonstances, différents motifs qui empêchent le gouvernement de considérer, de façon unilatérale, que certains points bonis pourraient appartenir à l'État, sans autres formalités. En principe, la décision de la Cour d'appel a eu pour effet de permettre l'utilisation, à des fins personnelles, de certains points bonis gagnés dans un contexte professionnel, plus spécialement lorsqu'ils sont offerts par l'émetteur d'une carte de crédit personnelle ou d'une carte-client personnelle.

Recommandation 5 : Que les membres de l'Assemblée nationale procèdent à un examen, au regard des principes éthiques et des règles déontologies établis par le Code, de la diversité des types de programmes de fidélisation et la valeur des avantages qu'ils procurent, notamment, la possibilité d'utiliser, à des fins personnelles, les points bonis obtenus dans le cadre d'un programme de fidélisation pour des dépenses liées à l'exercice de la charge et remboursées ou payées par l'État, notamment lorsque ce programme est offert directement par un détaillant ou par un transporteur.

2.4.6 Déclaration des intérêts personnels

Le processus de déclaration des intérêts personnels prescrit par le Code consiste à communiquer confidentiellement au commissaire ses renseignements personnels, dans un objectif de prévention et de conseil. Ce nouveau processus a suscité plusieurs interrogations, parfois des doutes quant à sa pertinence. Les questions les plus souvent posées concernaient le patrimoine, les revenus et avantages ainsi que les intérêts dans des entreprises. Certains ont demandé des explications sur les définitions d'enfant à charge et de conjoint. Les interrogations soulevées ont conduit à des interprétations du commissaire, pour déterminer quels renseignements doivent être fournis par les députés et par les membres du Conseil exécutif, pour quelles périodes et, le cas échéant, pour identifier les pièces justificatives requises.

Au départ, il fut nécessaire de préciser plus en détails les renseignements devant être déclarés par les membres du Conseil exécutif et par les députés. Dans l'interprétation de ces articles du Code, le commissaire s'est largement inspiré de l'exemple des autres assemblées législatives au Canada. Des formulaires ont été élaborés en trois parties, respectivement pour le membre de l'Assemblée nationale, son conjoint, ses enfants à charge et ceux de son conjoint.

L'analyse des déclarations reçues est effectuée pour en vérifier la suffisance et la conformité. L'examen vise à identifier, le cas échéant, les éléments pouvant conduire à un correctif recommandé par le commissaire. Après cet examen, les rencontres des députés et des membres du Conseil exécutif furent l'occasion de réviser les renseignements déclarés, dans l'objectif fondamental de prévenir toute situation de conflit d'intérêts, en considérant la condition

³⁷ CAQ 200-09-000255-932.

particulière de chacun. Enfin, le sommaire de la déclaration des intérêts personnels établi en application des articles 40 et 55 du Code était présenté au député ou au membre du Conseil exécutif, avant d'être rendu public dans Internet.

Le processus d'examen et de préparation des sommaires des déclarations des intérêts des députés et des membres du Conseil exécutif pour l'année 2013 a été interrompu par l'annonce des élections générales le 5 mars 2014. Il va de soi que pendant la campagne électorale, le commissaire s'est abstenu de toute rencontre avec les députés et les membres du Conseil exécutif à ce sujet. Or, à la suite des élections générales, de nouvelles déclarations des intérêts personnels devaient être déposées auprès du commissaire.

2.4.6.1 Offshore

Aucune disposition du Code, des Règles ou du Règlement ne prévoit spécifiquement un manquement déontologique à l'égard d'une personne qui transférerait des intérêts à l'extérieur, de sorte qu'ils soient assujettis, le cas échéant, à d'autres dispositions fiscales. Dans l'état actuel de la législation, s'il était établi qu'un député, un membre du Conseil exécutif ou un membre du personnel a transféré des intérêts à l'extérieur du Québec pour les soustraire à leurs obligations fiscales, le commissaire pourrait s'interroger sur l'application de l'article 6 du Code concernant les valeurs de l'Assemblée nationale pour déterminer si cette personne a commis un manquement au Code. Par exemple, est-ce que la conduite du député, du membre du Conseil exécutif ou du membre du personnel, dans les circonstances, pourrait être considérée comme contraire au début du deuxième alinéa de l'article 6 qui prévoit que :

« La conduite du député est empreinte de bienveillance, de droiture, de convenance, de sagesse, d'honnêteté, de sincérité et de justice. »

Dans le cadre de l'examen du rapport sur la mise en œuvre, le législateur pourrait considérer la possibilité d'uniformiser les obligations déontologiques des articles 38 et 52 du Code, pour indiquer que les membres de l'Assemblée nationale, qu'ils soient députés ou membres du Conseil exécutif, ont l'obligation d'inscrire dans leur déclaration des intérêts personnels tous les intérêts détenus à l'extérieur du Québec.

Recommandation 6 : Que le Code soit modifié de façon à préciser les obligations des députés et des membres du Conseil exécutif concernant les intérêts qui sont détenus à l'extérieur du Québec.

2.4.6.2 Immeuble détenu à des fins résidentielles personnelles

En considérant les différentes obligations déontologiques prescrites par le Code, le commissaire doit être informé, non seulement, de l'adresse de résidence du député, mais également, de tout droit réel qu'il détient dans un immeuble, même s'il est destiné à un usage personnel. Il doit aussi être informé de l'immeuble dont il est locataire. Cet élément à inscrire dans la déclaration

des intérêts personnels devrait s'ajouter à l'article 38 du Code, comme les renseignements relatifs aux intérêts détenus à l'extérieur du Québec

Recommandation 7 : Que l'article 38 du Code soit modifié pour ajouter aux éléments que comporte la déclaration des intérêts personnels des députés, les renseignements relatifs au droit réel qu'il détient dans un immeuble, quel que soit l'usage, ainsi que les renseignements relatifs à l'immeuble dont il est locataire.

2.4.6.3 Déclaration des intérêts personnels du directeur de cabinet ministériel

Depuis le 30 avril 2013, les directeurs de cabinets ministériels et de cabinets de l'Assemblée nationale doivent également déposer une déclaration de leurs intérêts personnels auprès du commissaire. L'analyse de ces déclarations des intérêts personnels et la rencontre des directeurs de cabinets concernés s'effectuent par la suite. Contrairement aux membres du Conseil exécutif, aucun sommaire de la déclaration des intérêts personnels du directeur de cabinet ministériel ou d'un cabinet de l'Assemblée nationale n'est établi par le commissaire. Ainsi, aucun renseignement n'est rendu public dans le cas des directeurs de cabinets.

2.4.6.4 Date du dépôt de la déclaration des intérêts personnels

Les articles 37 et 51 du Code prévoient ce qui suit au sujet de la date du dépôt, à chaque année, de la déclaration des intérêts personnels.

« 37. Dans les 60 jours qui suivent la publication de son élection à la Gazette officielle du Québec 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 député 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.

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.

Une telle déclaration doit être déposée même si le membre du Conseil exécutif a déjà déposé une déclaration à titre de député en vertu de l'article 37. »

En application des articles 37 et 51 du Code, le commissaire a donc établi la date limite du dépôt de la déclaration des intérêts personnels des députés et des membres du Conseil exécutif dans une note d'information de novembre 2013³⁸, publiée dans le site Internet du commissaire.

³⁸

<http://www.ced-qc.ca/fr/documents/date-limite-depot-declaration.pdf>

L'expérience vécue au cours des quatre premières périodes de déclarations des intérêts personnels a été l'occasion de constater qu'il peut arriver qu'un membre de l'Assemblée nationale doive déposer deux déclarations des intérêts personnels, alors que la période antérieure de douze mois couverte par ces déclarations risque d'être la même, du moins pour une partie. Par exemple, la déclaration des intérêts personnels pour 2013 concernait la période du 1^{er} janvier au 31 décembre 2013. À la suite de l'élection générale du 7 avril 2014, la déclaration des intérêts personnels pour 2014 concernait la période du 1^{er} juillet 2013 au 30 juin 2014. Ainsi, à moins de six mois d'intervalle, les membres de l'Assemblée nationale ont été appelés à déposer deux déclarations des intérêts personnels pour la même période, correspondant à la deuxième moitié de 2013.

Il faut souligner qu'à la suite des élections générales du 4 septembre 2012 et du 7 avril 2014, 85 et 81 députés ont respectivement été réélus. Les personnes ayant été réélues ont été contraintes de produire, de nouveau, une déclaration de leurs intérêts personnels et des intérêts personnels des membres de leur famille immédiate, sans égard au fait qu'une déclaration antérieure avait été produite peu de temps auparavant.

Recommandation 8 : Que le Code soit modifié de façon à prévoir que le dépôt d'une déclaration des intérêts personnels, dans les 60 jours qui suivent la publication de l'élection à la *Gazette officielle du Québec*, ne s'applique pas au député qui a été réélu, qui devrait déposer sa déclaration annuelle à la date prescrite par le commissaire en application de l'article 37 du Code.

En considérant l'expérience vécue depuis trois ans, il me semble clair que le législateur doit introduire une disposition relative à la déclaration d'un changement significatif qui survient dans la situation personnelle du député ou des membres de sa famille immédiate. Le commissaire en serait avisé par écrit, lui permettant de faire les recommandations qui s'imposent, le cas échéant.

Recommandation 9 : Que le Code soit modifié pour prévoir l'obligation pour tous les députés d'aviser le commissaire de tout changement significatif, comme le prévoit l'article 53 du Code pour les membres du Conseil exécutif.

« 53. Le membre du Conseil exécutif avise par écrit le commissaire de tout changement significatif apporté aux renseignements contenus dans sa déclaration d'intérêts dans les 60 jours suivant le changement. »

2.4.6.5 Sommaire de la déclaration des intérêts personnels

Le Code confie au commissaire la responsabilité d'établir un sommaire de la déclaration des intérêts personnels du député et celui du membre du Conseil exécutif et des membres de sa famille immédiate. Le commissaire rend public ce sommaire dans son site Internet. Le sommaire comporte les renseignements dont la liste est dressée par l'article 40 du Code pour le député et

l'article 55 du Code pour le membre du Conseil exécutif et les membres de sa famille immédiate. Le commissaire peut rendre public tout autre renseignement, lorsqu'il le juge utile. Toutefois, le commissaire ne dispose pas d'une discrétion pour retirer des renseignements du sommaire, lorsqu'il ne juge pas utile qu'ils soient rendus publics, sous réserve de ce que prévoit le Code dans les passages suivants des articles 40 et 55.

Le paragraphe 1° du deuxième alinéa de l'article 40 du Code prévoit ce qui suit :

« Le sommaire comporte les renseignements suivants :

1° une mention de la nature et de la source des revenus et des avantages mentionnés dans la déclaration, à l'exception :

- a) d'une source de revenus ou d'avantages si le total des revenus et des avantages provenant de cette source est de moins de 10 000 \$ durant les 12 mois qui précèdent la date considérée;*
- b) de toute autre source de revenus ou d'avantages qui, de l'avis du commissaire, n'a pas à être divulguée; »*

De son côté, le paragraphe 1° du deuxième alinéa de l'article 55 du Code prévoit ce qui suit :

« À l'égard du membre du Conseil exécutif, le sommaire comporte les renseignements suivants :

1° une mention de la nature et de la source des revenus, des avantages et des éléments d'actif et de passif, à l'exception :

- a) d'un élément d'actif ou de passif d'une valeur inférieure à 10 000 \$;*
- b) d'une source de revenus ou d'avantages si le total des revenus et des avantages provenant de cette source est de moins de 10 000 \$ durant les 12 mois qui précèdent la date considérée;*
- c) de tout autre élément d'actif ou de passif et de toute autre source de revenus ou d'avantages qui, de l'avis du commissaire, n'ont pas à être divulgués; »*

Il serait pertinent de donner l'occasion à l'élu d'informer le commissaire des circonstances particulières qu'il pourrait juger utile de considérer, avant de divulguer des renseignements concernant les élus. Dans le processus de prévention des risques de conflits d'intérêts, l'étape la plus importante consiste à communiquer confidentiellement au commissaire sa situation personnelle et celle des membres de sa famille immédiate. Dans la mesure où cette divulgation a été complétée au moment opportun, le commissaire pourrait avoir la possibilité de déterminer,

dans certaines circonstances exceptionnelles, que des renseignements ne doivent pas être rendus publics, afin d'éviter le risque de nuire, de façon non souhaitée, aux personnes concernées. Je crois que cette discrétion serait plus spécialement utile, voire nécessaire, lorsqu'il s'agit de renseignements relatifs aux membres de la famille immédiate du membre du Conseil exécutif.

Le commissaire devrait-il avoir la discrétion de ne pas divulguer, dans des situations exceptionnelles, des renseignements qui doivent être habituellement inscrits au sommaire?

Recommandation 10 : Que le Code soit modifié pour permettre au commissaire de déterminer, lorsque les circonstances le justifient, les renseignements qui ne doivent pas apparaître au sommaire.

Recommandation 11 : Que le Code soit modifié pour permettre aux membres de l'Assemblée nationale d'aviser le commissaire des raisons pour lesquelles ils souhaitent que certains renseignements qui les concernent ou qui concernent les membres de leur famille immédiate ne soient pas inscrits au sommaire.

2.5 Règles déontologiques particulières applicables aux membres du Conseil exécutif

Vu les importantes responsabilités qu'ils exercent au gouvernement et la confidentialité des nombreux renseignements qui sont portés à leur connaissance, des règles déontologiques particulières s'appliquent aux membres du Conseil exécutif. Il s'agit du Titre III du Code, comprenant les articles 42 à 61. Ces règles s'ajoutent au cadre déontologique applicable à tout député, prévu au titre précédent.

2.5.1 Exclusivité de fonctions

Le membre du Conseil exécutif doit se consacrer entièrement à ses fonctions de ministre, en renonçant à toute fonction d'administrateur ou de dirigeant, notamment. S'il y a lieu, il doit, dans les plus brefs délais suivant son assermentation, remettre sa démission.

Interprétation : De nouveaux membres du Conseil exécutif ont sollicité l'avis du commissaire concernant leur participation aux activités de l'entreprise familiale dans laquelle ils détiennent des intérêts ou exercent des fonctions au moment de leur assermentation. En application du Code, ils devaient cesser toute fonction d'administrateur ou de dirigeant de ces entreprises, en s'assurant de se consacrer entièrement à l'exercice de leurs fonctions ministérielles. De plus, leur entreprise ne pouvait faire aucun marché avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public.

2.5.2 Conflits d'intérêts

Parmi les règles déontologiques particulières applicables aux membres du Conseil exécutif, certaines concernent les conflits d'intérêts. Au premier plan, l'article 45 du Code prévoit qu'ils doivent se départir de leurs intérêts dans des entreprises publiques, ou les transporter dans une fiducie ou un mandat sans droit de regard dont le fiduciaire ou le mandataire est indépendant. Cette obligation déontologique est toutefois atténuée par le deuxième alinéa de cet article 45 qui prévoit qu'un membre du Conseil exécutif peut détenir un placement dans un fonds mutuel à capital variable, un certificat de placement garanti ou un instrument financier analogue, 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, 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 tout intérêt similaire qui, de l'avis du commissaire, devrait être exclu de l'interdiction prescrite par le Code.

2.5.3 Fiducie sans droit de regard

L'article 45 du Code prévoit la possibilité de transporter des biens ou des intérêts dans une fiducie sans droit de regard dont le fiduciaire est indépendant ou encore de les confier à un mandataire indépendant, en vertu d'un mandat sans droit de regard. Le commissaire doit inscrire au sommaire de la déclaration des intérêts personnels du membre du Conseil exécutif et de son

conjoint, le cas échéant, tout intérêt faisant l'objet d'une fiducie ou d'un mandat sans droit de regard et le nom du fiduciaire ou du mandataire, notamment.

Outre ce qui est décrit à l'article 45, le Code ne précise pas comment une fiducie sans droit de regard devrait être rédigée ou ce que devrait prévoir un contrat de mandat sans droit de regard. Dans ces circonstances, les conditions générales de mise en œuvre de l'acte de fiducie sans droit de regard ou du contrat de mandat sans droit de regard doivent être conformes au cadre fixé par le Code civil du Québec. En outre, une note d'information³⁹, publiée par le commissaire, en mars 2014, concernant la fiducie et le mandat sans droit de regard, précise les conditions et donne certaines indications sur les façons de faire, notamment :

- que le fiduciaire ou le mandataire doit exercer cette charge de façon indépendante, entièrement autonome;
- que le fiduciaire ou le mandataire dispose de tous les pouvoirs nécessaires à l'égard des biens qui ont été transportés;
- qu'il est interdit d'exercer directement ou indirectement quelque influence auprès du fiduciaire ou du mandataire;
- que le fiduciaire ou le mandataire ne peut recevoir, directement ou indirectement, des directives ou des conseils du membre de l'Assemblée nationale concerné, sauf des indications générales;
- qu'il est interdit au fiduciaire ou au mandataire de s'adresser au membre de l'Assemblée nationale pour obtenir des directives ou des conseils relatifs à la gestion des biens qui ont été transportés.

2.5.3.1 Instructions données au fiduciaire ou au mandataire

En pratique, ce cadre déontologique établi par le Code et la note d'information pourraient ne pas suffire, puisqu'il est difficile d'élaborer des règles détaillées s'adaptant au patrimoine de chaque élu. Par exemple, le Code et la note d'information ne précisent pas les conditions à respecter si le constituant veut donner des instructions qui auraient pour effet de limiter ou d'interdire l'aliénation des biens dont le fiduciaire ou le mandataire assume la gestion, en vertu de la fiducie ou du mandat sans droit de regard.

Les demandes d'avis qui nous ont été soumises, jusqu'à maintenant, nous conduisent à recommander au législateur de préciser le cadre déontologique concernant les instructions d'un membre de l'Assemblée nationale à l'intention du fiduciaire ou du mandataire, notamment si l'élu peut, lorsqu'il confie ses intérêts à un fiduciaire ou un mandataire indépendant, donner une instruction formelle de ne pas aliéner ses biens. L'absence d'une orientation clairement définie par le Code en cette matière pourrait conduire à une confusion sur ce qui peut être fait

³⁹

<http://www.ced-qc.ca/fr/documents/Fiducie-mandat-sansdroit-regard.pdf>

actuellement et à l'avenir, avec le risque de retenir une solution qui ne correspond pas à la volonté du législateur.

En poursuivant l'objectif de maintenir le lien de confiance de la population envers l'élu et l'Assemblée nationale, il est impératif que la fiducie ou le mandat sans droit de regard ne soit pas rendu fictif par des instructions qui pourraient porter atteinte à l'indépendance ou à l'autonomie du fiduciaire ou du mandataire.

Si une modification législative est envisagée, l'analyse devra être effectuée, non seulement, du point de vue du droit civil ou du droit des fiducies, mais également, en prenant en considération les objectifs poursuivis par la constitution d'une fiducie sans droit de regard ou la convention de mandat sans droit de regard, en application du Code. Le législateur aura notamment à préciser les mesures permettant :

- de préserver l'indépendance du membre de l'Assemblée nationale face aux intérêts qu'il détient dans des entreprises;
- de préserver la confidentialité des renseignements susceptibles de circuler entre l'entreprise, le membre de l'Assemblée nationale et le gouvernement, notamment pour ne pas procurer un avantage à l'entreprise sur ses concurrents;
- de s'assurer que ces instructions ne permettent pas de favoriser les intérêts personnels, de l'élu;
- que les décisions du membre de l'Assemblée nationale ne seront pas prises sous l'influence des intérêts qu'il détient dans des entreprises publiques ou privées;
- qu'il ne participe, directement ou indirectement, à aucun marché avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public.

En fait, le Code pourrait être modifié afin de préciser quelles instructions d'investissement peuvent être incluses dans la convention relative à la fiducie ou au mandat sans droit de regard, en respectant la finalité recherchée par le législateur.

Recommandation 12 : Que le Code soit modifié afin de préciser les règles relatives à la fiducie ou au mandat sans droit de regard, plus spécialement les instructions du membre de l'Assemblée nationale à l'intention du fiduciaire ou du mandataire.

2.5.3.2 Remboursement des frais

La Chambre des communes, les provinces de l'Ontario, de l'Alberta et de la Colombie-Britannique prévoient que les frais relatifs à la constitution de l'acte de fiducie sans droit de regard et les honoraires correspondants peuvent, sur demande, être remboursés. Au Québec, il n'est prescrit aucune règle au sujet des frais relatifs à la constitution de la fiducie sans droit de regard ou ceux portant sur l'élaboration d'un contrat de mandat sans droit de regard. Il en est de même des honoraires qui peuvent être réclamés par le fiduciaire ou le mandataire, dans l'exercice de leurs responsabilités, en application des contrats auxquels ils ont souscrit.

Dans le contexte des importantes responsabilités qu'assume chaque membre du Conseil exécutif et de l'information privilégiée dont il a connaissance dans l'exercice de sa charge, notamment en siégeant au Conseil des ministres, le législateur a jugé approprié qu'il ne soit pas autorisé à détenir des intérêts dans des entreprises publiques. Dans ce contexte, je crois que les membres de l'Assemblée nationale pourraient, avec l'approbation du commissaire, recevoir le remboursement des frais correspondants à la constitution de la fiducie ou du mandat.

Recommandation 13 : Que le Code soit modifié pour prévoir que le commissaire peut autoriser, sur demande, 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.

2.5.3.3 Rapport du fiduciaire ou du mandataire

Au moment de la constitution de l'acte de fiducie ou de la rédaction du contrat de mandat sans droit de regard, les biens faisant l'objet de l'acte de fiducie ou du mandat sans droit de regard sont identifiés par une liste annexée à l'acte constitutif de la fiducie ou du mandat. Le commissaire reçoit une copie de ce contrat et de l'annexe. Par la suite, le membre du Conseil exécutif n'a plus accès à cette information. Il s'agit de maintenir la confidentialité de la gestion des biens transférés à un fiduciaire ou à un mandataire. Conséquemment, il va de soi que le commissaire n'est pas informé de l'évolution de ce patrimoine par le membre du Conseil exécutif concerné.

Par contre, comme pour tout autre bien appartenant à un membre de l'Assemblée nationale, l'examen périodique du commissaire est indispensable pour faire l'analyse des risques d'être placé dans une situation de manquement aux règles déontologiques du Code. Le commissaire doit aussi avoir accès à ces renseignements pour s'assurer que le membre de l'Assemblée nationale n'exerce aucun contrôle auprès du fiduciaire ou du mandataire qui pourrait compromettre l'indépendance de ce dernier, dans la gestion des biens du ministre.

Recommandation 14 : Que le Code soit modifié pour prévoir que le fiduciaire ou le mandataire est tenu de fournir au commissaire, sur demande, un rapport écrit indiquant la nature et la valeur des biens administrés ainsi que la liste des intérêts qui ont fait l'objet d'une acquisition ou d'une vente au cours de la période visée ou tout autre renseignement ou document relatif à ces intérêts.

2.5.4 Marché conclu avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public

Un membre du Conseil exécutif peut détenir des intérêts dans une entreprise privée, à la condition que cette entreprise s'abstienne de faire, directement ou indirectement, quelque marché avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public. En application de l'article 46 du Code, cette interdiction de conclure un marché avec l'État est absolue. Le commissaire n'est pas autorisé à intervenir dans ces situations.

L'article 46 du Code prévoit un mécanisme différent pour un membre de la famille immédiate d'un membre du Conseil exécutif qui détient des intérêts dans une entreprise privée participant à un marché avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public. Le commissaire peut, s'il estime qu'il n'y a pas de risques que le membre du Conseil exécutif manque à ses obligations aux termes du Code ou que l'intérêt public ne sera pas desservi, autoriser, sous réserve de plusieurs conditions prescrites par le Code, que l'entreprise en question participe à des marchés ou types de marchés avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public.

Interprétation : Dans le cadre des avis qui ont été rendus à ce sujet, nous avons rappelé que le Code prescrit des mesures pour l'entreprise dans laquelle un membre de la famille immédiate du membre du Conseil exécutif détient des intérêts, lorsqu'elle fait, directement ou indirectement, un marché avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public. S'il s'agit d'une entreprise qui ne fait aucun marché avec l'État, le membre du Conseil exécutif, tout comme les membres de sa famille immédiate, peuvent conserver leur intérêt, à la condition qu'ils soient mentionnés dans la déclaration des intérêts personnels et, le cas échéant, que les autres obligations aux termes du Code soient respectées, notamment l'obligation de ne pas se placer dans une situation de conflit d'intérêts.

En s'appuyant sur ces règles déontologiques générales, nous avons également recommandé que le conjoint du membre du Conseil exécutif s'abstienne de siéger au conseil d'administration d'une entreprise, même s'il ne détient pas d'intérêt dans cette entreprise, lorsque cette dernière est susceptible de conclure un marché avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public.

Par ailleurs, lorsqu'un membre de la famille immédiate d'un membre du Conseil exécutif détient des intérêts dans une entreprise publique, il n'y aurait aucune condition particulière à respecter, lorsque cette entreprise conclut un marché avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public, sous réserve des règles générales dont nous venons de parler.

Interprétation : Le commissaire a conclu qu'un membre de la famille immédiate du membre du Conseil exécutif devrait reconsidérer la pertinence de détenir une part importante des intérêts dans une entreprise publique, lorsque celle-ci participe à un marché avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public. Une personne raisonnablement bien informée pourrait s'interroger sur les possibilités que

l'importance de l'intérêt détenu ou les circonstances de la conclusion du marché risquent vraisemblablement de permettre la collusion ou l'influence indue, ou de desservir l'intérêt public.

Recommandation 15 : Que le Code soit modifié pour prévoir un cadre déontologique lorsque le membre de la famille immédiate du membre du Conseil exécutif détient des intérêts dans une entreprise dont les titres sont transigés à une bourse ou pour lesquels il existe un autre marché organisé, pour préciser que, si cette entreprise participe à un marché avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public, l'importance de l'intérêt ou les circonstances entourant la conclusion du marché ne permettent vraisemblablement pas la collusion ou l'influence indue.

2.5.5. Mettre fin à une situation de conflit d'intérêts

Alors que les articles 22, 23 et 24 du Code précisent les circonstances dans lesquelles un député doit mettre fin à une situation de conflit d'intérêts, les règles déontologiques particulières applicables aux membres du Conseil exécutif ajoutent des conditions impératives lorsque celui-ci constate qu'il est placé dans une situation de conflit d'intérêts.

L'article 49 du Code a été abondamment utilisé à des fins préventives, lorsqu'il s'agissait de prendre des mesures, après avoir identifié un risque de conflit d'intérêts.

Le membre du Conseil exécutif concerné doit s'engager, par écrit, tant que la situation n'est pas régularisée, à ne pas discuter avec ses collègues, même en privé, des dossiers qui peuvent être liés de près ou de loin avec l'intérêt en cause, à ne pas exercer ou tenter d'exercer directement ou indirectement quelque influence à l'égard de tels dossiers et à se retirer de toute séance du Conseil exécutif, d'un comité ministériel du Conseil exécutif ou du Conseil du trésor, pour la durée des délibérations relatives à de tels dossiers. En outre, le Code prévoit d'autres mesures visant le ministère et les organismes publics dont le membre du Conseil exécutif est titulaire.

Interprétation : Parmi les situations pour lesquelles des mesures préventives ont été déployées, jusqu'à maintenant, en application de l'article 49 du Code, nous avons donné un avis favorable aux membres du Conseil exécutif pour les dossiers relatifs à une municipalité dont un membre de la famille immédiate est conjoint du ministre, les dossiers relatifs à un organisme public dont un membre du conseil d'administration est un membre de la famille immédiate du ministre, les dossiers relatifs à une université dont le secrétaire général est un membre de la famille immédiate du ministre, les dossiers relatifs à une entreprise qui participe à des marchés avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public et dont un dirigeant est membre de la famille immédiate du ministre et les dossiers concernant une clinique dont un dirigeant est membre de la famille immédiate du ministre.

Il appert que, lorsque le commissaire en a fait la recommandation, ces mesures ont été appliquées rigoureusement par toutes les personnes concernées.

2.5.5.1 Membre du personnel d'un cabinet ministériel

Dans un rapport d'enquête⁴⁰ relatif à un membre du personnel d'un cabinet ministériel, le commissaire a, en application de l'article 42 du *Règlement concernant les règles déontologiques applicables aux membres du personnel d'un cabinet ministériel*, recommandé l'application des mesures suivantes face au risque d'être placé dans une situation de conflit d'intérêts.

« Le membre du personnel d'un cabinet ministériel qui risque d'être placé dans une situation de conflit d'intérêts réelle ou apparente, notamment au sujet d'un dossier ou d'un intérêt lié à ses fonctions antérieures, doit s'engager par écrit, tant que la situation n'est pas régularisée, à ne pas discuter avec le membre du Conseil exécutif qui l'emploie et avec ses collègues du cabinet ministériel, même en privé, des dossiers qui peuvent être liés de près ou de loin avec l'intérêt en cause et à ne pas exercer, directement ou indirectement, quelque influence à l'égard de tels dossiers.

Pour sa part, le directeur du cabinet ministériel concerné doit ordonner, par écrit, à tous les membres de son personnel, de ne jamais porter à l'attention de ce collègue des informations qui peuvent être liées de près ou de loin avec l'intérêt en cause et leur indiquer qui d'autre doit traiter ces informations et prendre les décisions relatives à ces dossiers ou à cet intérêt. »

2.5.6 Règles déontologiques d'après-mandat

Les règles déontologiques particulières applicables aux membres du Conseil exécutif comprennent une section relative aux règles d'après-mandat. Elles ne s'appliquent pas aux députés. Ces règles d'après-mandat reprennent les règles traitant du même sujet, établies par les *Directives du premier ministre*, qui existaient avant l'entrée en vigueur du Code, en application de la *Loi sur l'exécutif*.

Afin de renseigner les ex-membres du Conseil exécutif, nous avons préparé un document explicatif dont le texte apparaît en annexe au présent rapport (voir Annexe 2). Il indique le cheminement à suivre dans l'analyse des limites à respecter, après avoir cessé d'exercer la fonction de membre du Conseil exécutif. Plus spécialement, après les élections générales du 4 septembre 2012 et du 7 avril 2014, nous avons rendu plusieurs avis concernant l'application des règles d'après-mandat. De nombreux avis concernaient l'application de l'article 60 du Code.

« 60. Un membre du Conseil exécutif ne peut, dans les deux ans qui suivent la cessation de ses fonctions à ce titre :

1° accepter une nomination au conseil d'administration ou comme membre d'un organisme, d'une entreprise ou d'une autre entité qui n'est pas une entité de l'État et avec lequel il a eu des rapports officiels, directs et importants au cours de l'année qui a précédé la cessation de ses fonctions ou accepter d'occuper un emploi, un poste ou toute autre fonction au sein d'un tel organisme ou d'une telle entreprise ou entité;

2° sauf s'il est toujours député, et sous réserve de l'interdiction prévue à l'article 14, intervenir pour le compte d'autrui auprès de tout ministère ou auprès d'une autre entité

⁴⁰ DE-01-2013.

de l'État avec laquelle il a eu des rapports officiels, directs et importants au cours de l'année qui a précédé la cessation de ses fonctions. »

Un ex-membre du Conseil exécutif peut, sans avoir à attendre deux ans, accepter une nomination ou un emploi auprès d'une entité de l'État, dont la définition apparaît à l'article 56 du Code. Par contre, il ne peut pas accepter une nomination ou occuper un emploi auprès d'un organisme, d'une entreprise ou d'une autre entité qui n'est pas une entité de l'État, avec lequel il a eu des rapports officiels, directs et importants au cours de l'année qui a précédé la cessation de ses fonctions.

En outre, les règles d'après-mandat comprennent des dispositions qui s'appliquent tant et aussi longtemps que les circonstances l'exigent. Pour ces situations, le délai de deux ans mentionné à l'article 60 du Code ne s'applique pas. Il s'agit de l'interdiction de tirer un avantage indu de ses fonctions antérieures, du devoir de ne pas divulguer une information confidentielle dont le membre du Conseil exécutif a pris connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions et de l'interdiction d'agir dans la même procédure, négociation ou autre opération dans laquelle le membre du Conseil exécutif avait agi, dans l'exercice de ses fonctions de ministre.

Interprétation : Nous avons eu à préciser quel rapport peut être qualifié, en même temps, d'officiel, direct et important au sens du Code. En interprétant ces termes dans leur sens usuel, nous avons précisé qu'un rapport pouvait être considéré « officiel », lorsqu'il est en lien avec ce qui est prescrit par une loi, un règlement, une règle, une directive ou un contrat. Autrement dit, le rapport sera considéré comme « officiel » lorsqu'il s'inscrit, d'une façon ou d'une autre, dans l'exercice de la charge du membre du Conseil exécutif. Nous avons déterminé que le rapport est « direct » lorsqu'il implique le membre du Conseil exécutif ou la personne que le membre du Conseil exécutif désigne spécialement à cette fin. Dans ce dernier cas, il faut être en mesure d'établir que le membre du Conseil exécutif a effectivement demandé que l'on intervienne en son nom. Enfin, le rapport sera considéré « important » lorsque l'on considère les effets qu'il produit, notamment quelle est son utilité, ou quel lien peut-on établir avec l'objet du dossier?

Ainsi, si l'ex-membre du Conseil exécutif a eu des rapports officiels, directs et importants avec un organisme, une entreprise ou une autre entité qui n'est pas une entité de l'État, au cours de l'année qui a précédé la cessation de ses fonctions, il ne peut accepter, dans les deux ans qui suivent, une nomination au conseil d'administration ou comme membre, ni occuper un emploi, un poste ou toute autre fonction au sein d'un tel organisme, entreprise ou entité.

En outre, le paragraphe 2° de l'article 60 du Code apporte une limite importante aux activités d'un ex-membre du Conseil exécutif pour les deux ans qui suivent la cessation de ses fonctions à ce titre, quel que soit l'emploi ou la fonction qu'il occupe par ailleurs. Dans ce délai, il lui est interdit d'intervenir pour le compte d'autrui auprès de tout ministère ou de toute autre entité de l'État avec laquelle il a eu des rapports officiels, directs et importants au cours de l'année qui a précédé la cessation de ses fonctions. Il faut préciser que l'interdiction d'intervenir pour le compte d'autrui s'applique à tous les ministères du gouvernement.

Par ailleurs, le commissaire a précisé que le paragraphe 2° de l'article 60 du Code ne s'applique pas lorsqu'un membre du Conseil exécutif reprend ses fonctions antérieures auprès d'une entité de l'État et qu'il intervient pour celle-ci auprès d'un ministère ou d'une autre entité de l'État. Cependant, il doit demeurer vigilant et s'abstenir d'intervenir lorsque les circonstances l'exigent, pour se conformer aux autres obligations déontologiques prescrites par le Code.

2.5.6.1 Membre du personnel d'un cabinet de l'Assemblée nationale et d'un cabinet ministériel

Les Règles et le Règlement comportent des règles d'après-mandat similaires à celles du Code pour les membres du personnel d'un cabinet de l'Assemblée nationale et d'un cabinet ministériel. Toutefois, la période d'interdiction de deux ans est réduite à une année.

2.5.6.2 Enquêtes

Deux enquêtes ont été tenues en application des règles déontologiques d'après-mandat.

En janvier 2012, une demande d'enquête a été adressée au commissaire concernant un ex-membre du Conseil exécutif qui avait accepté, alors que le délai de deux ans suivant la cessation de ses fonctions n'était pas terminé, d'occuper une fonction auprès d'une entreprise avec laquelle on prétendait qu'il aurait pu avoir des rapports officiels, directs et importants dans l'année qui a précédé la cessation de ses fonctions. La demande d'enquête indiquait qu'il y avait des motifs raisonnables de croire qu'un manquement au Code avait été commis.

Puisque la demande d'enquête concernait un ex-membre du Conseil exécutif ayant quitté ses fonctions avant l'entrée en vigueur des nouvelles règles déontologiques d'après-mandat, il s'agissait de savoir si les règles déontologiques du Code pouvaient s'appliquer. L'analyse de cette question préliminaire a conduit le commissaire à conclure que le nouveau Code s'applique à un membre du Conseil exécutif qui était en fonction au moment de l'entrée en vigueur du Code, en décembre 2010⁴¹.

Interprétation : Dans son rapport d'enquête du 28 mars 2012, le commissaire conclut que les règles déontologiques d'après-mandat s'appliquent à cet ex-membre du Conseil exécutif pour les faits postérieurs au 1^{er} janvier 2012. Sur le fond, le commissaire constate qu'aucun fait établissant un éventuel manquement au Code n'a été prouvé, puisque les nouvelles fonctions n'étaient pas encore exercées.

Une autre enquête a été tenue par le commissaire concernant l'application des règles déontologiques d'après-mandat, cette fois à l'égard d'un membre du personnel d'un cabinet ministériel qui avait accepté des fonctions dans une entreprise pour laquelle on s'interrogeait sur

⁴¹ DE-01-2012.

la possibilité qu'il ait eu, dans l'année précédant son départ du cabinet, des rapports officiels, directs et importants avec celle-ci.

Interprétation : L'enquête⁴² menée par le commissaire a permis d'établir que le membre du personnel avait effectivement eu des rapports avec les représentants de l'entreprise qui l'a engagé après son départ du cabinet. Cependant, l'enquête a également permis d'établir que le cabinet n'avait pas été impliqué de façon directe et importante dans le traitement des dossiers liés à cette entreprise. En effet, il appert que, si le ministère fut consulté dans le traitement du dossier, le cabinet comme le ministre ne sont pas intervenus et n'ont pas été sollicités. En l'espèce, la décision d'aller de l'avant dans le dossier fut prise par le bureau du Premier ministre et le cabinet n'est intervenu qu'à titre d'intermédiaire entre le personnel du ministère et le ministre qui, ultimement, devait apposer sa signature à une entente. Il ne suffit donc pas que le membre du personnel ait été en lien avec l'entreprise mais bien qu'il ait été impliqué dans le traitement du dossier et que, de surcroît, cette implication soit de nature à lui permettre d'avoir un effet sur l'orientation retenue dans le cadre du dossier, ce qui n'était pas le cas.

⁴² DE-02-2014.

2.6 Titre IV – Mécanismes d'application et de contrôle

Le Titre IV du Code détermine les mécanismes d'application et de contrôle qui doivent être déployés pour en assurer la mise en œuvre effective. Le premier chapitre concerne les mesures administratives qui sont décrites ci-dessous. Les chapitres suivants créent plusieurs outils indispensables dont le droit d'obtenir un avis du commissaire ou du juriconsulte, le pouvoir d'enquête du commissaire, le rapport qu'il doit produire et la décision que rend l'Assemblée nationale à l'égard de ce rapport. D'abord, voici quelques commentaires sur les aspects administratifs.

En application de l'article 74 du Code, l'Assemblée nationale fournit, sans frais, au commissaire plusieurs services administratifs en matière de gestion des ressources humaines, matérielles, financières et informationnelles. À cette fin, une décision fut prise par le Bureau de l'Assemblée nationale le 24 février 2011. Grâce à la collaboration de ces services, nous avons organisé progressivement le bureau du commissaire.

En application de l'article 78 du Code, le Bureau de l'Assemblée nationale a approuvé, à l'occasion de la même séance, le *Règlement sur les contrats du Commissaire à l'éthique et à la déontologie*⁴³.

Pendant que ces activités administratives se déroulaient, je m'étais fixé comme objectif de renseigner les membres de l'Assemblée nationale sur le Code. À cette fin, j'ai pris contact avec les chefs des différentes formations politiques. Plusieurs rencontres d'information ont été tenues. Les députés ont souhaité être informés de la vision du commissaire concernant les principaux éléments constitutifs du Code, plus spécialement les nouvelles règles déontologiques. D'autres rencontres d'information ont été tenues avec les membres du personnel des députés ainsi que les membres du personnel des cabinets ministériels.

Dès la fin de février 2011, avec l'appui des spécialistes de l'Assemblée nationale, nous avons été en mesure de mettre en ligne plusieurs informations utiles pour les membres de l'Assemblée nationale et pour le public, dans le site Internet du Commissaire à l'éthique et à la déontologie (www.ced-qc.ca).

Le 21 avril 2011, le Bureau de l'Assemblée nationale approuve le *Règlement modifiant le Règlement sur les contrats du commissaire à l'éthique et à la déontologie*. Alors que l'embauche du personnel requis progresse rapidement, nous avons bénéficié de la collaboration de

⁴³http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=3&file=/C23_1/C23_1R1.HTM

l'Assemblée nationale pour la recherche et l'aménagement des locaux permettant d'accueillir le commissaire et son personnel.

Le 10 novembre 2011, le Bureau de l'Assemblée nationale adopte le *Règlement autorisant le commissaire à l'éthique et à la déontologie à déroger à une disposition de la Loi sur l'administration publique* (chapitre A-6.01) et le *Règlement autorisant le commissaire à l'éthique et à la déontologie à déroger à certaines dispositions de la Loi sur l'administration financière* (chapitre A-6.001). Ces Règlements furent adoptés en application des articles 76 et 77 du Code.

Le 1^{er} mars 2012, le Bureau de l'Assemblée nationale adopte le *Règlement sur les conflits d'intérêts du Commissaire à l'éthique et à la déontologie* et le *Règlement sur les conflits d'intérêts du juriconsulte*. Ces Règlements sont adoptés par le Bureau de l'Assemblée nationale en application des articles 71 et 111 du Code.

2.6.1 Organisation administrative

Le bureau du commissaire comprend trois unités dont les responsabilités correspondent aux principaux titres du Code. Il s'agit des unités conseil et avis, greffe ainsi que vérification et enquête.

2.6.1.1 Conseil et avis

L'unité conseil et avis est chargée de fournir au commissaire une expertise juridique au sujet des règles prescrites par le Code, par les Règles et par le Règlement, en lien avec l'exercice de la charge de député, de membre du Conseil exécutif et de membre du personnel. À la demande du commissaire, l'unité répond aux demandes d'avis des membres de l'Assemblée nationale et de leur personnel, qu'il s'agisse de situations réelles ou appréhendées. Les juristes soumettent des opinions juridiques et des projets d'avis au commissaire, conseillent et assistent le commissaire ainsi que son personnel dans l'exercice de l'ensemble des responsabilités prescrites par le Code, les Règles et le Règlement. L'unité soumet des recommandations au commissaire sur toute question permettant d'assurer l'application des règles déontologiques et la qualité des activités du commissaire. Les juristes participent également au mandat de renseigner les députés et le public sur le rôle du commissaire et sur l'application du Code, des Règles et du Règlement. Comme c'est le cas pour le commissaire, ces activités s'exercent dans un souci de prévention et de confidentialité (voir Annexe 3).

2.6.1.2 Greffe

Le greffe reçoit, analyse et révise les déclarations annuelles des intérêts personnels des membres de l'Assemblée nationale et des membres de leur famille immédiate. Il examine la suffisance et la conformité des renseignements transmis en fonction de ce qui est exigé par le Code. Il répond aux questions des membres de l'Assemblée nationale à ce sujet et, le cas échéant, fait le lien avec

le commissaire. Le greffe est responsable de l'élaboration des formulaires utilisés pour la déclaration des intérêts personnels. Il participe à la préparation des sommaires de ces déclarations. Il voit à la tenue des différents registres que le commissaire doit conserver et mettre à jour, en application du Code. Les dossiers conservés au greffe sont confidentiels. Ils sont détruits au moment prescrit par le Code. Le greffe est responsable des communications avec les médias. Il reçoit les demandes des journalistes, en fait l'analyse et conseille le commissaire.

2.6.1.3 Vérification et enquête

L'unité vérification et enquête est responsable, pour sa part, de la collecte, la recherche et l'analyse des faits pertinents au regard d'un contexte particulier ou d'un éventuel manquement déontologique. Dans un souci d'impartialité et d'objectivité, le mandat principal de l'unité vérification et enquête consiste à recueillir tous les faits et à connaître le contexte dans lequel ils se sont déroulés, pour ensuite soumettre un rapport factuel au commissaire. L'unité participe à l'élaboration, la mise à jour et la mise en œuvre d'outils de vérification et d'enquête concernant l'application du Code, des Règles et du Règlement. Par exemple, le commissaire fait appel à l'unité vérification et enquête pour exercer un suivi du processus de déclaration des intérêts personnels et, le cas échéant, aider à prévenir une situation de conflit d'intérêts réelle ou appréhendée. En outre, l'unité vérification et enquête effectue des recherches et des analyses dans l'élaboration de certaines orientations ou de lignes directrices.

2.6.1.4 Effectifs et budget

Pour réaliser son mandat de responsable de l'application du Code, des Règles et du Règlement, le commissaire est actuellement appuyé par une équipe de trois professionnels et deux fonctionnaires occupant des emplois réguliers et de trois personnes offrant des services professionnels contractuels sur demande, pour l'unité vérification et enquête.

Sur le plan budgétaire, les dépenses engagées par le bureau du commissaire, depuis sa création le 6 janvier 2011, apparaissent au tableau annexé au présent rapport, indiquant, pour chaque exercice financier concerné, les charges engagées (voir Annexe 4).

En application de l'article 79 du Code, le commissaire a publié, le 6 novembre 2012, un premier rapport d'activité pour l'exercice 2011-2012, incluant les états financiers. Le 19 septembre 2013, le rapport d'activité 2012-2013 a été publié. Enfin, le 28 septembre 2014, le rapport d'activité 2013-2014 a été déposé à l'Assemblée nationale et publié dans le site Internet du commissaire.

2.6.2 Pouvoirs délégués au commissaire et contrôle de l'exercice de la fonction

Le mandat du commissaire à l'éthique et à la déontologie comprend plusieurs volets. La fonction conseil, les pouvoirs normatifs en matière de règlements et de lignes directrices, ainsi que les pouvoirs d'enquête. En fait, le commissaire dispose d'importants moyens d'intervention concernant l'exercice de la charge de député, de membre du Conseil exécutif ou de membre du personnel.

Le législateur a accordé une discrétion complète au commissaire dans l'exercice de ses fonctions. Outre l'article 65 du Code qui précise la voie à suivre, l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire n'est pas normé ou sujet à appel ou à révision.

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

Une réflexion me semble souhaitable dans la recherche d'un équilibre entre l'étendue des pouvoirs délégués au commissaire et l'établissement d'un mécanisme de suivi et de contrôle effectif de ses activités. Dans l'état actuel de la législation, l'article 66 du Code prévoit ce qui suit :

« 66. Le mandat du commissaire est d'une durée fixe qui ne peut excéder cinq ans. À l'expiration de son mandat, il demeure en fonction jusqu'à ce qu'il soit nommé de nouveau ou remplacé.

Le commissaire peut en tout temps démissionner en donnant un avis écrit au président de l'Assemblée nationale. Il ne peut être destitué que par une résolution de l'Assemblée approuvée par les deux tiers de ses membres. »

Ainsi, le contrôle de l'exercice de la fonction de commissaire n'est soumis qu'au processus de destitution, à la suite d'une résolution de l'Assemblée nationale approuvée par les deux tiers des membres, ou à la possibilité que le rapport d'enquête du commissaire, qui recommande une sanction, ne soit pas adopté aux deux tiers des membres de l'Assemblée nationale, comme le prévoit l'article 104 du Code.

Le commissaire a un rôle essentiel à jouer pour le maintien de la confiance de la population envers les membres de l'Assemblée nationale, notamment pour les guider dans la cohérence entre leurs actions et le respect des valeurs de l'Assemblée nationale, ainsi que des règles

déontologiques. Sur demande, il conseille les députés et les membres du Conseil exécutif ainsi que les membres du personnel sur toute question concernant leurs obligations aux termes du Code, des Règles ou du Règlement. En s'appuyant sur la veille qu'il effectue constamment, le commissaire doit recommander les redressements appropriés. S'ils ne sont pas effectués, le commissaire a la responsabilité de prendre l'initiative de faire enquête pour déterminer si un manquement au Code a été commis.

En cas de défaut du commissaire, les membres de l'Assemblée nationale devraient-ils disposer de moyens d'intervention préalablement établis, outre le processus de destitution mentionné précédemment?

Malgré toutes les précautions prises dans le choix d'une personne en autorité et toute la confiance qu'il est raisonnable de lui accorder sur la base de ses expériences, le risque de gestes inappropriés ne peut pas être entièrement écarté. Il ne s'agit pas de prévoir un mécanisme d'appel à l'égard des actions prises par le commissaire. Au contraire, le Code encadre rigoureusement les interventions du commissaire, que ce soit au moment des consultations ou des avis écrits qu'il donne ou dans le cadre des enquêtes. En fait, le commissaire dispose de pouvoirs très étendus. À mon avis, l'établissement d'un mécanisme de suivi et de contrôle de l'exercice de ces responsabilités pourrait contribuer au maintien des plus hauts standards d'intégrité, d'objectivité, d'impartialité et d'efficacité à l'égard d'une fonction aussi fondamentale, dans l'exercice du processus démocratique au Québec.

Recommandation 16 : Que le Code soit modifié pour prévoir un mécanisme d'examen de l'exercice des responsabilités du commissaire dans l'application du Code, des Règles et du Règlement.

2.6.3 Conseil et avis

Les articles 87 à 90 du Code confient au commissaire la responsabilité de donner au député, sur demande, un avis écrit et motivé, assorti des recommandations qu'il juge indiquées, concernant les obligations du député aux termes du Code. En outre, les articles 108 à 112 du Code précisent que le juriconsulte, nommé par le Bureau de l'Assemblée nationale, est chargé de fournir à tout député qui lui en fait la demande, des avis en matière d'éthique et de déontologie.

Depuis la sanction du Code en décembre 2010, plusieurs centaines d'avis ont été donnés par le commissaire et le juriconsulte aux membres du Conseil exécutif, aux députés et, plus récemment, aux membres de leur personnel. Ces avis ont, notamment, porté sur l'interprétation des exigences du Code, des Règles et du Règlement en matière de déclaration des intérêts personnels, de règles déontologiques relatives aux conflits d'intérêts, de dons et avantages ainsi de règles d'après-mandat.

Interprétation : Le commissaire n'est pas autorisé à donner un avis écrit et motivé concernant un autre député. Par exemple, un député espérait pouvoir s'adresser au commissaire afin d'obtenir un avis écrit et motivé, concernant le comportement d'un collègue, afin de vérifier, dans ce contexte particulier, s'il a commis un manquement au Code. Nous avons expliqué au député concerné que l'article 87 du Code autorise le député à faire une demande d'avis pour lui-même uniquement. C'est la même chose pour un membre du personnel en vertu des Règles et du Règlement. Par contre, si un député a des motifs raisonnables de croire qu'un manquement aux règles déontologiques a été commis par un collègue, il peut demander au commissaire de faire une enquête.

Pour chaque membre de l'Assemblée nationale et du personnel, la demande écrite d'avis au commissaire présente plusieurs avantages. Cette demande d'avis peut être utilisée pour aider à identifier le risque d'être placé dans une situation de conflit d'intérêts. L'avis permet de renseigner le député, le membre du Conseil exécutif ou le membre du personnel en examinant sa situation par rapport aux responsabilités qu'il assume dans l'exercice de sa charge.

Comme le prévoit le deuxième alinéa de l'article 87 du Code, l'avis du commissaire est strictement confidentiel et ne peut être rendu public que par le député lui-même, ou avec son consentement écrit. Cette confidentialité est un attribut essentiel de la fonction de conseiller qu'assument le commissaire et le juriconsulte auprès des membres de l'Assemblée nationale et des membres de leur personnel. Cela facilite grandement l'objectif de prévention en donnant la possibilité au député, au membre du Conseil exécutif et au personnel, de consulter, même pour les situations les plus délicates, sans risquer que ce soit divulgué par le commissaire ou par le juriconsulte.

L'avis écrit du commissaire a l'avantage de donner au membre de l'Assemblée nationale ou au membre du personnel concerné, la garantie de ne pas être considéré comme ayant commis un manquement au Code, par rapport aux mêmes faits.

« 88. Un député est réputé n'avoir commis aucun manquement au présent code pour un acte ou une omission s'il a antérieurement fait une demande d'avis au commissaire et si cet avis conclut que cet acte ou cette omission n'enfreint pas le présent code, pourvu que les faits allégués au soutien de sa demande aient été présentés de façon exacte et complète. »

2.6.3.1 Avis communiqué aux médias par un membre de l'Assemblée nationale

Depuis le début des activités du Commissaire à l'éthique et à la déontologie, les médias ont porté une attention particulière à la mise en application du Code. Ils ont été plus spécialement attentifs à l'opinion du commissaire en lien avec les valeurs de l'Assemblée nationale, les principes éthiques et les règles déontologiques. Comme je le mentionnais précédemment, le commissaire doit, en application des articles 65 et 87 du Code, garder confidentielles les consultations qui lui sont soumises et ne communiquer aucun renseignement sur le contenu des avis, sans le consentement écrit du membre de l'Assemblée nationale ou du membre du personnel concerné.

Parmi les avis écrits donnés par le commissaire au cours des trois dernières années, plusieurs informent le député qu'il n'a pas commis de manquement au Code. Chaque avis du commissaire décrit les circonstances qu'il a prises en compte dans la préparation de l'avis. Il précise quelles sont les dispositions du Code qui ont été considérées, procède à l'analyse en fonction des faits et arrive à une conclusion. L'avis précise les motifs, la conclusion et les recommandations du commissaire.

Ces différents éléments de l'avis écrit du commissaire forment un tout et ne peuvent pas être scindés. Pour déterminer précisément la portée de la conclusion du commissaire, il faut être en mesure de prendre connaissance des faits qu'il a considérés et comprendre son raisonnement, à partir des motifs qu'il énonce. Si ce contexte n'est pas connu, la conclusion du commissaire peut être interprétée de façon différente et parfois erronée.

Quelques membres de l'Assemblée nationale ont mentionné publiquement qu'ils avaient obtenu un avis du commissaire. Certains ont remis aux médias une copie de l'avis écrit qu'ils avaient reçu, alors que d'autres ne l'ont pas fait. Dans certains cas, il n'a pas été possible, pour les personnes qui ont appris que le commissaire avait donné un avis, de savoir précisément sur quels faits le commissaire s'est basé pour rendre son avis et quels ont été les motifs. Ne connaissant pas ces éléments, ils risquent de donner à l'avis, qu'ils n'ont pas lu, une signification qui ne correspond pas à l'opinion réelle du commissaire.

Ce risque de confusion et d'une application erronée de l'avis du commissaire n'est pas souhaitable. À partir du moment où l'on choisit de rendre public le fait qu'un avis écrit du commissaire a été sollicité et obtenu, il est inapproprié de laisser planer un doute quant à son contenu. Après avoir été informée qu'il existe un avis écrit du commissaire à l'égard d'un sujet donné, la population a le droit d'être informée de la teneur de cet avis et d'en comprendre la

portée. À mon avis, si un député choisit de déclarer publiquement qu'il a obtenu un avis écrit du commissaire, le texte intégral de cet avis doit être rendu public.

Recommandation 17 : Que l'article 87 du Code soit modifié pour prévoir que le commissaire peut rendre public un avis qu'il a rendu à l'égard d'un membre de l'Assemblée nationale, lorsque ce dernier déclare publiquement avoir obtenu un avis du commissaire.

2.6.3.2 Renseigner les députés et le public

Tout en respectant rigoureusement la règle de la confidentialité des avis portant sur l'application du Code, des Règles ou du Règlement, le commissaire a communiqué, chaque fois qu'il a été possible de le faire, des renseignements détaillés aux médias, de façon à ce qu'ils puissent disposer de l'information nécessaire pour comprendre les différentes règles prescrites par le Code et renseigner le public, selon les sujets d'actualité qu'ils traitent. D'ailleurs, l'article 90 du Code prévoit que le commissaire organise des activités afin de renseigner les députés et le public sur son rôle et sur l'application du Code.

« 90. Le commissaire organise des activités afin de renseigner les députés et le public sur son rôle et sur l'application du présent code. »

C'est dans ce contexte que le commissaire a publié, dans son site Internet, le 1^{er} octobre 2013, une note d'information portant sur les lettres d'appui ou de recommandation que pourraient être appelés à rédiger des députés ou des membres du Conseil exécutif.

Le 6 décembre suivant, le commissaire publie une note d'information portant sur la date limite du dépôt de la déclaration des intérêts personnels, autant pour les députés que pour les membres du Conseil exécutif.

Le 9 décembre 2013, le commissaire publie les formulaires de déclaration des intérêts personnels concernant les députés et les membres du Conseil exécutif ainsi que les membres de leur famille immédiate. Ces documents peuvent alors être consultés dans le site Internet du commissaire.

Le 3 mars 2014, le commissaire publie une note d'information intitulée « Fiducie et mandat sans droit de regard », énonçant les principes et les conditions à respecter lorsqu'un membre de l'Assemblée nationale confie la gestion de certains intérêts à un fiduciaire ou un mandataire indépendant.

Le 12 juin 2014, le commissaire publie des précisions concernant les *Lignes directrices relatives aux dons, avantages et marques d'hospitalité*⁴⁴, plus spécialement au sujet de la provenance du don. Aussi, une note d'information est publiée, le même jour, concernant les règles déontologiques applicables aux membres du personnel d'un cabinet ministériel. Ces derniers reçoivent également un texte les informant sur l'application des règles relatives aux dons, avantages et marques d'hospitalité, en fonction des billets gratuits qui leur sont offerts, dont une copie est annexée au présent rapport.

2.6.3.3 Formation

L'article 15 de la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale* (chapitre E-15.1.0.1), adoptée par l'Assemblée nationale quelques jours avant l'adoption du Code, prévoit ce qui suit au sujet de la formation des élus municipaux.

100

« 15. Tout membre d'un conseil d'une municipalité qui n'a pas déjà participé à une formation sur l'éthique et la déontologie en matière municipale doit, dans les six mois du début de son mandat, participer à une telle formation.

Cette formation doit notamment viser à susciter une réflexion sur l'éthique en matière municipale, favoriser l'adhésion aux valeurs énoncées par le code d'éthique et de déontologie et permettre l'acquisition de compétences pour assurer la compréhension et le respect des règles prévues par celui-ci.

Le défaut de participer à cette formation constitue aux fins de l'article 26 un facteur aggravant. »

À mon avis, il serait opportun que les membres de l'Assemblée nationale introduisent une mesure semblable pour les députés, les membres du Conseil exécutif et les membres de leur personnel.

Recommandation 18 : Que le Code, les Règles et le Règlement soient modifiés de façon à prévoir l'obligation pour les députés, les membres du Conseil exécutif et les membres de leur personnel de participer à une formation dans les six mois du début de leur mandat et, par la suite, à au moins une reprise pour chaque mandat subséquent.

⁴⁴ http://www.ced-qc.ca/fr/documents/dons_avantages_marques_hospitalite_precisions.pdf

2.6.4 Enquêtes et rapports

L'article 91 du Code prévoit la possibilité, pour un député, de demander au commissaire de faire une enquête, lorsqu'il a des motifs raisonnables de croire qu'un manquement à certaines dispositions du Code a été commis, par un autre député. L'article 92 du Code prévoit pour sa part que le commissaire peut faire une enquête de sa propre initiative pour déterminer si un député a commis un manquement au Code. Sur demande ou de sa propre initiative, le commissaire peut aussi faire une enquête à l'égard d'un membre du personnel d'un député ou d'un cabinet de l'Assemblée nationale en vertu de l'article 33 des Règles ou d'un membre du personnel d'un cabinet ministériel, en application de l'article 34 du Règlement.

Le commissaire enquête à huis clos, avec toute la diligence voulue. Il doit notamment permettre au député et au membre du personnel de présenter une défense pleine et entière. Une fois son enquête terminée, il remet sans délai un rapport d'enquête énonçant les motifs à l'appui de ses conclusions et de ses recommandations. Il remet sans délai un rapport d'enquête énonçant les motifs à l'appui de ses conclusions et de ses recommandations. Dans le cas d'un membre de l'Assemblée nationale, ce rapport est remis au président de l'Assemblée nationale qui le dépose à l'Assemblée nationale, au député qui en fait l'objet et au chef parlementaire du parti reconnu auquel il appartient. Dans le cas des membres du personnel, ce rapport est remis au membre du personnel visé par l'enquête, au ministre ou au député qui l'emploie et au chef parlementaire du parti reconnu auquel il appartient.

Depuis le 1^{er} janvier 2012, sept enquêtes ont été tenues par le commissaire. Parmi celles-ci, cinq ont été faites en application du Code concernant des membres de l'Assemblée nationale. Deux enquêtes ont été tenues en application du *Règlement concernant les règles déontologiques applicables aux membres du personnel d'un cabinet ministériel*. Les renseignements relatifs à ces enquêtes apparaissent dans les sections du présent rapport traitant des obligations déontologiques visées par l'enquête.

2.6.4.1 Demandes d'enquêtes provenant d'une autre source

Au cours des trois premières années, j'ai parfois été interpellé par des citoyens qui souhaitent présenter une demande d'enquête. Aussi, des représentants des médias ont cherché à savoir si le public peut demander une enquête.

Les législateurs de la Colombie-Britannique, de l'Alberta, du Manitoba, du Nouveau-Brunswick, de la Nouvelle-Écosse, des Territoires du Nord-Ouest et du Nunavut permettent à un citoyen de demander au commissaire de faire une enquête ou de requérir son avis sur une situation particulière. Au Québec, le Code ne prévoit pas cette possibilité.

Même si un citoyen ne peut pas demander au commissaire de faire une enquête, il m'apparaît primordial de reconnaître la contribution de la population à la mission de contrôle du commissaire. Il va sans dire que les renseignements provenant du public et des médias font partie des sources d'informations essentielles au mandat de surveillance du commissaire.

Dans des circonstances très variées, les citoyens sont les plus à même d'être témoins de situations susceptibles de constituer un manquement au Code. De ce fait, ils détiennent des informations éminemment utiles à la mission du commissaire. Au cours des dernières années, de nombreux organismes et entités ont fait appel à la collaboration du public pour accomplir leur mandat. À la lumière de ces expériences, il ne fait aucun doute que, dans la réalisation de sa mission de contrôle, l'efficacité du commissaire est grandement accrue lorsqu'il peut compter sur l'aide de la population.

Dans l'état actuel du droit, bien que je puisse recueillir des renseignements provenant du public, le Code ne le prévoit pas expressément et n'offre aucune protection à ces personnes. En ce sens, il m'apparaît opportun que l'Assemblée nationale soit appelée à confirmer le rôle essentiel de la population dans l'application du Code. À cette fin, je recommande de prévoir explicitement qu'un citoyen peut communiquer confidentiellement au commissaire des renseignements qu'il juge utiles, en bénéficiant de certaines garanties, notamment, ne pas faire l'objet de représailles à la suite de la divulgation qu'il aura effectuée.

Le législateur pourrait introduire au Code des dispositions visant à protéger tout lanceur d'alertes. Du point de vue du citoyen, il importe de garantir la confidentialité de sa démarche. À cet égard, le Code prévoit déjà un régime de confidentialité des renseignements qui peut contribuer à la protection de l'identité de toute personne collaborant à une enquête du commissaire. Malgré tout, il pourrait s'avérer pertinent d'introduire une protection législative complète au bénéfice de la personne qui communique des renseignements au commissaire.

Du point de vue d'une personne ayant été témoin d'un manquement au Code, il n'existe actuellement aucune garantie à l'encontre d'éventuelles représailles, notamment de la part d'un employeur, si elle communique ces renseignements. À mon avis, l'absence d'une protection pour le témoin est susceptible de freiner la communication des renseignements indispensables à l'exercice de la fonction de contrôle du commissaire.

Recommandation 19 : Que le Code soit modifié pour 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, aux Règles ou au Règlement, 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. Seraient présumés être des mesures de représailles, la rétrogradation, la suspension, le congédiement ou le déplacement de cette personne, ainsi que toute sanction disciplinaire ou toute autre mesure portant atteinte à son emploi ou à ses conditions de travail, notamment.

Le commissaire a développé, au fil des ans, une connaissance détaillée lui permettant d'identifier précisément les situations pouvant avoir un lien avec l'exercice de son mandat. Il doit être clair que le commissaire a la responsabilité de maintenir une confidentialité totale des renseignements qui ont été portés à sa connaissance, même pour ceux qui ne sont pas pertinents à son mandat. De ce fait, il ne faut pas craindre que la transmission de renseignements au commissaire par un lanceur d'alerte conduise à une enquête, lorsque ce n'est pas justifié.

2.6.4.2 Processus simplifié

Le Code énonce plusieurs actions que les députés et les membres du Conseil exécutif doivent accomplir. Par exemple, le député doit aviser le commissaire lorsqu'il exerce, contre rémunération, des activités didactiques ou professionnelles auprès de certains organismes. En fait, nous pourrions regrouper plusieurs actions qui incombent aux députés et aux membres du Conseil exécutif parmi quatre catégories.

Premièrement, certains articles concernent le devoir du député ou du membre du Conseil exécutif d'informer le commissaire :

- des activités didactiques ou professionnelles qu'il exerce, contre rémunération (articles 11 et 21 du Code);
- de l'intérêt qu'il détient dans une entreprise (article 18 du Code);
- du processus d'expropriation dont il fait l'objet (article 20 du Code);
- de tout salaire, indemnité, aide financière ou autres avantages découlant de l'exercice de ses fonctions antérieures de député (article 28 du Code);
- de toute démarche sérieuse qu'entreprend un membre du Conseil exécutif ou à laquelle il participe ayant trait à une nomination qu'il pourrait accepter, à un emploi ou à un poste ou toute autre fonction qu'il pourrait occuper (article 48 du Code).

Deuxièmement, lorsqu'il est placé dans une situation de conflit d'intérêts, le député ou le membre du Conseil exécutif doit informer le commissaire et mettre fin à cette situation dans le délai prescrit (articles 22, 23, 24 et 49 du Code).

Troisièmement, les règles déontologiques relatives aux dons et avantages prévoient que le député ou le membre du Conseil exécutif doit aviser le commissaire dans l'une ou l'autre des situations suivantes :

- lorsqu'il refuse un don ou un avantage (article 30 du Code);
- lorsqu'il accepte un don ou un avantage d'une valeur de plus de 200 \$ (article 31 du Code) ;
- lorsqu'il retourne un bien au donateur (article 31 du Code).

Quatrièmement, les règles déontologiques applicables à tout député et les règles déontologiques particulières applicables au membre du Conseil exécutif obligent tous les membres de l'Assemblée nationale à déposer auprès du commissaire, dans le délai prescrit, une déclaration de leurs intérêts personnels et des intérêts personnels des membres de leur famille immédiate (articles 37 et 51 du Code). En outre, le membre du Conseil exécutif doit aviser le commissaire de tout changement significatif apporté aux renseignements contenus dans sa déclaration, dans les 60 jours qui suivent ce changement (article 53 du Code).

À ces différentes occasions, les membres de l'Assemblée nationale doivent renseigner le commissaire sur des circonstances liées à l'application des principes éthiques et des règles déontologiques prévus au Code. En cas de défaut, on peut s'interroger sur les mesures qui pourraient être prises, dans l'hypothèse où un membre de l'Assemblée nationale omettait d'aviser le commissaire, ou ne déposait pas, au moment opportun, la déclaration d'un don ou la déclaration relative à ses intérêts personnels ou aux intérêts personnels des membres de sa famille immédiate.

En application de l'article 41 du Code, le défaut de répondre, dans un délai raisonnable, à une demande écrite du commissaire pourrait constituer un acte dérogatoire.

« 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. »

Toutefois, dans l'état actuel de la législation, le défaut d'un député ou d'un membre du Conseil exécutif d'aviser le commissaire ou de déposer sa déclaration dans le délai prescrit, ne peut être sanctionné que par l'enquête prévue aux articles 91 ou 92 du Code.

« 91. Le député qui a des motifs raisonnables de croire qu'un autre député a commis un manquement aux dispositions des chapitres I à VII du titre II ou à celles du titre III du présent code peut demander au commissaire à l'éthique et à la déontologie de faire une enquête. »

La demande d'enquête est présentée par écrit et énonce les motifs pour lesquels il est raisonnable de croire que le présent code n'a pas été respecté. Le commissaire transmet une copie de cette demande au député qui en fait l'objet.

92. Le commissaire peut, de sa propre initiative et après avoir donné par écrit au député un préavis raisonnable, faire une enquête pour déterminer si celui-ci a commis un manquement au présent code. »

L'enquête pourrait constituer un moyen coercitif utile, lorsque c'est nécessaire. Toutefois, cela implique parfois des démarches élaborées et coûteuses qui s'adaptent mal au retard concernant un avis à donner au commissaire ou celui relatif au dépôt de la déclaration des intérêts personnels, notamment. À mon avis, il serait souhaitable de prévoir un processus simplifié pour certains cas de manquements relatifs à des tâches prescrites par le Code.

Recommandation 20 : Que le Code soit modifié pour permettre au commissaire d'imposer une pénalité pour le défaut de respecter certaines obligations prescrites par le Code qui seront préalablement identifiées par le législateur. Le commissaire devrait aviser le membre de l'Assemblée nationale concerné de son intention de lui imposer une pénalité et l'inviter à lui faire part de ses observations, ou à payer la pénalité en question. Le défaut d'agir du député ou du membre du Conseil exécutif à la suite de l'avis du commissaire serait alors considéré comme un aveu de responsabilité entraînant l'imposition de la sanction déterminée par le commissaire.

Que le Code indique que l'imposition d'une pénalité est rendue publique par le commissaire.

2.6.4.3 Communications avec les médias

Jusqu'à maintenant, des demandes écrites d'enquête adressées au commissaire en application de l'article 91 du Code et certaines demandes d'avis soumises au commissaire en application de l'article 87 du Code ont été divulguées aux médias, avant que le commissaire ne les ait effectivement reçues.

À mon avis, cette communication avec les médias, concernant la présentation d'une demande de faire une enquête ou d'une demande d'avis, est prématurée. Généralement, les médias rendent publics ces renseignements, dès qu'ils en sont informés. De plus, ils communiquent immédiatement avec le commissaire ainsi qu'avec le député qui fait l'objet de la demande pour recueillir leurs commentaires.

En pratique, ce sont les médias qui, dans certains cas, informent le commissaire qu'une demande de faire une enquête sera reçue ou qu'une demande d'avis pourrait lui être soumise. De la même façon, le député qui en fait l'objet n'est pas informé par le commissaire, comme le prévoit le Code, mais plutôt par les médias.

Le dépôt d'une demande de faire une enquête ou d'une demande d'avis doit respecter le droit fondamental de la personne concernée d'être préalablement informée, comme le prescrit le Code. Le commissaire doit être le premier informé pour prendre les mesures qui s'imposent, selon les circonstances. Comme le mentionne l'article 91 précité, il appartient au commissaire de confirmer la réception d'une demande de faire une enquête. À cette fin, il transmet une copie de la demande au député qui en fait l'objet. À mon avis, le commissaire doit avoir eu l'occasion de faire ce travail avant que l'information ne soit communiquée aux médias.

Dans l'objectif de respecter la confidentialité garantie par le Code, il y aurait lieu de préciser qu'un député doit attendre que le commissaire ait confirmé la réception d'une demande de faire une enquête avant de rendre publique sa démarche. La confirmation de la réception des demandes s'effectue très rapidement par le commissaire, après un examen initial et une communication avec le député qui fait l'objet de la demande de faire une enquête.

Recommandation 21 : Que les articles 87 et 91 du Code soient modifiés pour indiquer que la demande écrite d'avis d'un député ou la demande écrite présentée au commissaire de faire une enquête ne peut être rendue publique qu'après que le commissaire en ait confirmé la réception.

2.6.4.4 Sanctions

Le commissaire fait enquête et remet sans délai un rapport d'enquête énonçant les motifs à l'appui de ses conclusions et de ses recommandations au président de l'Assemblée nationale. Le commissaire détermine si un manquement au Code a été commis. En cas de manquement, il peut recommander que l'une ou l'autre des sanctions mentionnées à l'article 99 du Code soit imposée. Par contre, la décision relative à l'imposition de la sanction recommandée par le commissaire demeure de la compétence de l'Assemblée nationale. Les députés ont préféré ne pas déléguer au commissaire le pouvoir de décider de la sanction. En application des articles 103 et 104 du Code, l'Assemblée nationale procède au vote sur le rapport d'enquête du commissaire lorsque ce dernier a recommandé l'application d'une sanction. Pour que cette sanction s'applique, le rapport d'enquête du commissaire doit être adopté par l'Assemblée nationale aux deux tiers de ses membres.

Parmi les cinq rapports d'enquête remis au président de l'Assemblée nationale et déposés par ce dernier devant l'Assemblée nationale, aucun ne recommandait qu'une sanction soit imposée.

Lorsque le rapport d'enquête du commissaire concerne un membre du personnel d'un cabinet ministériel, d'un député ou d'un cabinet de l'Assemblée nationale, le commissaire n'est pas autorisé à recommander l'imposition d'une sanction. Toutefois, lorsque les circonstances l'exigent, l'application d'une sanction à un membre du personnel pourrait constituer une mesure appropriée. Le commissaire pourrait être autorisé à analyser la situation et à recommander une sanction, s'il y a lieu.

Recommandation 22 : Que la *Loi sur l'Assemblée nationale* soit modifiée pour déléguer au Bureau de l'Assemblée nationale le pouvoir d'autoriser le commissaire à imposer des sanctions, à la suite d'une enquête tenue en application des Règles et concluant qu'un manquement a été commis par un membre du personnel d'un député ou d'un cabinet de l'Assemblée nationale.

Que la *Loi sur l'exécutif* soit modifiée de la même façon pour permettre, en application du Règlement, l'imposition d'une sanction, en cas de défaut, à un membre du personnel d'un cabinet ministériel.

2.6.4.5 Lignes directrices

En application de l'article 101 du Code, le commissaire peut formuler, dans son rapport d'enquête, des lignes directrices concernant l'interprétation générale du Code et des recommandations quant à sa modification, le cas échéant. Un pouvoir semblable a été délégué au commissaire en application de l'article 42 du Règlement.

Ainsi, dans un rapport d'enquête⁴⁵ relatif à un membre du personnel d'un cabinet ministériel, le commissaire a, en application de l'article 42 du Règlement, formulé une ligne directrice relative aux règles d'après-mandat dont nous avons discuté dans la section 2.5.5.1.

⁴⁵ DE-01-2013.

2.7 Situations exceptionnelles

Au moment de l'adoption du Code en 2010, le législateur a mis en place un cadre visant à prévenir une situation où les intérêts détenus par un membre de l'Assemblée nationale ne le placent pas en situation de conflit d'intérêts dans l'exercice de ses fonctions. Les obligations mises de l'avant par le Code visent non seulement à prévenir une telle situation mais, dans la mesure où elles sont respectées, à offrir certaines garanties à la population contribuant ainsi à maintenir la confiance du public envers les institutions démocratiques.

À ce moment, les élus n'avaient pas anticipé la possibilité qu'un membre de l'Assemblée nationale, qui n'est pas membre du Conseil exécutif, détienne des intérêts dont l'importance ou la nature soit telle qu'ils le mettent constamment à risque de se retrouver en situation de conflit d'intérêts ou de faire l'objet d'une allégation à cet égard. Sans un cadre approprié, les doutes que soulève une telle situation ne sont pas à même de contribuer à maintenir la confiance de la population envers les élus. De plus, les interrogations à l'égard de ces situations ont parfois fait l'objet de débats politiques, ce que visait notamment à éviter le législateur par l'adoption des règles déontologiques prévues au Code et la désignation d'un commissaire indépendant.

Ainsi, au cours des trois dernières années, certaines situations ont permis de constater les limites du Code lorsque la situation d'un député s'avère exceptionnelle. Dans le cadre de l'étude du rapport sur la mise en œuvre, les membres de l'Assemblée nationale ont l'opportunité de réfléchir à de telles situations et d'envisager la possibilité de modifier le Code. À la lumière des situations ayant fait l'objet de débats depuis l'adoption du Code, l'objectif serait de considérer la possibilité de modifier certaines dispositions relatives aux conflits d'intérêts et aux mécanismes de contrôle afin d'assurer le maintien de la confiance de la population. Le législateur pourrait également envisager la possibilité de déléguer au commissaire la responsabilité d'imposer d'autres conditions, lorsqu'une situation exceptionnelle se présente.

Recommandation 23 : Que les membres de l'Assemblée nationale procèdent à une révision des règles déontologiques applicables à un membre de l'Assemblée nationale afin de préciser les obligations du député et les pouvoirs du commissaire à l'égard des situations exceptionnelles relatives aux intérêts détenus par un élu.

3. Conclusion

Au terme des trois premières années de la mise en œuvre du Code d'éthique et de déontologie et en considérant les différents exemples résumés dans les pages qui précèdent, une culture éthique et déontologique s'est rapidement introduite dans l'exercice de la charge des députés, des membres du Conseil exécutif et de leur personnel. Cette culture ne cesse de prendre de l'importance à l'Assemblée nationale et dans les différents cabinets. Elle contribue à l'amélioration concrète du lien de confiance avec la population.

Parce qu'ils sont conscients de l'importance des responsabilités qu'ils assument à titre de représentants de la population du Québec, les membres de l'Assemblée nationale et leur personnel n'ont pas tardé à respecter ces nouvelles normes éthiques et déontologiques. Le Code, les Règles et le Règlement constituent un nouveau cadre déontologique qui s'ajoute au cadre juridique que tous les citoyens doivent respecter, en application de la législation en vigueur.

Le défi consiste à demeurer attentif pour déceler les situations susceptibles de constituer un conflit d'intérêts ou un manquement aux autres obligations déontologiques. Le cas échéant, il s'agit d'agir sans tarder pour prendre en considération toute question au sujet d'un comportement éthique ou déontologique. Il importe surtout de ne rien laisser en suspens, sans réponse. D'ailleurs, aussi souvent que ce fut nécessaire, les membres de l'Assemblée nationale et leur personnel n'ont pas hésité à consulter le commissaire ou le juriconsulte, dans l'interprétation de leurs obligations déontologiques.

Le premier Rapport sur la mise en œuvre du Code d'éthique et de déontologie présente certains outils pour soutenir l'amélioration et le développement de l'éthique et de la déontologie à l'Assemblée nationale. Il contient un résumé des interprétations et des commentaires qui permettent de guider les membres de l'Assemblée nationale, les membres de leur personnel et la population dans l'application de ces règles éthiques et déontologiques.

Le commissaire propose de poursuivre l'objectif de contribuer davantage et mieux au maintien de la confiance de la population envers les membres de l'Assemblée nationale, les membres de leur personnel et l'Assemblée nationale elle-même.

Le 20 février 2015

LISTE DES RECOMMANDATIONS

- Recommandation 1 : Que le Code soit modifié pour prévoir que, dans la période de six mois précédant une élection, le commissaire peut, sur demande écrite d'une personne qui n'est pas député, rendre un avis écrit relativement à toute question concernant les obligations de cette personne au terme du Code, dans sa situation. Page 21
- Recommandation 2 : Que les membres de l'Assemblée nationale procèdent à un examen sur la pertinence de prévoir des mesures législatives en matière de harcèlement dont pourraient être victimes les députés, les membres du Conseil exécutif et les membres de leur personnel. Page 24
- Recommandation 3 : Que les membres de l'Assemblée nationale procèdent à un examen, au regard des principes éthiques et des règles déontologiques établis par le Code, de la pertinence de maintenir la possibilité, pour les députés, d'exercer simultanément plus d'une fonction. Page 28
- Recommandation 4 : Que l'article 25 du Code soit modifié en ce qui concerne l'obligation pour un député qui a un intérêt personnel et financier distinct de se retirer d'une séance, pour prévoir que le député peut prendre part aux débats, sans exercer son droit de vote, à la condition de déclarer préalablement son intérêt personnel et financier distinct de celui de l'ensemble des députés ou de la population, à l'égard d'une question dont l'Assemblée nationale ou une commission est saisie. Page 37
- Recommandation 5 : Que les membres de l'Assemblée nationale procèdent à un examen, au regard des principes éthiques et des règles déontologies établis par le Code, de la diversité des types de programmes de fidélisation et la valeur des avantages qu'ils procurent, notamment, la possibilité d'utiliser, à des fins personnelles, les points bonis obtenus dans le cadre d'un programme de fidélisation pour des dépenses liées à l'exercice de la charge et remboursées ou payées par l'État, notamment lorsque ce programme est offert directement par un détaillant ou par un transporteur. Page 43
- Recommandation 6 : Que le Code soit modifié de façon à préciser les obligations des députés et des membres du Conseil exécutif concernant les intérêts qui sont détenus à l'extérieur du Québec. Page 44

- Recommandation 7 : Que l'article 38 du Code soit modifié pour ajouter aux éléments que comporte la déclaration des intérêts personnels des députés, les renseignements relatifs au droit réel qu'il détient dans un immeuble, quel que soit l'usage, ainsi que les renseignements relatifs à l'immeuble dont il est locataire. Page 45
- Recommandation 8 : Que le Code soit modifié de façon à prévoir que le dépôt d'une déclaration des intérêts personnels, dans les 60 jours qui suivent la publication de l'élection à la *Gazette officielle du Québec*, ne s'applique pas au député qui a été réélu, qui devrait déposer sa déclaration annuelle à la date prescrite par le commissaire en application de l'article 37 du Code. Page 46
- Recommandation 9 : Que le Code soit modifié pour prévoir l'obligation pour tous les députés d'aviser le commissaire de tout changement significatif, comme le prévoit l'article 53 du Code pour les membres du Conseil exécutif. Page 46
- Recommandation 10 : Que le Code soit modifié pour permettre au commissaire de déterminer, lorsque les circonstances le justifient, les renseignements qui ne doivent pas apparaître au sommaire. Page 48
- Recommandation 11 : Que le Code soit modifié pour permettre aux membres de l'Assemblée nationale d'aviser le commissaire des raisons pour lesquelles ils souhaitent que certains renseignements qui les concernent ou qui concernent les membres de leur famille immédiate ne soient pas inscrits au sommaire. Page 48
- Recommandation 12 : Que le Code soit modifié afin de préciser les règles relatives à la fiducie ou au mandat sans droit de regard, plus spécialement les instructions du membre de l'Assemblée nationale à l'intention du fiduciaire ou du mandataire. Page 51
- Recommandation 13 : Que le Code soit modifié pour prévoir que le commissaire peut autoriser, sur demande, 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. Page 52

- Recommandation 14 : Que le Code soit modifié pour prévoir que le fiduciaire ou le mandataire est tenu de fournir au commissaire, sur demande, un rapport écrit indiquant la nature et la valeur des biens administrés ainsi que la liste des intérêts qui ont fait l'objet d'une acquisition ou d'une vente au cours de la période visée ou tout autre renseignement ou document relatif à ces intérêts. Page 52
- Recommandation 15 : Que le Code soit modifié pour prévoir un cadre déontologique lorsque le membre de la famille immédiate du membre du Conseil exécutif détient des intérêts dans une entreprise dont les titres sont transigés à une bourse ou pour lesquels il existe un autre marché organisé, pour préciser que, si cette entreprise participe à un marché avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public, l'importance de l'intérêt ou les circonstances entourant la conclusion du marché ne permettent vraisemblablement pas la collusion ou l'influence indue. Page 54
- Recommandation 16 : Que le Code soit modifié pour prévoir un mécanisme d'examen de l'exercice des responsabilités du commissaire dans l'application du Code, des Règles et du Règlement. Page 63
- Recommandation 17 : Que l'article 87 du Code soit modifié pour prévoir que le commissaire peut rendre public un avis qu'il a rendu à l'égard d'un membre de l'Assemblée nationale, lorsque ce dernier déclare publiquement avoir obtenu un avis du commissaire. Page 66
- Recommandation 18 : Que le Code, les Règles et le Règlement soient modifiés de façon à prévoir l'obligation pour les députés, les membres du Conseil exécutif et les membres de leur personnel de participer à une formation dans les six mois du début de leur mandat et, par la suite, à au moins une reprise pour chaque mandat subséquent. Page 67
- Recommandation 19 : Que le Code soit modifié pour 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, aux Règles ou au Règlement, 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. Seraient présumés être des mesures de représailles, la rétrogradation, la suspension, le congédiement ou le déplacement de cette personne, ainsi que toute sanction disciplinaire ou toute autre mesure portant atteinte à son emploi ou à ses conditions de travail, notamment. Page 69

Recommandation 20 : Que le Code soit modifié pour permettre au commissaire d'imposer une pénalité pour le défaut de respecter certaines obligations prescrites par le Code qui seront préalablement identifiées par le législateur. Le commissaire devrait aviser le membre de l'Assemblée nationale concerné de son intention de lui imposer une pénalité et l'inviter à lui faire part de ses observations, ou à payer la pénalité en question. Le défaut d'agir du député ou du membre du Conseil exécutif à la suite de l'avis du commissaire serait alors considéré comme un aveu de responsabilité entraînant l'imposition de la sanction déterminée par le commissaire.

Que le Code indique que l'imposition d'une pénalité est rendue publique par le commissaire. Page 72

Recommandation 21 : Que les articles 87 et 91 du Code soient modifiés pour indiquer que la demande écrite d'avis d'un député ou la demande écrite présentée au commissaire de faire une enquête ne peut être rendue publique qu'après que le commissaire en ait confirmé la réception. Page 73

Recommandation 22 : Que la *Loi sur l'Assemblée nationale* soit modifiée pour déléguer au Bureau de l'Assemblée nationale le pouvoir d'autoriser le commissaire à imposer des sanctions, à la suite d'une enquête tenue en application des Règles et concluant qu'un manquement a été commis par un membre du personnel d'un député ou d'un cabinet de l'Assemblée nationale.

Que la *Loi sur l'exécutif* soit modifiée de la même façon pour permettre, en application du Règlement, l'imposition d'une sanction, en cas de défaut, à un membre du personnel d'un cabinet ministériel. Page 74

Recommandation 23 : Que les membres de l'Assemblée nationale procèdent à une révision des règles déontologiques applicables à un membre de l'Assemblée nationale afin de préciser les obligations du député et les pouvoirs du commissaire à l'égard des situations exceptionnelles relatives aux intérêts détenus par un élu. Page 75

ANNEXE 1

DONS, AVANTAGES ET MARQUES D'HOSPITALITÉ

Billets gratuits

Voici certains éléments qui peuvent être pris en considération dans votre analyse lorsque des billets gratuits vous sont offerts.

Il s'agit de la mise en application des articles 29 à 34 du *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale* (Code), des articles 11 à 16 du *Règlement concernant les règles déontologiques applicables aux membres du personnel d'un cabinet ministériel* et des articles 10 à 15 des *Règles déontologiques applicables aux membres du personnel des députés et des cabinets de l'Assemblée nationale*.

1. Quels billets gratuits doivent être refusés?

1.1. Les billets gratuits offerts en échange d'une intervention ou d'une prise de position dans l'exercice de votre charge doivent être refusés, quelle qu'en soit la provenance, des secteurs privé ou public, ou la valeur.

Par exemple :

1.1.1. Les billets en échange d'un appui à une demande d'aide financière.

1.1.2. Les billets en échange d'un appui en vue de l'élaboration ou de la modification d'une norme ou d'un texte législatif.

1.1.3. Les billets en échange d'un appui pour le règlement d'un litige.

1.1.4. Les billets en échange d'un appui en vue de la conclusion ou de la modification d'un contrat (marché) avec le gouvernement, un ministère ou un organisme public.

Dans tous les cas, il importe de connaître l'identité réelle du donateur, plus spécialement lorsque plusieurs intervenants peuvent être mis à contribution pour offrir des billets gratuits.

1.2. Les billets gratuits qui, s'ils étaient acceptés, peuvent influencer votre indépendance de jugement dans l'exercice de vos fonctions ou qui risquent de compromettre votre intégrité doivent être refusés, quelle qu'en soit la provenance, des secteurs privé ou public, ou la valeur.

Par exemple :

1.2.1. Les billets gratuits provenant d'un donateur dont les activités professionnelles, commerciales ou industrielles sont en lien avec les responsabilités que vous assumez, risquant de soulever un doute pour vous ou pour une personne raisonnablement informée, que le cadeau pourrait vous influencer dans les actions ou les décisions que vous aurez à prendre.

1.2.2. Les billets gratuits dont le nombre, le caractère exceptionnel ou unique, la valeur ou d'autres caractéristiques sont si importants qu'ils risquent d'être perçus, par une personne raisonnablement informée, comme pouvant compromettre votre intégrité, celle de l'Assemblée nationale ou du cabinet auquel vous appartenez.

1.2.3. Les billets gratuits provenant d'un donateur dont les liens avec l'État vous portent à croire qu'un retour est attendu et que cela pourrait vous influencer au moment d'une intervention.

1.2.4. Les billets gratuits offerts ou acceptés sous le sceau de la confidentialité, sans qu'il soit possible de démontrer que le risque d'une influence sur votre indépendance de jugement a été considéré, comme l'exige le Code, le Règlement et les Règles.

2. Tous les autres billets gratuits peuvent être acceptés, quelle que soit la provenance ou la valeur. Ce sont les billets qui :

- ne sont pas offerts en échange d'une intervention ou d'une prise de position;
- ne risquent pas d'influencer votre indépendance de jugement dans l'exercice de vos fonctions;
- ne risquent pas de compromettre votre intégrité, celle de l'Assemblée nationale ou du cabinet auquel vous appartenez.

Par exemple :

2.1. Lorsque l'activité est en lien avec vos responsabilités, les billets gratuits qui vous sont offerts pour assister à la première représentation d'un événement peuvent être acceptés.

2.2. De la même façon, vous pouvez accepter l'invitation à un événement pour lequel on vous demande de vous adresser aux personnes présentes, de remettre un prix ou de participer d'une autre façon au déroulement de l'activité.

3. Les billets que vous pouvez accepter et dont la valeur totale est de plus de 200 \$, doivent être déclarés au commissaire.

- 3.1. Tous les billets gratuits provenant des secteurs privé ou public doivent être déclarés au commissaire lorsque la valeur totale de plus de 200 \$ est atteinte.
- 3.2. Les billets gratuits reçus dans le contexte d'une relation purement privée ne sont pas déclarés au commissaire.

Par exemple, ce qui est offert par un conjoint ou un autre membre de la famille n'est pas déclaré au commissaire.

4. Consultation et avis

Vous êtes invités à communiquer en tout temps avec le juriconsulte ou le commissaire pour obtenir des informations sur toute question concernant les dons. Ces consultations sont strictement confidentielles.

Conformément à l'article 87 du Code, l'article 31 du Règlement et l'article 30 des Règles, il est également possible de présenter une demande écrite au commissaire afin d'obtenir un avis écrit et motivé, assorti des recommandations qu'il juge indiquées sur toute question concernant les obligations aux termes du Code, du Règlement ou des Règles.

Pour plus de précisions concernant les dons et avantages, nous vous référons aux Code, Règlement et Règles, selon le cas, ainsi qu'aux lignes directrices de mai 2012.

Le Commissaire à l'éthique et à la déontologie

Juin 2014

II. Règles d'après-mandat applicables en tout temps

- 1. Se comporter de façon à ne pas tirer d'avantages indu de ses fonctions antérieures. (57)

Dans l'appréciation de ce qui peut constituer un avantage indu, vous pouvez vous demander en quoi la situation pourrait être différente, le cas échéant, si vous n'aviez pas été membre du Conseil exécutif auparavant. Par exemple, pourriez-vous tirer un avantage indu de liens hiérarchiques antérieurs, de votre connaissance de problématiques ou de contextes qui n'ont pas été rendus publics?

- 2. Ne pas divulguer une information confidentielle dont vous avez pris connaissance dans ou à l'occasion de l'exercice de vos fonctions. (58)

- 3. Ne pas donner à quiconque des conseils fondés sur de l'information non disponible au public dont vous avez pris connaissance dans ou à l'occasion de l'exercice de vos fonctions. (58)

- 4. Ne pas agir au nom ou pour le compte d'autrui à l'égard de la même procédure, négociation ou opération particulière pour laquelle vous aviez agi avant de cesser d'exercer vos fonctions de membre du Conseil exécutif. (59)

En pratique, si un ex-membre du Conseil exécutif accepte d'agir dans une procédure, une négociation ou une autre opération particulière, il devrait être en mesure de faire la démonstration qu'il n'avait pas agi à titre de membre du Conseil exécutif dans la même procédure, négociation ou opération particulière.

III. Pour le membre du Conseil exécutif qui est encore en fonction

- 1. S'abstenir de traiter avec une personne qui a cessé d'exercer ses fonctions à titre de membre du Conseil exécutif
 1. qui contrevient à l'interdiction de l'article 59 du Code d'agir à l'égard d'une même procédure, négociation ou une autre opération (61)
 2. qui intervient pour le compte d'autrui auprès de tout ministère ou auprès d'une autre entité de l'État avec laquelle il a eu des rapports officiels, directs et importants au cours de l'année qui a précédé la cessation de ses fonctions (61)
 3. en avisant par écrit le commissaire (61)

- 2. S'assurer qu'il en sera de même de la part du personnel
 1. de son cabinet
 2. du ministère
 3. de toute autre entité de l'État
 - dont il a la responsabilité et
 - qui est visé par la procédure, négociation ou autre opération (61)

IV. Règle déontologique applicable à tout député qui a cessé d'exercer ses fonctions

- 1. Informer le commissaire de tout salaire, indemnité, aide financière ou autre avantage découlant de ses fonctions antérieures de député (28)

■ DÉFINITION : « entité de l'État » article 56 du Code

- Personnes, organismes, entreprises, établissements suivants :
 - différents organismes au sens de la Loi sur le Vérificateur général:
 - organisme public (56 1^o)
 - organisme du gouvernement (56 1^o)
 - entreprise du gouvernement (56 1^o)
 - secteur de l'éducation:
 - Université du Québec, universités constituantes, instituts de recherche et écoles supérieures (56 2^o)
 - établissement d'enseignement universitaire (56 3^o)
 - collège d'enseignement général et professionnel (56 4^o)
 - commission scolaire (56 5^o)
 - commission scolaire pour les autochtones cris, inuit et naskapis (56 5^o)
 - établissement d'enseignement privé agréé (56 6^o)
 - autre établissement d'enseignement (56 7^o)
 - secteur de la santé:
 - établissement de santé public ou privé conventionné (56 8^o)
 - établissement de santé pour les autochtones cris (56 9^o)
 - secteur municipal:
 - municipalité (56 10^o)
 - organisme mandataire de la municipalité (56 10^o)
 - organisme supramunicipal (56 10^o)
 - conférence régionale des élus (56 11^o)
 - centre local de développement (56 11^o)
 - titulaire de charge publique (loi concernant le lobbyisme) :
 - organisme à but non lucratif visé au paragraphe 4^o de l'article 4 de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme, ayant pour objet de soutenir financièrement des activités de nature publique avec des fonds du gouvernement (56 12^o)

ANNEXE 3

STATISTIQUES

Conseils et avis, période du 6 janvier 2011 au 31 décembre 2014

Consultations, demandes d'information et avis	Demandes verbales ou écrites	Demandes en application des articles 30 des Règles, 31 du Règlement et 87 du Code	Total
Provenant des membres de l'Assemblée nationale	759	56	815
Provenant des membres du personnel des membres de l'Assemblée nationale	248	6	254
Provenant des citoyens	107		107
Total	1114	62	1176

Demandes provenant des médias, période du 6 janvier 2011 au 31 décembre 2014

Nombre de demandes provenant des médias	352
-----------------------------------------	------------

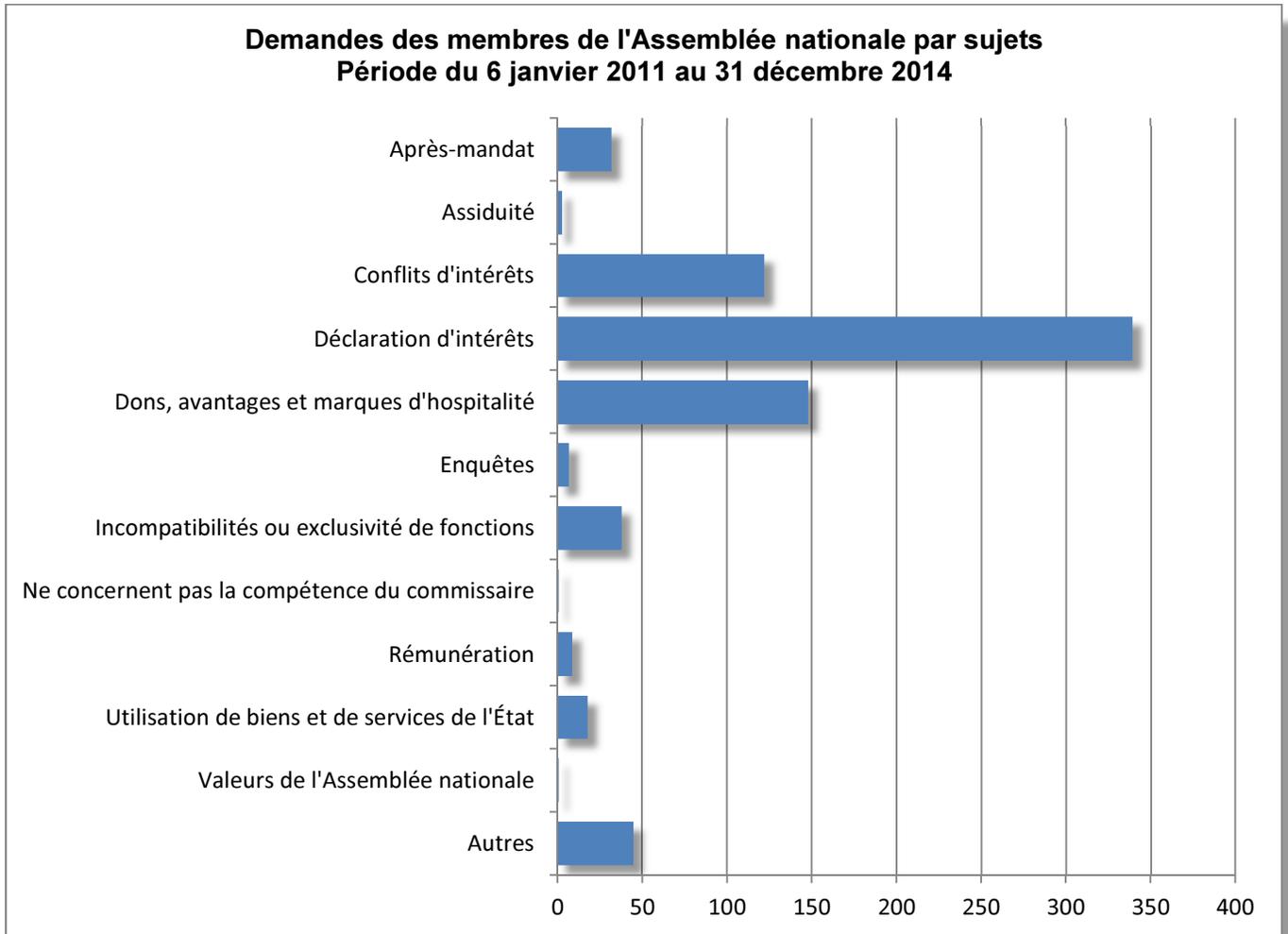
Enquêtes du commissaire, période du 6 janvier 2011 au 31 décembre 2014

Enquêtes tenues par le commissaire	À l'égard des membres de l'Assemblée nationale	À l'égard des membres du personnel des membres de l'Assemblée nationale	Total
2011-2012	1		1
2012-2013	1		1
2013-2014		1	1
2014-2015	3	1	4
Total	5	2	7

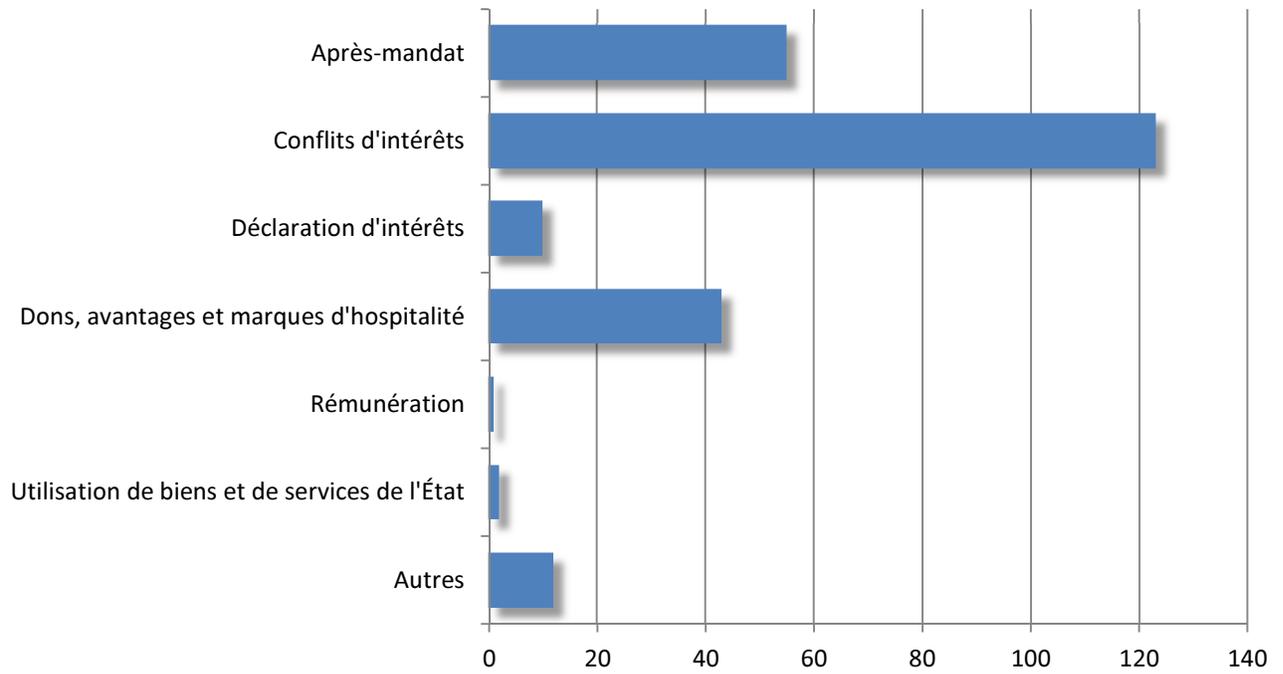
Déclarations concernant les dons, avantages et marques d'hospitalité, période du 6 janvier 2011 au 31 décembre 2014

	Déclarations reçues et publiées	Avis de refus en application des articles 30 ou 31 du Code
Nombre	100	10
Total	110	

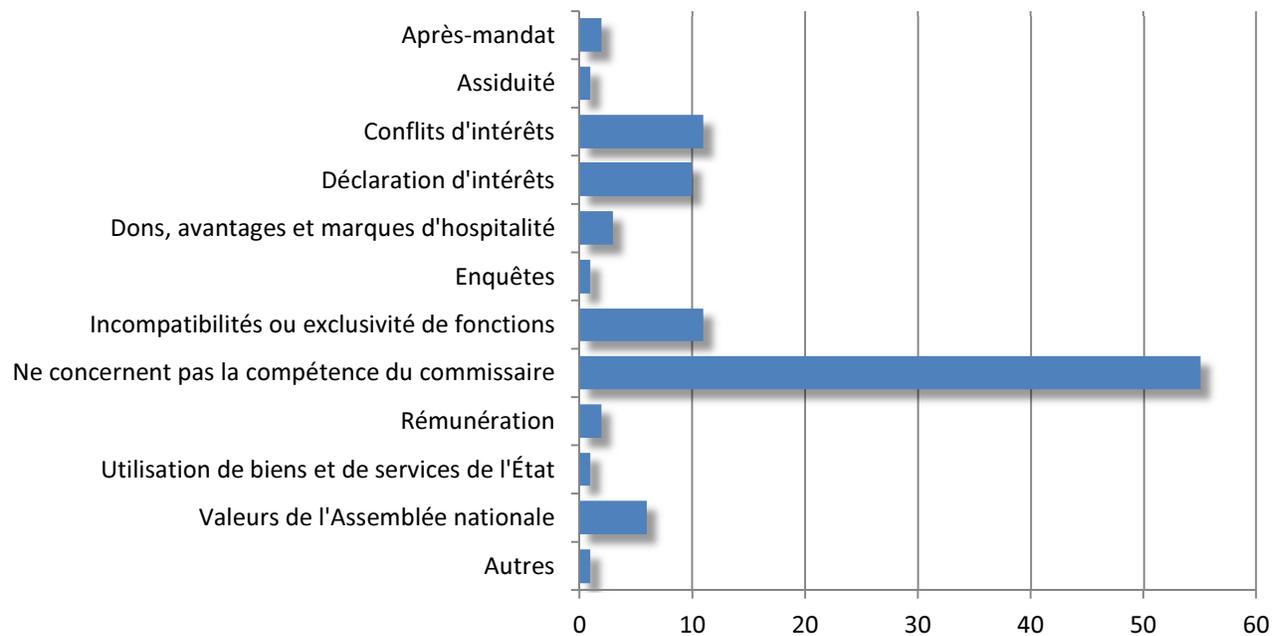
TABLEAUX ILLUSTRANT LES STATISTIQUES



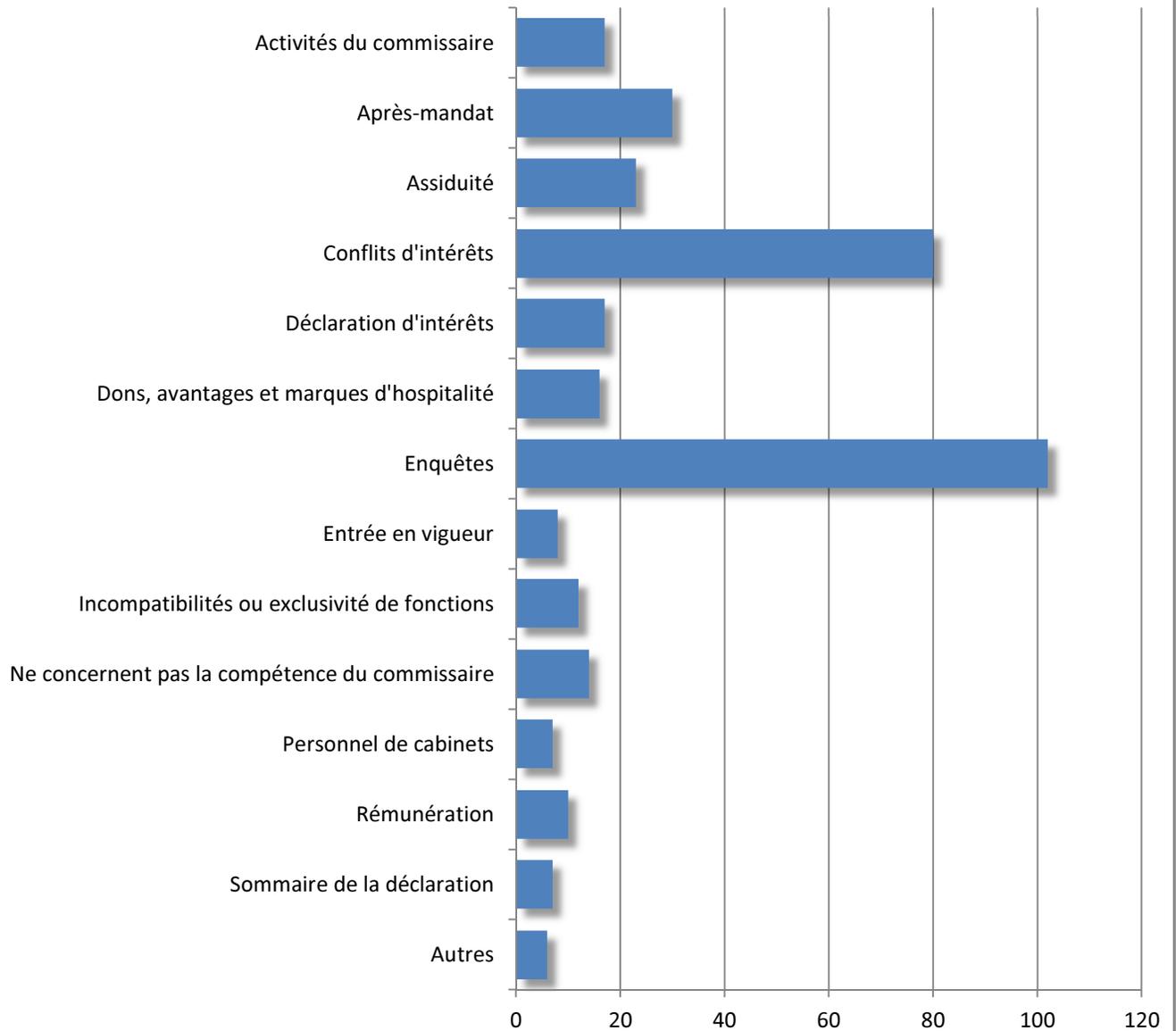
**Demandes des membres du personnel par sujets
Période du 6 janvier 2011 au 31 décembre 2014**



Communications des citoyens par sujets
Période du 6 janvier 2011 au 31 décembre 2014



Demandes médiatiques par sujets
Période du 6 janvier 2011 au 31 décembre 2014



ANNEXE 4

Dépenses engagées par le bureau du commissaire

Exercices 2011-2012, 2012-2013, 2013-2014
et une partie de l'exercice 2014-2015, se terminant le 31 décembre 2014.

Résultats de l'exercice 2011-2012 clos le 31 mars 2012

(en milliers de dollars)

Charges

Rémunération

Traitements et avantages sociaux 498,4

Fonctionnement

Services de transport et de communication 11,9

Services professionnels, administratifs et autres 26,1

Loyer auprès de la Société immobilière du Québec 44,5

Fournitures et approvisionnement 11,6

Amortissement des immobilisations corporelles 15,1

109,2

Charges

607,6

Résultats de l'exercice 2012-2013 clos le 31 mars 2013

(en milliers de dollars)

Charges

Rémunération

Traitements et avantages sociaux 600,2

Fonctionnement

Services de transport et de communication 14,5

Services professionnels, administratifs et autres 8,9

Loyers auprès de la Société immobilière du Québec 88,4

Fournitures et approvisionnement 3,1

Amortissement des immobilisations corporelles 38,3

153,2

Charges

753,4

Résultats de l'exercice 2013-2014 clos le 31 mars 2014

(en milliers de dollars)

Charges	
Rémunération	514,5
Services de transport et de communication	13,9
Services professionnels, administratifs et autres	9,7
Loyers auprès de la Société immobilière du Québec	88,9
Autres loyers	4,7
Fournitures et approvisionnement	6,7
Charges utilisant des crédits	638,4
Amortissement des immobilisations corporelles	39,4
Charges	677,8

Résultats d'une partie de l'exercice 2014-2015 se terminant le 31 décembre 2014

(en milliers de dollars)

Charges	
Rémunération	395,0
Services de transport et de communication	11,2
Services professionnels, administratifs et autres	43,1
Loyers auprès de la Société immobilière du Québec	66,4
Autres loyers	1,3
Fournitures et approvisionnement	4,3
Charges utilisant des crédits	521,3
Amortissement des immobilisations corporelles	28,3
Charges	549,6

Pour toute information :

Le Commissaire à l'éthique et à la déontologie
800, place D'Youville
4^e étage, Bureau 4.02
Québec (Québec) G1R 3P4

Téléphone : 418 643-1277
Télécopieur : 481 643-1318

Courriel : info@ced-qc.ca
Site Internet : www.ced-qc.ca