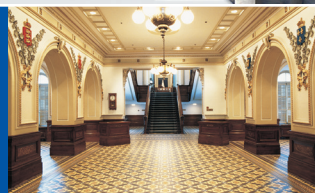


Étude du Rapport sur la mise en œuvre du Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale

OBSERVATIONS ET CONCLUSIONS

AVRIL 2017

COMMISSION DES INSTITUTIONS



Étude du Rapport sur la mise en œuvre du Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale

OBSERVATIONS ET CONCLUSIONS

AVRIL 2017

COMMISSION DES INSTITUTIONS



LES COLLABORATEURS DE LA COMMISSION DES INSTITUTIONS

SECRÉTARIAT DE LA COMMISSION

Vicky Boucher
Anik Laplante
Maxime Perreault

RECHERCHE

David Boucher
Julie Paradis
Jules Racine St-Jacques
Mélinna S. Morin

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

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

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

Courrier électronique : ci@assnat.qc.ca

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

Dépôt légal – avril 2017
Bibliothèque et Archives nationales du Québec
ISBN (Imprimé) : 978-2-550-77986-5
ISBN (PDF) : 978-2-550-77987-2

LES MEMBRES ET AUTRES DÉPUTÉS AYANT PARTICIPÉ

- M. Ouellette (Chomedey), président
- M. Bergeron (Verchères), vice-président

- M. Boucher (Ungava)
- M^{me} Hivon (Joliette)
- M. Jolin-Barrette (Borduas)
- M^{me} Maltais (Taschereau)
- M. Marceau (Rousseau)
- M^{me} Melançon (Verdun)
- M. Merlini (La Prairie)
- M^{me} Montpetit (Crémazie)
- M. Rousselle (Vimont)
- M^{me} Roy (Montarville)
- M. St-Denis (Argenteuil)

- M. Auger (Champlain)
- M. Bédard (Chicoutimi)
- M. Bérubé (Matane-Matapédia)
- M. Bonnardel (Granby)
- M. Charette (Deux-Montagnes)
- M. Drainville (Marie-Victorin)
- M. Fortin (Sherbrooke)
- M. Khadir (Mercier)
- M. Leclair (Beauharnois)
- M. Lisée (Rosemont)
- M^{me} Nichols (Vaudreuil)
- M. Ouimet (Fabre)
- M^{me} Poirier (Hochelaga-Maisonneuve)
- M. Proulx (Jean-Talon)
- M. Sklavounos (Laurier-Dorion)
- M. Tanguay (LaFontaine)

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
MANDAT DE LA COMMISSION	1
ÉCHANGES ENTRE LES PARTICIPANTS ET LA COMMISSION	3
CADRE CONCEPTUEL	3
VALORISATION DE LA FONCTION DE DÉPUTÉ	4
Réserve des parlementaires	5
Rapport entre médias et politique	5
SITUATIONS À RISQUE DE CONFLIT D'INTÉRÊTS	6
Fiducie sans droit de regard	6
FUSION DES POSTES DE COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE ET DE COMMISSAIRE AU LOBBYISME.....	6
AUTRES SUJETS	7
Double emploi.....	7
Formation en éthique.....	7
Périodicité de la révision du Code	7
OBSERVATIONS ET CONCLUSIONS	9
BLOC 1 : RÔLE ET RESPONSABILITÉS DU COMMISSAIRE (N ^{OS} 1, 16, 17, 18, 20, 21 ET 22)	9
BLOC 2 : COMMUNICATION D'INFORMATIONS (N ^{OS} 8, 9, 10 ET 11)	12
BLOC 3 : HARCÈLEMENT ET REPRÉSAILLES (N ^{OS} 2 ET 19)	13
BLOC 4 : INTÉRÊTS, AVANTAGES ET AUTRES EMPLOIS (N ^{OS} 3, 4, 5, 6, 7, 15 ET 23).....	14
BLOC 5 : FIDUCIE (N ^{OS} 12, 13 ET 14)	16
ANNEXE I : LISTE DES PERSONNES ET DES ORGANISMES AYANT ÉTÉ ENTENDUS.....	19

ANNEXE II : LISTE DES PERSONNES ET DES ORGANISMES INVITÉS AYANT DÉCLINÉ L'INVITATION DE LA COMMISSION	21
--	-----------

ANNEXE III : LETTRES TRANSMISES À LA COMMISSION PAR LE COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE	23
---	-----------

INTRODUCTION

Le Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale (ci-après « Code ») a été adopté à l'unanimité en décembre 2010. En vertu de l'article 1, ce code « a pour objet d'affirmer les principales valeurs de l'Assemblée nationale auxquelles adhèrent les députés, d'édicter les règles déontologiques qu'ils doivent respecter et de prévoir les mécanismes d'application et de contrôle de ces règles ».

Bien que plusieurs des articles du Code aient pris effet dès le jour de sa sanction, l'article 133 prévoyait une entrée en vigueur progressive de certaines dispositions. Depuis le 1^{er} janvier 2012, tous les articles sont en vigueur. De même, le 30 avril 2013, les Règles déontologiques applicables aux membres du personnel des députés et des cabinets de l'Assemblée nationale et le Règlement concernant les règles déontologiques applicables aux membres du personnel d'un cabinet ministériel ont pris effet.

L'article 62 du Code institue la fonction de commissaire à l'éthique et à la déontologie (ci-après « commissaire »), lequel est chargé de son application. Le premier commissaire, M^e Jacques Saint-Laurent, a été nommé à l'unanimité par les parlementaires le 9 décembre 2010 et assermenté le 6 janvier 2011. Selon l'article 66 du Code, à l'expiration de son mandat, d'une durée de cinq ans, le commissaire demeure en fonction jusqu'à ce qu'il soit nommé de nouveau ou remplacé. Ainsi, M^e Saint-Laurent occupe toujours le poste. Le 27 février 2017, il a toutefois annoncé qu'il quittera ses fonctions au plus tard le 30 septembre 2017.

L'article 108 du Code confirme également le mandat du juriconsulte, lequel est nommé par le Bureau de l'Assemblée nationale. Il est chargé de donner des avis aux députés en matière d'éthique et de déontologie. La fonction de juriconsulte avait d'abord été instituée en 1982, par l'article 74 de la Loi sur l'Assemblée nationale. Depuis le 1^{er} janvier 2016, M^e Jean-Louis Baudoin agit à titre de juriconsulte de l'Assemblée nationale. Il a succédé à M^e Claude Bisson, qui a occupé le poste de 1996 à 2015.

MANDAT DE LA COMMISSION

Suivant l'article 114 du Code, le premier rapport sur sa mise en œuvre a été préparé par le commissaire et déposé par le président de l'Assemblée nationale en février 2015. Ce rapport

couvre la période du 6 janvier 2011 au 31 décembre 2014. Il comporte 23 recommandations¹. Le mandat de la Commission des institutions consiste à étudier le rapport et à se pencher sur l'opportunité de modifier le Code.

Le 14 avril 2015, la Commission a décidé de procéder à des consultations particulières en séances publiques afin d'étudier les observations et les recommandations formulées dans ce rapport. Cinq séances ont ainsi eu lieu lors desquelles neuf témoins ont été convoqués, représentés par une douzaine de personnes (annexe I).

Le 26 mai 2015, les membres de la Commission ont entendu le commissaire à l'éthique et à la déontologie, M^e Jacques Saint-Laurent. Le 3 juin suivant, M^e Claude Bisson, alors juriconsulte de l'Assemblée nationale, a fait part de ses observations sur le rapport. Le 17 mai 2016, MM. Michel Dion et Thierry C. Pauchant, respectivement professeurs d'éthique à l'Université de Sherbrooke et à HEC Montréal ainsi que le commissaire au lobbying du Québec, M^e François Casgrain, ont été entendus à leur tour. Le 27 septembre 2016, les membres de la Commission ont reçu MM. Luc Bégin et Bernard Keating, tous deux professeurs d'éthique à l'Université Laval, ainsi que M. René Villemure, éthicien. Enfin, le 4 octobre 2016, M. Florian Sauvageau, président du conseil d'administration du Centre d'études sur les médias de l'Université Laval et M. Pierre Noreau, professeur au Centre de recherche en droit public à l'Université de Montréal, ont été entendus conjointement par les membres de la Commission. Ils étaient accompagnés de M^{me} Colette Brin et de M. Daniel Giroux, respectivement directrice et secrétaire général du Centre d'études sur les médias à l'Université Laval².

¹ Ce rapport a été déposé à l'Assemblée nationale le 24 février 2015. On peut le consulter à l'adresse suivante, sous le numéro 814-20150224 :

<http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/assemblee-nationale/41-1/journal-debats/20150224so/documents-deposes.html>

² Il est à noter que plusieurs experts ont décliné l'invitation de la Commission tandis que d'autres se sont désistés. On trouvera à l'annexe II la liste de ces organismes et experts.

ÉCHANGES ENTRE LES PARTICIPANTS ET LA COMMISSION

Plusieurs sujets sont abordés par les participants lors des cinq séances publiques consultatives. Les experts invités à commenter le rapport soulignent notamment certaines carences du Code sur le plan conceptuel et leurs conséquences sur la fonction même de commissaire à l'éthique et à la déontologie. Ils se penchent sur le rôle de l'éthique dans la valorisation de la fonction de député. Puis, ils abordent les situations à risque de conflit d'intérêts et les moyens de les prévenir. Enfin, les témoins se prononcent sur la pertinence de fusionner les fonctions de commissaire au lobbying et de commissaire à l'éthique et à la déontologie en un seul et même poste.

CADRE CONCEPTUEL

La moitié des intervenants entendus soulignent les carences du Code sur le plan conceptuel. Les notions de valeur, d'éthique et de déontologie autour desquelles s'articule le Code font l'objet d'une certaine confusion, selon eux. Comme le montrent ces experts, les mots « éthique » et « déontologie », s'ils font bien partie de la même famille conceptuelle, renvoient néanmoins à des réalités distinctes. Toutefois, le Code et le rapport ne tiennent pas suffisamment compte de cette distinction.

La déontologie réfère aux principes juridiques et moraux qui régissent l'exercice d'une fonction. Elle prescrit des normes de conduite sous forme de règles codifiées, souvent sur le mode de l'interdiction. En revanche, l'éthique suggère, sur un mode positif, une conduite vertueuse aux individus qui va au-delà de l'obéissance à un corpus de règles. Elle renvoie aux valeurs communément admises par un groupe donné. Ainsi, les valeurs jouent un rôle fondamental dans le Code et son application. Ce sont elles qui doivent guider les élus dans les décisions souvent délicates qu'ils sont appelés à prendre dans le cadre de leurs fonctions.

Or, comme le remarquent quelques témoins, le Code ne définit pas les valeurs avec suffisamment de clarté. Cela entraîne un déséquilibre à la faveur de la dimension juridique, déontologique du Code au détriment de sa dimension éthique. En attestent les références beaucoup plus nombreuses au champ lexical de la déontologie dans le rapport et l'absence de sens conféré au terme « éthique » dans ses différents emplois.

Ce déséquilibre n'est pas sans conséquence sur le pouvoir d'enquête du commissaire. En vertu de l'article 92 du Code, celui-ci « peut, de sa propre initiative et après avoir donné par écrit un préavis raisonnable, faire une enquête pour déterminer si [un membre de l'Assemblée nationale]

a commis un manquement au [...] code », ce qui inclut un manquement aux valeurs de l'Assemblée nationale. Toutefois, les graphiques des pages 86 et 87 du rapport indiquent que, entre 2011 et 2014, aucune demande concernant les valeurs n'a été adressée au commissaire. Selon certains intervenants, cette absence témoigne fort probablement de l'imprécision desdites valeurs : celles-ci sont trop vagues et occupent trop peu de place dans le Code pour servir de motif à un questionnement d'ordre éthique.

En conséquence, plusieurs experts consultés recommandent que leur définition soit précisée afin d'asseoir le pouvoir d'enquête du commissaire sur des bases conceptuelles plus solides. M. Villemure insiste en outre sur l'obligation de donner une formation solide en éthique au commissaire à son entrée en fonction.

VALORISATION DE LA FONCTION DE DÉPUTÉ

Les remarques des experts au sujet de l'imprécision des concepts fondamentaux du Code sont l'occasion de réfléchir de façon plus large sur le rôle de l'éthique dans la valorisation de la fonction de député au sein de la société québécoise.

Quelques intervenants appellent les députés à s'élever au-dessus des exigences minimales de leurs fonctions pour servir d'exemples à la population. Ils les invitent à dépasser les règles déontologiques pour se placer dans le champ de l'éthique. Certains soulignent que l'image des élus est présentement mise à mal dans la sphère publique. Ils préviennent que le simple respect des règles de déontologie ne redorera pas cette image. En revanche, la recherche d'un comportement éthique par les députés favoriserait une perception plus positive de leur fonction au sein de la population. Comme le résume M. Pauchant, le comportement légal est attendu, le comportement éthique, admiré. Ainsi, s'il apparaît nécessaire de rehausser le caractère éthique du Code, il est tout aussi primordial de rehausser le caractère éthique de la politique telle qu'elle s'exerce au quotidien.

Des intervenants insistent sur les progrès réalisés dans l'implantation d'une « culture éthique » à l'Assemblée nationale depuis l'institution du Code et du commissaire. Cependant, quelques suggestions sont avancées afin de pousser la démarche plus loin. Certains experts rappellent l'importance de la prévention et de la responsabilisation des élus. Ils enjoignent aux membres de l'Assemblée nationale de poser eux-mêmes un second regard sur leurs actions, de placer le bien commun avant les intérêts de quelques acteurs, de faire preuve de plus d'indulgence les uns envers les autres, de se questionner sur le genre de députés qu'ils souhaitent être et même d'entreprendre une recherche empirique sur les traits de caractère jugés admirables chez leurs

prédécesseurs. Ils pourront ainsi préciser le sens des valeurs fondamentales de l'Assemblée nationale. De telles recommandations seraient de nature à revaloriser la fonction de député aux yeux de la population et leur fourniraient, selon eux, des balises plus claires dans l'exercice de leur fonction.

RÉSERVE DES PARLEMENTAIRES

Toujours dans le souci de revaloriser la fonction de député, des membres de la Commission évoquent des pistes de réflexion afin d'atténuer les effets de la partisanerie inhérente au jeu politique sur les cas soumis à l'examen du commissaire. Il est ainsi suggéré que les enquêtes du commissaire soient comprises dans l'article 35 alinéa 3 du Règlement de l'Assemblée nationale afin d'imposer une « saine réserve » aux députés lorsqu'un cas fait l'objet d'une enquête. L'article en question interdit aux membres de l'Assemblée nationale de « parler d'une affaire qui est devant les tribunaux ou un organisme quasi judiciaire, ou qui fait l'objet d'une enquête, si les paroles prononcées peuvent porter préjudice à qui que ce soit ».

RAPPORT ENTRE MÉDIAS ET POLITIQUE

De nombreux échanges portent sur la difficulté de concilier l'éthique et toutes les nuances qu'elle sous-entend avec les exigences de la vie politique contemporaine. Celle-ci, affirment des membres et des témoins, est largement déterminée par un système médiatique hautement réactif, peu favorable à la réflexion pondérée et aux explications mesurées. De plus, les débats autour des questions d'éthique sont relativement nouveaux pour la population québécoise. Certains intervenants déplorent les jugements hâtifs dont souffre souvent le traitement des cas d'éthique dans la sphère médiatique et les médias sociaux. D'autres se demandent même si l'éthique est soluble dans la politique.

Plusieurs discussions portent sur les risques inhérents aux liens trop étroits entretenus par les membres de l'Assemblée nationale avec le monde des médias. Des participants rappellent que, s'il incombe bel et bien aux élus de développer une « culture éthique » favorisant l'autonomie de l'Assemblée nationale, les médias d'information doivent eux aussi chercher à préserver leur indépendance à l'égard de la sphère politique.

SITUATIONS À RISQUE DE CONFLIT D'INTÉRÊTS

La question des conflits d'intérêts revient à plusieurs reprises lors des auditions, notamment par le truchement de la recommandation n° 23 du rapport. Cette recommandation demande aux membres de l'Assemblée nationale de procéder « 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 ». Il paraît évident que la multiplication des activités professionnelles – mais également personnelles – autres que les fonctions parlementaires peut augmenter, pour un élu, les risques de conflit d'intérêts. M. Noreau fait toutefois remarquer que peu de secteurs économiques échappent au risque de conflit d'intérêts, la structure économique du Québec reposant en large partie sur l'intervention de l'État. Ainsi, certains témoins jugent la recommandation n° 23 trop imprécise pour être applicable en l'état, tandis que d'autres préviennent la Commission des risques de modifier le Code à partir de cas particuliers.

FIDUCIE SANS DROIT DE REGARD

Principaux outils de protection des parlementaires contre les conflits d'intérêts, la fiducie et le mandat sans droit de regard font l'objet de nombreuses discussions au cours des auditions. M^e Saint-Laurent invite les membres de l'Assemblée nationale à songer à de nouvelles mesures protectrices contre les conflits d'intérêts. Tous s'entendent sur l'interdiction formelle de donner des directives sur les intérêts confiés à un fiduciaire ou à un mandataire pendant la durée de la fiducie ou du mandat. En revanche, les avis sont partagés sur la possibilité de donner des instructions au fiduciaire ou au mandataire avant la création de la fiducie ou du mandat.

FUSION DES POSTES DE COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE ET DE COMMISSAIRE AU LOBBYISME

La Commission se questionne sur la pertinence d'adopter une loi regroupant au sein d'un même organisme les instances de contrôle et d'application des règles d'éthique et de lobbyisme de l'État québécois et de ses municipalités.

Lors de son passage devant la Commission, des députés demandent au commissaire au lobbyisme s'il est d'accord avec cette idée. Sans s'y opposer complètement, M^e Casgrain avertit les membres qu'il y a un risque de surcharger le titulaire éventuel d'un tel poste en lui confiant un

mandat de surveillance trop étendu. Les provinces canadiennes qui ont choisi d'attribuer la fonction du commissaire au lobbyisme et celle du commissaire à l'éthique à une seule personne, rappelle-t-il, se sont abstenues d'inclure les municipalités sous sa responsabilité. Accueillant plus ou moins favorablement la perspective d'une fusion, les autres témoins interrogés à cet effet se montrent prudents. M. Bégin suggère qu'une commission parlementaire se penche sur cette question, tandis que M. Villemure conçoit d'emblée que les aspects de la fonction devraient être hiérarchisés à la faveur de l'éthique.

AUTRES SUJETS

DOUBLE EMPLOI

MM. Dion et Pauchant déplorent que la recommandation n° 3 du rapport n'ait pas traité de l'à-propos, pour les députés, d'occuper un autre emploi durant leur mandat. À leur avis, la charge symbolique associée à la fonction de député, les tâches qui lui incombent et son rôle social sont trop importants pour permettre d'exercer un autre emploi. Cette remarque s'applique à plus forte raison aux membres du Conseil exécutif.

FORMATION EN ÉTHIQUE

Tous les participants interrogés sur le sujet se montrent favorables à la recommandation n° 18 prévoyant l'obligation, pour les membres de l'Assemblée nationale et leur personnel, de suivre « une formation en éthique dans les six mois suivant le début de leur mandat et, par la suite, à au moins une reprise pour chaque mandat subséquent ». Tous estiment à neuf heures la durée minimale d'une telle formation.

PÉRIODICITÉ DE LA RÉVISION DU CODE

L'ensemble des intervenants interrogés sur la périodicité de la révision du Code accueillent favorablement la proposition de permettre une révision au gré des besoins et non suivant le cycle actuel d'une durée de cinq ans.

OBSERVATIONS ET CONCLUSIONS

Le rapport du commissaire à l'éthique et à la déontologie énonce 23 recommandations afin de modifier le Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale. En séance de travail, les parlementaires s'entendent pour les traiter par blocs thématiques. De tailles différentes, ces blocs regroupent les recommandations sous cinq thèmes :

1. Rôle et responsabilités du commissaire : recommandations n^{os} 1, 16, 17, 18, 20, 21 et 22;
2. Communication d'informations : recommandations n^{os} 8, 9, 10 et 11;
3. Harcèlement et représailles : recommandations n^{os} 2 et 19;
4. Intérêts, avantages et autres emplois : recommandations n^{os} 3, 4, 5, 6, 7, 15 et 23;
5. Fiducie : recommandations n^{os} 12, 13 et 14.

BLOC 1 : RÔLE ET RESPONSABILITÉS DU COMMISSAIRE (N^{os} 1, 16, 17, 18, 20, 21 ET 22)

Recommandation n° 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.

La Commission accueille favorablement la recommandation.

Recommandation n° 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.

La Commission prend bonne note de la recommandation, mais y voit une menace éventuelle à l'indépendance du commissaire.

Recommandation n° 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.

Tout en reconnaissant le bien-fondé de la recommandation, les membres soulignent qu'elle autorise, par l'utilisation du verbe « peut », une certaine discrétion de la part du commissaire. Ils estiment que cette marge de manœuvre pourrait faire l'objet de discussions ultérieures afin d'être balisée. À cet égard, les membres rappellent l'importance de préserver la confidentialité des informations qui relèvent de la vie privée du député faisant l'objet de l'avis ou de personnes de son entourage lorsque ces renseignements ne sont pas essentiels à la compréhension des faits et des enjeux éthiques soulevés par l'avis.

Recommandation n° 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.

D'accord avec la recommandation, les membres soulignent l'importance d'une formation adaptée à chaque fonction politique au sein de l'Assemblée nationale : membre du Conseil exécutif, député, membre du personnel. Ils insistent aussi pour que la formation du personnel traite non seulement des règles qui leur sont propres, mais aussi de celles qui s'appliquent aux députés et aux membres du Conseil exécutif.

Recommandation n° 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.

La Commission accueille favorablement la recommandation.

Recommandation n° 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 enquête ne peut être rendue publique qu'après que le commissaire en ait confirmé la réception.

Les membres de la Commission comprennent bien les préoccupations du commissaire. Cependant, ils estiment qu'il existe une différence fondamentale entre une demande d'avis d'un député sur sa propre situation, d'une part, et une demande écrite présentée au commissaire de faire enquête sur un autre député, d'autre part.

Dans le premier cas, ce serait restreindre la liberté de parole du député que de l'empêcher d'aborder publiquement sa volonté de demander un avis le concernant ou le fait qu'il a transmis une telle demande.

Dans le deuxième cas, soit la demande écrite de faire enquête concernant un autre député, différentes visions sont exprimées. Les membres relèvent une certaine ambivalence dans le rapport du commissaire entre le fait, pour un député, de rendre publique le texte sa demande d'enquête et le fait, pour ce même député, de rendre publique sa démarche en ce sens. Ainsi, il n'y a pas unanimité parmi les membres de la Commission sur cet aspect de la recommandation.

Recommandation n° 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.

Les membres expriment de fortes réserves à l'égard de la recommandation. Le Bureau de l'Assemblée nationale étant une instance majoritaire et non paritaire, les membres sont d'avis

qu'il ne lui appartient pas de sanctionner les employés ni d'autoriser le commissaire à sanctionner les employés. Il revient plutôt aux députés de prendre des sanctions contre leurs propres employés. Dans le cas où un membre du personnel d'un député ou d'un cabinet serait trouvé coupable d'avoir enfreint les règles déontologiques qui lui sont applicables, la Commission estime donc préférable que le pouvoir du commissaire se limite à recommander au député qui emploie le fautif de lui imposer une sanction.

Les membres notent toutefois l'intention du commissaire de procéder à une révision du Règlement concernant les règles déontologiques applicables aux membres du personnel d'un cabinet ministériel, comme cela est indiqué dans une lettre transmise au président de l'Assemblée le 23 janvier 2017 et déposée à l'Assemblée le 7 février 2017³.

BLOC 2 : COMMUNICATION D'INFORMATIONS (N^{OS} 8, 9, 10 ET 11)

Recommandation n° 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.

La Commission accueille favorablement la recommandation.

Recommandation n° 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.

La Commission accueille favorablement la recommandation.

³ Cette lettre a été déposée à l'Assemblée nationale le 7 février 2017. On peut la consulter à l'adresse suivante, sous le numéro 2902-20170207 :
<http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/assemblee-nationale/41-1/journal-debats/20170207so/documents-deposes.html>

Recommandation n° 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 n° 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.

La Commission accueille favorablement les recommandations n^{os} 10 et 11.

BLOC 3 : HARCÈLEMENT ET REPRÉSAILLES (N^{OS} 2 ET 19)

Recommandation n° 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.

Compte tenu de l'adoption, en juin 2015, de la Politique relative à la prévention et à la gestion des situations de harcèlement en milieu de travail de l'Assemblée nationale, la Commission se questionne sur l'opportunité de redoubler ce cadre réglementaire. Après avoir interpellé le commissaire à ce sujet, une réponse leur a été transmise par écrit le 7 décembre 2016.

La Commission prend acte de la réponse du commissaire et convient que les objectifs de la recommandation ont été satisfaits par la Politique relative à la prévention et à la gestion des situations de harcèlement en milieu de travail de l'Assemblée nationale. Cependant, les membres expriment le souhait qu'une politique en la matière soit appliquée par le Conseil du trésor aux employés des cabinets ministériels. Ceux-ci ne sont pas assujettis à la politique sur le harcèlement de l'Assemblée nationale.

Recommandation n° 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.

D'accord avec la recommandation, les membres insistent cependant pour que la modification au Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale s'harmonise avec les termes de la Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics adoptée le 9 décembre 2016.

BLOC 4 : INTÉRÊTS, AVANTAGES ET AUTRES EMPLOIS (N^{OS} 3, 4, 5, 6, 7, 15 ET 23)

Recommandation n° 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.

Les membres jugent opportun que l'Assemblée nationale balise l'exercice de plus d'une fonction par les députés. Ils s'interrogent sur le sens que le commissaire donne au mot « fonction » dans la recommandation. La Commission rappelle que certains ordres professionnels exigent de leurs membres qu'ils maintiennent une certaine fréquence dans la pratique de leur profession pour conserver leurs droits.

Recommandation n° 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.

L'article 25 prévoit l'obligation, pour un député présent à une séance ayant un intérêt personnel et financier distinct de celui de l'ensemble des députés ou de la population et dont il a connaissance, de « déclarer publiquement 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 ». Les membres reconnaissent que la recommandation du commissaire permettrait aux élus de mettre leurs connaissances au profit des débats lorsque ceux-ci relèvent de leur domaine d'expertise. Ils craignent toutefois qu'elle ne représente un recul par rapport à la règle qui prévaut actuellement. Ils expriment donc des réserves sur la recommandation.

Par ailleurs, la Commission insiste pour que la formation sur le Code donnée aux députés à leur entrée en fonction définisse clairement la notion d'intérêt personnel et financier distinct.

Recommandation n° 5 : 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 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.

Les membres de la Commission adhèrent à l'esprit de la recommandation, mais se questionnent sur la possibilité de l'appliquer dans l'exercice concret de leur fonction.

Recommandation n° 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.

La Commission accueille favorablement la recommandation.

Recommandation n° 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.

Tout en prenant bonne note de la recommandation, la Commission souhaite qu'elle s'accorde avec les règles en vigueur à l'Assemblée nationale.

Recommandation n° 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.

La Commission accueille favorablement la recommandation.

Recommandation n° 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.

Les membres reconnaissent bien le problème auquel réfère la recommandation. Cependant, ils conçoivent difficilement les modalités juridiques qui la rendraient applicable. Ils évoquent à ce sujet l'intervention en audition publique de M. Pierre Noreau, professeur titulaire à la Faculté de droit de l'Université de Montréal. En conséquence, bien qu'ils soient préoccupés par l'enjeu que soulève la recommandation, les membres l'estiment difficilement applicable.

BLOC 5 : FIDUCIE (N^{OS} 12, 13 ET 14)

Recommandation n° 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.

La Commission tient pour établi qu'une fiducie ou un mandat sans droit de regard ne permet pas au titulaire d'une charge publique de communiquer quelque directive que ce soit au fiduciaire ou au mandataire tant et aussi longtemps que la fiducie ou le mandat sont en vigueur. Cependant, il n'y a pas unanimité parmi les membres de la Commission sur la possibilité de donner des directives au fiduciaire ou au mandataire concernant les intérêts qui lui sont transférés *avant* l'entrée en vigueur de la fiducie ou du mandat.

Recommandation n° 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.

Les membres accueillent favorablement la recommandation et expriment le souhait que les montants maximaux admissibles au remboursement des frais relatifs à la constitution d'une fiducie ou d'un mandat sans droit de regard soient balisés adéquatement. Pour ce faire, ils suggèrent de s'inspirer de la Directive sur le remboursement des frais relatifs au dessaisissement de biens et au retrait des activités adoptée en avril 2015 par le Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique du Parlement du Canada.

Recommandation n° 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.

Les membres prennent acte de la recommandation, mais l'estiment difficilement applicable. Ils réitèrent l'importance que les fiducies ou mandats assurent la nette séparation de l'élu visé et de ses intérêts ainsi transférés.

ANNEXE I : LISTE DES PERSONNES ET DES ORGANISMES AYANT ÉTÉ ENTENDUS

- M^e Jacques Saint-Laurent, commissaire à l'éthique et à la déontologie
- M^e Claude Bisson, jurisconsulte de l'Assemblée nationale
- M. Michel Dion, professeur à l'Université de Sherbrooke
- M. Thierry C. Pauchant, directeur de la Chaire de management éthique à HEC Montréal
- M^e François Casgrain, commissaire au lobbying
- M. Luc Bégin, professeur à l'Université Laval
- M. Bernard Keating, professeur associé à l'Université Laval
- M. René Villemure, éthicien
- M^{me} Colette Brin, M. Daniel Giroux, M. Pierre Noreau et M. Florian Sauvageau, Centre d'étude sur les médias

ANNEXE II : LISTE DES PERSONNES ET DES ORGANISMES INVITÉS AYANT DÉCLINÉ L'INVITATION DE LA COMMISSION

- M. Sébastien Bouthillier, chargé de cours, HEC Montréal;
- M^{me} Huguette St-Louis, ex-juge en chef de la Cour du Québec;
- Barreau du Québec;
- Office des professions du Québec;
- Commissaire à la déontologie policière;
- Commissaire aux conflits d'intérêts de l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick;
- Commissaire à l'intégrité de l'Ontario;
- Commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique du Parlement du Canada;
- Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques;
- Directeur général des élections du Québec;
- Fédération professionnelle des journalistes du Québec;
- M^{me} Anne-Marie Gingras, professeure, Université du Québec à Montréal;
- M. Renaud Carbasse, chercheur associé, Centre de recherche interuniversitaire sur la communication, l'information et la société;
- M. Taïeb Hafsi, professeur, Chaire Walter J. Somers de management stratégique international, HEC Montréal;
- M. Benoît Cherré, professeur, Université du Québec à Montréal;

ANNEXE III : LETTRES TRANSMISES À LA COMMISSION PAR LE COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE

CONFIDENTIEL

Québec, le 7 décembre 2016

Monsieur Guy Ouellette
Président de la Commission des institutions
Hôtel du Parlement
1045, rue des Parlementaires
RC, Bureau RC.93
Québec (Québec) G1A 1A4

Monsieur le Président de la Commission des institutions,

À la demande des membres de la Commission des institutions, dans le cadre des travaux visant l'étude du premier rapport du Commissaire à l'éthique et à la déontologie concernant la mise en œuvre du Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale, il me fait plaisir de vous soumettre des précisions supplémentaires concernant certaines recommandations. J'apprécie beaucoup que les membres de la Commission aient pris l'initiative de solliciter ces précisions.

D'abord, je vous sou mets les commentaires suivants au sujet de la recommandation numéro 2.

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. »

Lorsque je préparais le rapport sur la mise en œuvre et les recommandations que j'avais l'intention de soumettre aux membres de l'Assemblée nationale, des événements malheureux survenus à la Chambre des communes, avaient soulevé des interrogations sur la suffisance de l'encadrement législatif au Parlement, concernant les situations de harcèlement. À ce moment-là, je m'étais posé la question de savoir dans quelle mesure le Commissaire à l'éthique et à la déontologie peut être appelé à intervenir et, je l'espérais, à offrir un support quelconque aux victimes. Peu de temps après, j'ai eu l'occasion de répondre aux questions qui me furent

soumises à ce sujet, dans le cadre des travaux du Cercle des femmes parlementaires mandatés par le président de l'Assemblée nationale pour élaborer une politique sur le harcèlement sexuel. Dans le cadre de mon analyse, j'en suis venu à la conclusion qu'il y a des limites à une éventuelle intervention du commissaire. J'ai donc formulé le commentaire suivant :

« 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. »

La Politique relative à la prévention et à la gestion des situations de harcèlement au travail est entrée en vigueur en juin 2015, par règlement du Bureau de l'Assemblée nationale. En fonction des commentaires que je formule dans le cadre de la recommandation numéro 2, cette politique constitue un mécanisme qui a l'avantage d'exprimer clairement quels sont les moyens ou, si l'on veut, les recours dont dispose une personne qui se sent victime de harcèlement. La politique a aussi la grande qualité de décrire et de vulgariser le processus et les démarches qui conduisent à l'analyse de la situation. Vous me permettrez de souligner la rigueur et la qualité du travail du groupe de travail sur le harcèlement qui a conduit à l'élaboration de cette politique.

En somme, la recommandation numéro 2 du rapport sur la mise en œuvre a été suivie d'une action concrète qui permet de constater qu'elle a fait l'objet d'un suivi approprié et est donc réalisée.

À partir de l'expérience vécue et des connaissances acquises à titre de commissaire, au cours des cinq dernières années, je me permets d'insister sur le paragraphe 8.2 de cette politique concernant la révision sur une base triennale. Les comportements des individus exigent une veille constante. La Politique et les intervenants concernés doivent avoir la possibilité de s'adapter rapidement au contexte professionnel et social qui évolue constamment.

Alors que nous discutons actuellement, à l'Assemblée nationale, de la protection des lanceurs d'alertes et de l'importance de la confidentialité de leur dénonciation, je m'interroge sur la pertinence d'ajouter au mécanisme visant à soutenir étroitement une personne qui se sent victime de harcèlement, tel que prescrit par la politique, la possibilité d'avoir recours, dès le départ, à une personne qui n'est pas en autorité à l'égard du « mis en cause », c'est-à-dire la personne considérée comme responsable du harcèlement.

Face à la difficulté reconnue, pour une personne qui se sent victime de harcèlement, de parler de la violence qu'elle subit, je m'interroge sur la pertinence de prévoir qu'elle puisse demander de l'aide ou porter plainte auprès d'une personne dont la neutralité, l'objectivité et la discrétion ne soulèvent pas de doutes pour elle. Une personne totalement indépendante, dans un rôle qui pourrait s'apparenter à un « guichet unique ».

Je crois que le recours à une personne aussi neutre pourrait avoir l'avantage de donner confiance à une personne qui se sent victime de harcèlement et l'aider à se confier. Cette démarche lui permettrait d'abord et avant tout d'avoir de l'aide, au besoin pour formuler sa plainte après avoir compris qu'elle n'a pas à avoir honte et qu'elle peut faire confiance au processus établi par la politique. De plus, le recours à ce « guichet unique » pourrait donner l'assurance à la personne dite « mise en cause » que dans l'éventualité d'une plainte qui serait totalement farfelue, le risque qu'un tort important lui soit causé pourrait être diminué, dans ce contexte très confidentiel.

Enfin, j'attire l'attention des membres de l'Assemblée nationale sur l'importance d'exercer un suivi dans le mécanisme entourant la sélection d'une « ressource externe ». Celle-ci exerce des responsabilités très importantes au cours du processus de traitement d'une plainte. L'aspect humain entourant chaque plainte qui résulte de contextes très difficiles impose, selon moi, que le choix d'une ressource externe soit précédé d'une analyse des circonstances particulières de chaque cas.

Maintenant, je vous sou mets les commentaires suivants au sujet des recommandations numéro 10 et numéro 11.

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.

Recommandations 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. »

Pour les députés, l'article 40 du Code détermine le contenu du sommaire de la déclaration des intérêts personnels rendu public par le commissaire. Dans le cas des membres du Conseil

exécutif, l'article 55 du Code précise le contenu du sommaire de la déclaration des intérêts personnels du membre du Conseil exécutif et des membres de la famille immédiate, rendu public par le commissaire.

À titre de premier commissaire à l'éthique et à la déontologie, j'ai été le premier à recevoir les déclarations des intérêts personnels des députés et des membres du Conseil exécutif ainsi que des membres de leur famille immédiate. J'ai été appelé à interpréter les dispositions des articles 40 et 55 du Code dans plusieurs situations. Par exemple, parmi les éléments d'actif et de passif qui doivent apparaître au sommaire pour la déclaration des intérêts personnels d'un membre du Conseil exécutif, j'ai décidé de ne pas inscrire le nom des institutions financières concernées ni les montants. J'espère, qu'en ce faisant, je n'ai pas trahi la volonté du législateur.

Dans le cas des membres de la famille immédiate d'un membre du Conseil exécutif, pour ne donner que cet exemple, le paragraphe 1^o du troisième alinéa de l'article 55 du Code exige que le commissaire identifie les entreprises dont les titres sont transigés à une bourse ou pour lesquelles il existe un autre marché organisé, dans lesquelles le conjoint ou les enfants à charge du membre du Conseil exécutif détiennent des intérêts.

Lorsqu'un enfant à charge, dans le cadre d'un cours auquel il est inscrit au collège ou à l'université, fait l'achat d'intérêts dans une telle entreprise, ce renseignement apparaît, comme il se doit, à la déclaration des intérêts personnels des membres de la famille immédiate du membre du Conseil exécutif. Toutefois, au moment d'établir le sommaire de cette déclaration, je me suis interrogé sur l'opportunité de rendre public un tel renseignement. Selon les fonctions ministérielles exercées par le membre du Conseil exécutif, je crois qu'il appartient au commissaire d'exercer le suivi approprié, de façon confidentielle. Pour l'intérêt de l'enfant à charge, je ne crois pas qu'il soit approprié de rendre public ce renseignement, qui ne se le serait pas autrement.

Outre le contexte que je viens de décrire, les recommandations 10 et 11 m'ont été inspirées par la loi albertaine sur les conflits d'intérêts¹. Au paragraphe 5 de l'article 14 de cette loi, le commissaire à l'éthique est autorisé à déterminer les catégories de sujets qui peuvent être exclus du sommaire rendu public parce qu'il s'agit de situations de peu ou pas d'importance, ou parce qu'il est peu possible que ce renseignement soit susceptible d'être utile pour déterminer si le député ou le ministre risque d'être placé dans une situation de conflit d'intérêts. En outre, le paragraphe 7 de l'article 14 prévoit spécialement la possibilité pour le commissaire à l'éthique

¹ Conflicts of Interest Act, RSA, Chapter C-23.

d'exclure du sommaire rendu public une source de revenu reçu d'un membre de la famille immédiate du membre du Conseil exécutif s'il s'agit d'un revenu qui habituellement est reçu de façon confidentielle ou s'il est possible que la divulgation publique du renseignement cause un tort sérieux au membre de la famille immédiate concerné. Pour l'application de cette disposition, le commissaire doit inévitablement donner l'occasion au député ou au membre du Conseil exécutif concerné de lui communiquer les raisons pour lesquelles un renseignement ne devrait pas être rendu public.

Public disclosure statements :

« 14(1) After meeting with the Member, and with the Member's spouse or adult interdependent partner if the spouse or adult interdependent partner is available, the Ethics Commissioner shall prepare a public disclosure statement.

(2) Where a Member files an amending disclosure statement, the Ethics Commissioner, after consulting the Member and the Member's spouse or adult interdependent partner, if available, shall, in the Ethics Commissioner considers it necessary, prepare either a new public disclosure statement or a supplementary public disclosure statement, which shall form part of the Member's public disclosure statement.

(3) Except as provided in this section, a public disclosure statement shall identify

(a) the assets, liabilities, financial interests and sources of income,

(b) the fees, gifts or benefits accepted with the Ethics Commissioner's approval under section 7(3)(d), and

(c) any travel accepted under section 7.1, as disclosed in the Member's disclosure statement, but shall not state the amount or value of them.

(4) The following shall be excluded from a public disclosure statement unless the Ethics Commissioner is of the opinion that disclosure of the asset, liability, financial interest, source of income or information is likely to be material to the determination of whether a Member is or is likely to be in breach of this Act :

(a) assets, liabilities or interests having a value of less than \$10 000;

(b) a source of income of less than \$5 000 per year;

(c) information identifying a home or recreational property occupied by the Member, the Member's spouse or adult interdependent partner or one of the Member's family;

(d) personal property that the Member, the Member's spouse or adult interdependent partner or one of the Member's family uses primarily for transportation, household, educational, recreational, social or esthetic purposes;

(e) unpaid taxes, except property taxes under the Municipal Government Act and taxes under the School Act;

(f) support obligations.

(5) The Ethics Commissioner may from time to time establish other categories of matters to be excluded from public disclosure statements on the grounds that they are of little or no importance and are not likely to be material to the determination of whether a Member is or is likely to be in breach of this Act.

(6) If in the opinion of the Ethics Commissioner disclosure of the amount or value of an asset, liability, financial interest or source of income is likely to be material to the determination of whether a Member is or is likely to be in breach of this Act, the amount or value shall be included in the public disclosure statement.

(7) The Ethics Commissioner may exclude from the public disclosure statement a source of income received by a Member's spouse or adult interdependent partner or minor child or a private corporation if

(a) the income is or will be received in respect of services or things that are customarily provided on a confidential basis, or

(b) the possibility of serious harm to a business of the spouse or adult interdependent partner, minor child or private corporation justifies a departure from the general principle of public disclosure.

(8) Information included in a disclosure statement or amending disclosure statement of a Member to the Ethics Commissioner and not included in the Member's public disclosure statement is confidential unless it is relevant to a proceeding under Part 5.

(9) On completion of a public disclosure statement or a supplementary disclosure statement, the Ethics Commissioner shall file it with the Clerk of the Legislative Assembly.

RSA 2000 cC-23 s14; 2002 cA-4.5 s26;

2007 c28 s12; 2014 c9 s1(8)

Voilà donc les raisons pour lesquelles les recommandations 10 et 11 apparaissent au rapport sur la mise en œuvre. Les discussions à ce sujet peuvent être l'occasion pour les membres de la Commission des institutions, soit de déléguer au commissaire la discrétion à laquelle font référence ces recommandations ou de revoir les orientations prises par le commissaire au fil des années en déterminant plus précisément ce qui doit apparaître au sommaire.

Je sou mets donc le tout à la considération des membres de la Commission des institutions, en vous assurant de ma disponibilité.

Veuillez agréer, Monsieur le Président de la Commission des institutions, l'expression de ma sincère considération.

Le commissaire à l'éthique et à la déontologie,


Jacques Saint-Laurent

CONFIDENTIEL

Québec, le 10 janvier 2017

Monsieur Guy Ouellette
Président de la Commission des institutions
Hôtel du Parlement
1045, rue des Parlementaires
RC, Bureau RC.93
Québec (Québec) G1A 1A4

Monsieur le Président de la Commission des institutions,

Dans le cadre des travaux visant l'étude du premier rapport du Commissaire à l'éthique et à la déontologie concernant la mise en œuvre du Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale, les membres de la Commission des institutions s'adressent de nouveau à moi pour obtenir des précisions supplémentaires concernant certaines recommandations. J'apprécie sincèrement que les membres de la commission me donnent l'occasion d'exprimer des observations au sujet des recommandations 4, 7, 13 et 14.

D'abord, je vous sou mets les commentaires suivants au sujet de la recommandation numéro 4.

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. »

Dans sa communication du 12 décembre dernier, le secrétaire de la Commission des institutions résume de la façon suivante le questionnement exprimé par les membres de la Commission des institutions.

« Les membres comprennent que cette recommandation permettrait à un député ayant un intérêt personnel et financier distinct, mais possédant par ailleurs une expertise particulière sur un sujet donné, de prendre part aux débats. Les membres se posent toutefois des questions quant à l'application et à la portée de l'article 25 du Code. Avez-vous, dans le cadre d'un rapport d'enquête, défini les conditions d'application ou la portée d'un « intérêt personnel et financier distinct »? »

Jusqu'à maintenant, le commissaire a appliqué l'article 25 du Code en donnant leur sens usuel aux mots utilisés par le législateur. Ainsi, aux fins de l'application de cet article, l'identification de la question dont l'Assemblée nationale ou une commission est saisie résulte de l'examen des textes que les députés sont appelés à considérer. Quels sont les sujets sur lesquels les députés auront à exprimer un point de vue et à voter?

Quant à l'intérêt personnel et financier du député, il comprend l'intérêt qui peut être attribué directement au député, tout comme l'intérêt que l'on pourrait attribuer au député par le biais d'une entreprise dans laquelle il détient, directement ou indirectement, des intérêts. Par contre, s'il s'agit d'un intérêt personnel et financier d'un membre de la famille immédiate du député, l'article 25 du Code ne s'applique pas, sauf si cet intérêt personnel et financier se confond à celui du député de façon telle que l'on puisse conclure que le député lui-même a un intérêt personnel et financier, au même titre que le membre de sa famille immédiate.

L'intérêt personnel et financier du député sera distinct de celui de l'ensemble des députés ou de la population, seulement lorsque les circonstances conduiront à particulariser cet intérêt parce qu'il est différent de celui de l'ensemble des députés ou de la population. Par exemple, à titre de membre du Collège des médecins, le député qui est médecin a un intérêt personnel et financier à l'égard de la profession médicale qui le distingue de la majorité de ses collègues à l'Assemblée nationale et de la population. Toutefois, par rapport à tous les membres du Collège des médecins, l'intérêt personnel et financier du député n'est pas distinct. Ce qui déterminera l'application de l'article 25 du Code dépendra de la nature ou de la portée de la question dont sont saisies l'Assemblée nationale et la commission parlementaire dont ce député est membre. On peut imaginer que s'il s'agissait d'une disposition législative portant précisément sur le type de pratique médicale exercée par le député, les règles prescrites actuellement par l'article 25 du Code pourraient le forcer à se retirer, sans participer aux débats ni voter.

Pour l'application de l'article 25 du Code, il est important de distinguer un débat et un vote en commission parlementaire ou à l'Assemblée nationale, des autres activités reliées à l'exercice des fonctions ministérielles, notamment au conseil des ministres, ou des fonctions de député. Il doit être très clair que les règles générales relatives aux situations de conflits d'intérêts s'appliquent en toute circonstance et qu'il est interdit d'intervenir dans une affaire pour laquelle l'intérêt personnel et financier de l'élu est en jeu. À ce sujet, les articles 16 et 17 du Code régissent la conduite du député et du membre du Conseil exécutif à l'occasion des interventions et des décisions prises dans l'exercice de leur charge.

« 16. Dans l'exercice de sa charge, un député ne peut :

1° agir, tenter d'agir ou omettre d'agir de façon à favoriser ses intérêts personnels, ceux d'un membre de sa famille immédiate ou ceux d'un de ses enfants non à charge ou, d'une manière abusive, ceux de toute autre personne;

2° se prévaloir de sa charge pour influencer ou tenter d'influencer la décision d'une autre personne de façon à favoriser ses intérêts personnels, ceux d'un membre de sa famille immédiate ou ceux d'un de ses enfants non à charge ou, d'une manière abusive, ceux de toute autre personne.

17. Un député ne peut utiliser, communiquer ou tenter d'utiliser ou de communiquer des renseignements qu'il obtient dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de sa charge et qui ne sont généralement pas à la disposition du public pour favoriser ses intérêts personnels ou ceux de toute autre personne. »

Il est donc interdit en tout temps de favoriser, d'une manière abusive, les intérêts de toute autre personne qui n'est pas un membre de sa famille immédiate ou un enfant non à charge. Lorsque le député ou le membre du Conseil exécutif ne participe pas à un débat en commission parlementaire ou à l'Assemblée nationale, pouvant conduire à l'application de l'article 25 du Code, les articles 16 et 17 précités s'appliquent, notamment. Si un député ou un ministre a un intérêt personnel et financier dans l'affaire qu'il est appelé à traiter, à l'extérieur du contexte parlementaire de l'Assemblée nationale ou d'une commission parlementaire, il doit se récuser pour éviter d'être placé dans une situation de conflit d'intérêts. En pratique, la modification proposée à l'article 25 du Code ne change pas l'obligation de se récuser en présence d'un intérêt personnel et financier constituant un risque de conflit d'intérêts en application des autres règles déontologiques prescrites par le Code.

Jusqu'à maintenant, j'ai soumis aux membres de l'Assemblée nationale quatre rapports d'enquête pour lesquels l'article 25 du Code a été analysé, parfois avec d'autres dispositions déontologiques. Comme je l'expliquais dans le rapport sur la mise en œuvre, la question de savoir si un député a un 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

dont il est membre est saisie, requiert, d'abord et avant tout, une analyse des circonstances de chaque cas, en considérant le point de vue d'une personne raisonnablement bien informée.

Premièrement, le rapport d'enquête du 1^{er} décembre 2014 concerne la députée de Mirabel. Pour le projet de loi numéro 8, *Loi modifiant le Code du travail à l'égard de certains salariés d'exploitations agricoles*, la députée a d'abord attiré l'attention des membres de la Commission de l'économie et du travail sur sa situation personnelle en déclarant « d'entrée de jeu, je vais vous dire que je suis députée, mais avant tout agricultrice, ... » (paragraphe 15).

Cela m'a conduit à constater ce qui suit, aux paragraphes 52 et 53 du rapport d'enquête, concernant l'intérêt personnel et financier distinct de la députée de Mirabel.

« [52] L'examen des différentes interventions de la députée de Mirabel dans le cadre des travaux entourant l'adoption du projet de loi n° 8 ainsi que les observations qu'elle a soumises à l'occasion de notre rencontre du 11 novembre 2014 me conduisent à constater que la députée de Mirabel a été placée dans la situation particulière de devoir intervenir simultanément, à l'égard de l'étude du projet de loi n° 8, à titre de porte-parole du deuxième groupe d'opposition et à titre de copropriétaire d'une exploitation agricole.

[53] Dans les circonstances, la députée de Mirabel est placée dans une situation où son intérêt personnel et financier, directement lié à l'étude du projet de loi n° 8, devient distinct de celui de l'ensemble des députés ou de la population. En révisant les travaux parlementaires, on ne parvient pas à dissiper la confusion qui est perçue, dans ses interventions, entre l'exercice de sa charge de députée représentant le deuxième groupe d'opposition et sa profession d'agricultrice. »

Deuxièmement, le rapport d'enquête du 5 décembre 2014 concernant le député de Saint-Jérôme porte, en partie, sur l'application de l'article 25 du Code. Après avoir décrit succinctement l'intérêt personnel et financier du député de Saint-Jérôme dans Québecor Média inc., et constaté que cette entreprise est susceptible de faire l'acquisition d'une société qui est aussi convoitée par des investisseurs étrangers, je souligne aux paragraphes 83 et 84 du rapport d'enquête ce qui suit :

« [83] L'intervention du député de Saint-Jérôme, qui veut éviter que l'entreprise québécoise soit acquise par un investisseur étranger, prend un caractère distinct, lorsque Québecor Média inc. devient, par son geste, concernée par la question qu'il soumet à la considération du ministre de l'Économie, de l'Innovation et des Exportations ainsi qu'aux membres de la Commission de l'économie et du travail. Ce contexte factuel distingue son intérêt personnel et financier de celui de l'ensemble des députés ou de la population. Il ne s'agit pas d'une question d'application générale.

[84] Je comprends que le député de Saint-Jérôme explique qu'il avait l'objectif, dans l'exercice de sa charge de député, d'inviter les autorités gouvernementales à éviter un transfert d'actifs à des investisseurs américains. Toutefois, l'article 25 du Code est

formel, il devait considérer son intérêt personnel et financier distinct, dans les circonstances, et le déclarer publiquement. »

Troisièmement, dans le rapport d'enquête du 29 juillet 2015 concernant l'ex-député de Jean-Talon, l'article 25 du Code a notamment été considéré. Le 17 septembre 2014, le député de Verchères avait saisi l'Assemblée nationale de la motion suivante :

« Que l'Assemblée nationale exige du ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport qu'il rembourse immédiatement la totalité de la prime de 215 000 \$ qu'il a reçue en plus de sa rémunération à l'acte et de son salaire de député à la suite de son retour à la pratique médicale en septembre 2012. »

Le député de Jean-Talon a participé aux débats et au vote concernant cette motion. Ainsi, au paragraphe 35 du rapport d'enquête, j'exprimais ce qui suit au sujet de l'application de l'article 25 du Code.

« [35] Pour l'application des conditions prescrites par l'article 25 du Code, il s'agissait manifestement d'un intérêt personnel et financier pour le membre de l'Assemblée nationale concerné. À mon avis, cet intérêt personnel et financier était aussi distinct, non seulement, parce que cette motion visait uniquement le député de Jean-Talon, mais également, parce que la situation du député de Jean-Talon dans les circonstances était aussi distincte de celle de l'ensemble des députés ou de la population. »

Quatrièmement, le rapport d'enquête du 29 août 2016 concernant l'ex-député de Verdun porte sur l'application de l'article 25 du Code dans le contexte de la prise en considération, par l'Assemblée nationale, du rapport de la Commission des finances publiques qui a procédé à l'étude détaillée du projet de loi numéro 88, *Loi sur le développement de l'industrie des boissons alcooliques artisanales*. Or, la production artisanale de vin faisait partie des questions dont l'Assemblée nationale était saisie, tout comme la Commission des finances publiques, dans le cadre de l'étude du projet de loi numéro 88. Par ailleurs, les intérêts personnels du ministre comprenaient une participation dans l'entreprise *Les Vignes des Bacchantes inc.*, notamment à titre d'administrateur. Après avoir considéré les différents arguments soumis par le ministre, j'exprime ce qui suit aux paragraphes 62 et 63 du rapport d'enquête :

« [62] L'effet de ces mesures législatives n'est pas le même pour l'ensemble des députés ou de la population. Les activités commerciales des entreprises liées à la production artisanale de vin, y compris leurs résultats financiers, seront spécialement et directement affectées par les mesures prises par le projet de loi. Par exemple, en conséquence des critères établis par ce règlement, il pourrait y avoir une plus forte demande pour des raisins du Québec de la part des producteurs souhaitant conserver leur permis de production artisanale de vin. Cela aura potentiellement pour effet d'augmenter la valeur du raisin québécois. Inévitablement, un député qui détient des intérêts dans l'industrie des boissons alcooliques artisanales, y compris le vin, et dans l'industrie du raisin qui sert à la fabrication du vin, sera touché de façon particulière par le projet de loi.

[63] L'impact commercial et financier découlant du projet de loi sera bien entendu différent pour chaque entreprise liée à la production artisanale de vin. Quoiqu'il en soit, ces entreprises seront affectées d'une façon différente de l'ensemble des députés ou de la population. »

En commission parlementaire et à l'Assemblée nationale, plusieurs députés sont appelés à se prononcer sur une question. Cela est différent d'une intervention à l'extérieur du parlement par un député ou un membre du Conseil exécutif qui pourrait être placé dans une situation de conflit d'intérêts dans l'exercice de sa charge, si son intérêt personnel est concerné par la décision à prendre ou l'intervention en cause. Au contraire, dans le cadre de l'article 25 du Code, les parlementaires participant aux débats pourraient bénéficier de l'expérience et des connaissances de leur collègue qui a un intérêt personnel et financier distinct de celui de l'ensemble des députés ou de la population sur la question étudiée, en conservant leur discrétion, comme c'est le cas lorsqu'un expert témoigne devant eux, mais sans voter.

Maintenant, je vous sou mets les commentaires suivants au sujet de la recommandation numéro 7 :

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. »

Je suis informé que les membres de la Commission des institutions aimeraient obtenir, si possible, des exemples de situations visées par cette recommandation.

En 2010, le législateur a prévu une déclaration des intérêts personnels pour les députés et les membres de leur famille immédiate (article 38 du Code) et une autre déclaration des intérêts personnels pour les membres du Conseil exécutif et les membres de leur famille immédiate (article 52 du Code). La déclaration des intérêts personnels des membres du Conseil exécutif comprend un plus grand nombre de renseignements, si on la compare à la déclaration des intérêts personnels du député. Par exemple, le sous-paragraphe 1° a) de l'article 52 du Code précise que la déclaration des intérêts personnels du membre du Conseil exécutif comporte les renseignements suivants :

« 52. 1° a) les biens immeubles ou meubles, situés au Québec ou ailleurs, sur lesquels le membre du Conseil exécutif ou un membre de sa famille immédiate détient un droit réel ainsi que les biens immeubles dont l'un ou l'autre est locataire, sauf les biens meubles destinés à l'usage personnel; toutefois, tout bien faisant l'objet d'un avis d'expropriation doit être ajouté à cette déclaration; »

L'article 38 du Code ne comporte pas une obligation correspondante pour la déclaration des intérêts personnels des députés. En vertu du paragraphe 2° de l'article 38 du Code, le député doit uniquement déclarer :

« 38. 2° les biens immeubles, situés au Québec ou ailleurs, sur lesquels le député ou un membre de sa famille immédiate détient un droit réel à des fins autres que résidentielles personnelles; »

Au moment de produire sa déclaration annuelle des intérêts personnels, chaque député doit informer le commissaire de l'adresse de son domicile. Toutefois, contrairement aux membres du Conseil exécutif, aucune question ne porte sur les intérêts personnels que pourrait détenir un député sur un immeuble qu'il utilise à des fins résidentielles personnelles ou autrement. Or, ce renseignement est nécessaire si l'on considère le contexte suivant.

Les conditions de travail du député prévoient, à l'article 5.7, le remboursement des frais de logement dans la Ville de Québec ou dans son voisinage immédiat, pour tout député dont la résidence principale est à l'extérieur de la Ville de Québec ou d'une circonscription électorale contiguë au territoire de cette ville. En fait, cette allocation fait partie des sommes mises à la disposition des députés et des membres du Conseil exécutif par l'État, dans le cadre de l'exercice de leur charge.

Comme le prévoit l'article 3 du Code, le commissaire est responsable de l'application des différentes règles déontologiques qui y sont prescrites. Parmi celles-ci, l'article 36 du Code prévoit ce qui suit :

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

De plus, comme nous l'avons vu dans les paragraphes qui précèdent, l'article 16 du Code prévoit qu'un député ou un membre du Conseil exécutif ne peut pas, dans l'exercice de sa charge, agir de façon à favoriser ses intérêts personnels, notamment.

Pour le député qui représente une circonscription électorale qui est à l'extérieur de la Ville de Québec ou qui n'est pas contiguë au territoire de cette ville, le remboursement des frais de logement ne sera possible que dans la mesure où sa résidence principale est à l'extérieur de ce périmètre. En application de l'article 36 du Code, le commissaire pourrait être appelé à déterminer si un député ou un membre du Conseil exécutif est en droit de recevoir l'allocation de logement parce que sa résidence principale est à l'extérieur de ce périmètre.

Pour vérifier ce fait concernant un député, le commissaire ne dispose actuellement d'aucun renseignement, sauf l'adresse du domicile qui est inscrite au tout début du formulaire.

L'identification de tous les immeubles que le député détient, quel qu'en soit l'usage, permettrait au commissaire de disposer des mêmes renseignements pour les députés et pour les membres du Conseil exécutif et d'exercer les responsabilités qui lui incombent en application du Code.

Jusqu'à maintenant, le commissaire a fait cette vérification en s'adressant aux députés dont l'adresse du domicile se situe à l'intérieur de la Ville de Québec ou d'une circonscription électorale contiguë à cette ville, alors qu'ils représentent une circonscription à l'extérieur de ce périmètre. Les députés qui ont été interpellés par le commissaire à ce sujet ont déclaré que, dans les circonstances, ils n'ont pas réclamé à l'Assemblée nationale le remboursement de leurs frais de logement. Par contre, si l'adresse du domicile indiquée dans la déclaration des intérêts personnels du député ne correspond pas à la résidence principale, le commissaire ne dispose d'aucun outil pour lui permettre d'initier un processus de vérification approprié.

Le 12 novembre 2015, le projet de loi numéro 79, *Loi donnant suite au rapport du comité indépendant L'Heureux-Dubé et prévoyant les conditions de travail des membres de l'Assemblée nationale à compter de la 42^e législature* a été déposé à l'Assemblée nationale. L'article 4 de ce projet de loi prévoit notamment ce qui suit au sujet des frais de logement d'un député dans la Ville de Québec.

« 4. La sous-section 2 de la section I du chapitre I de cette loi, comprenant les articles 10 et 11, est remplacée par la suivante :

« Sous-section 2. Frais de logement d'un député dans la Ville de Québec

10. Un député qui loge à une distance d'au plus 50 kilomètres de l'hôtel du Parlement, par le chemin le plus court, et dont la résidence principale est située à une plus grande distance a droit, sur présentation de pièces justificatives, à un remboursement d'une somme maximale de 14 900 \$ par exercice financier, à titre de frais de logement.

Cette somme est ajustée le 1^{er} avril de chaque année selon le taux d'augmentation de la composante logement du sous-indice habitation, pour la région de Québec, de l'indice des prix à la consommation au Canada publié par Statistique Canada, selon la formule prévue par règlement du Bureau de l'Assemblée nationale.

11. Outre la somme prévue à l'article 10, le président de l'Assemblée nationale, le chef de l'opposition officielle et celui du deuxième groupe d'opposition, le leader parlementaire du gouvernement, celui de l'opposition officielle et celui du deuxième groupe d'opposition, le whip en chef du gouvernement, celui de l'opposition officielle et le whip du deuxième groupe d'opposition ainsi que le président du caucus du gouvernement, celui de l'opposition officielle et celui du deuxième groupe d'opposition ont droit, sur présentation de pièces justificatives

pour la location d'une chambre dans un établissement hôtelier, au remboursement d'une somme maximale de 3 000 \$ par exercice financier à titre de frais de logement additionnels. ».

En outre, les articles 32 et 33 de ce projet de loi proposent d'introduire les modifications suivantes au Code.

« Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale

32. *Le Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale (chapitre C-23.1) est modifié par l'insertion, après l'article 40, de ce qui suit :*

« Chapitre VII.1

Déclaration de résidence principale

40.1. *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, le député dépose auprès de celui-ci une déclaration de résidence principale. Cette déclaration est confidentielle et conservée au bureau du commissaire.*

La déclaration de résidence principale comporte les renseignements prescrits par le commissaire.

Le commissaire vérifie les renseignements contenus dans la déclaration et transmet cette dernière au secrétaire général de l'Assemblée nationale.

40.2. *Le député avise par écrit le commissaire de tout changement apporté aux renseignements contenus dans sa déclaration de résidence principale dans les 60 jours suivant le changement. »*

33. *Ce code est modifié par l'insertion, après l'article 55, de ce qui suit :*

« Chapitre V.1

Déclaration de résidence principale

55.1. *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, le membre dépose auprès de celui-ci une déclaration de résidence principale. Cette déclaration est confidentielle et conservée au bureau du commissaire.*

La déclaration de résidence principale comporte les renseignements prescrits par le commissaire.

Le commissaire vérifie les renseignements contenus dans la déclaration et transmet cette dernière au secrétaire général de l'Assemblée nationale.

55.2. Le membre du Conseil exécutif avise par écrit le commissaire de tout changement apporté aux renseignements contenus dans sa déclaration de résidence principale dans les 60 jours suivant le changement. ».

Si le projet de loi 79 devait être adopté par l'Assemblée nationale, il deviendrait d'autant plus pertinent pour le commissaire de disposer de tous les renseignements relatifs au droit réel que détient un député, dans un immeuble, quel qu'en soit l'usage, ainsi que les renseignements relatifs à l'immeuble dont il est locataire, au même titre que les renseignements dont dispose déjà le commissaire concernant les membres du Conseil exécutif.

Maintenant, je vous sou mets les commentaires suivants au sujet de la recommandation numéro 13.

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. »

Depuis l'entrée en vigueur du Code, le 8 décembre 2010, certains membres du Conseil exécutif formant le gouvernement des trente-neuvième, quarantième et quarante-et-unième législatures ont été appelés à transporter leurs intérêts dans une fiducie sans droit de regard dont le fiduciaire est indépendant ou à les confier à un mandataire indépendant en vertu d'un mandat sans droit de regard. Parmi ces membres du Conseil exécutif, quelle que soit la formation politique concernée, certains ont demandé le remboursement des frais engagés pour transporter leurs intérêts dans une fiducie sans droit de regard ou pour les confier à un mandataire indépendant dans le cadre d'un mandat sans droit de regard. Dans l'état actuel de la législation, ces membres du Conseil exécutif ont été informés que le remboursement de ces frais n'est pas permis par le Code. Le commissaire n'est pas autorisé à intervenir.

En considérant les cas qui ont été portés à ma connaissance au cours des six dernières années, je dois souligner que l'obligation de constituer une fiducie sans droit de regard ou de confier certains intérêts à un mandataire indépendant dans le cadre d'un mandat sans droit de regard ne permet pas de présumer que le membre du Conseil exécutif concerné est en mesure d'assumer personnellement les frais inhérents à cette obligation déontologique. En fait, ce serait une erreur de le présumer.

Le Code ne fait pas de distinction. L'obligation de transporter ces intérêts s'applique même s'ils n'ont qu'une valeur nominale. Pour un membre du Conseil exécutif, il n'y a que deux choix. Se départir de ses intérêts ou les transporter dans une fiducie sans droit de regard ou les confier à un mandataire indépendant dans le cadre d'un mandat sans droit de regard. À mon avis, il ne serait pas approprié de forcer un membre du Conseil exécutif à se départir de ses intérêts pour éviter les frais de constitution d'une fiducie sans droit de regard ou ceux relatifs à un mandat sans droit de regard.

Les membres de la Commission des institutions soulèvent, à juste titre, la question d'un éventuel encadrement du remboursement de ces frais. Je ne crois pas que cela puisse être laissé à la seule discrétion des parties contractantes. Selon moi, les mesures suivantes pourraient être envisagées et, au besoin, complétées par des contrôles périodiques.

Comme l'a fait la commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique du Parlement du Canada, le commissaire à l'éthique et à la déontologie pourrait être autorisé à déterminer les frais juridiques et les frais de comptabilité et de transfert engagés pour constituer une fiducie sans droit de regard ou confier ses intérêts à un mandataire indépendant en vertu d'un contrat de mandat sans droit de regard. Le commissaire pourrait également être autorisé à prescrire les frais annuels réels et raisonnables engagés pour le maintien et l'administration de la fiducie sans droit de regard ou du mandat sans droit de regard, selon les tarifs qu'il aura établis.

À mon avis, la directive de la commissaire fédérale d'avril 2015 donne une indication des montants qui pourraient être remboursés en fixant des *maxima* autant pour la constitution de la fiducie ou du mandat sans droit de regard que pour les frais annuels engagés pour le maintien et l'administration, en proportion de la juste valeur marchande des intérêts concernés. La directive de la commissaire est annexée à la présente lettre.

Deuxièmement, le remboursement de ces frais ne pourra avoir lieu qu'après une vérification du commissaire. Dans le contexte du dépôt de la déclaration des intérêts personnels du membre du Conseil exécutif et des membres de sa famille immédiate, le commissaire dispose déjà de la plupart des renseignements requis pour procéder à une analyse des frais réclamés. À l'exemple des responsabilités assumées par le juriconsulte en application des articles 85.1 et suivants de la *Loi sur l'Assemblée nationale*, le commissaire devrait être en mesure de faire une recommandation juste quant aux sommes à rembourser, le cas échéant, en tenant compte des paramètres qui lui auront été communiqués par le Bureau de l'Assemblée nationale.

Maintenant, je vous sou mets les commentaires suivants au sujet de la recommandation numéro 14.

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. »

La déclaration annuelle des intérêts personnels permet de donner l'assurance à la population que le patrimoine de chaque membre de l'Assemblée nationale, député ou ministre et membres de leur famille immédiate, est vérifié périodiquement, en fonction du contexte qui est propre à chacun. Dans un cadre strictement confidentiel, le commissaire a alors la responsabilité d'identifier tout écart qui pourrait susciter des interrogations. Le cas échéant, il devra exercer le suivi approprié.

Au moment de la constitution d'une fiducie sans droit de regard ou de la conclusion d'un contrat de mandat sans droit de regard, les intérêts qui sont transportés au fiduciaire ou au mandataire sont identifiés en annexe à l'acte de fiducie ou à la convention de mandat. Une fois que ces renseignements sont fournis au commissaire, le membre du Conseil exécutif concerné ne doit plus être renseigné sur la nature et la valeur de ses intérêts, qui sont dorénavant administrés par le fiduciaire ou le mandataire. De façon à préserver son indépendance de jugement dans l'exercice de ses fonctions de ministre, notamment lorsqu'il participe aux réunions du conseil des ministres, ce dernier ne doit pas être averti de la gestion de ses actifs. En pratique, sa déclaration annuelle des intérêts personnels ne comporte qu'une référence à l'acte de fiducie ou au contrat de mandat, sans autres précisions.

Annuellement, le commissaire ne peut pas demander au membre du Conseil exécutif concerné de lui communiquer plus de détails sur la nature et la valeur des intérêts administrés par le fiduciaire ou le mandataire. Toutefois, dans le cadre de l'exercice de ses fonctions, notamment du souci de prévenir une éventuelle situation de conflit d'intérêts, le commissaire doit disposer annuellement des renseignements complets au sujet de la fiducie sans droit de regard ou du mandat sans droit de regard.

C'est pourquoi, j'ai recommandé que l'obligation de communiquer les renseignements nécessaires à l'exercice des fonctions du commissaire soit placée sur les épaules du fiduciaire ou du mandataire, parce que le membre du Conseil exécutif concerné n'est pas en mesure de le faire. En outre, certains fiduciaires ou mandataires ne semblent pas comprendre le mandat de prévention qui est confié au commissaire dans l'analyse des éléments d'actif et des éléments de passif d'un membre du Conseil exécutif. Le commissaire ne devrait pas avoir de difficultés à obtenir d'un fiduciaire ou d'un mandataire les renseignements exacts qui lui sont nécessaires. Par exemple, dans un cas, le fiduciaire déclarait des intérêts « d'une valeur de plus

de 200 000 \$ ». Après vérifications, il est apparu que ces intérêts avaient une valeur de plus de 2 M \$. Même si cela n'avait aucun impact sur le respect des règles déontologiques, le commissaire doit connaître la valeur réelle des intérêts.

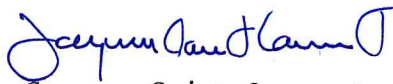
L'une des raisons fondamentales de la constitution d'une fiducie ou d'un mandat sans droit de regard provient des renseignements privilégiés dont dispose un membre du Conseil exécutif, notamment par sa participation aux réunions du conseil des ministres. En obligeant le membre du Conseil exécutif à se départir de ses intérêts dans des entreprises dont les titres sont transigés à une bourse ou à les transporter dans une fiducie sans droit de regard ou encore les confier à un mandataire indépendant en vertu d'un contrat de mandat sans droit de regard, le législateur entend éviter le risque d'une spéculation par le membre du Conseil exécutif sur la base des renseignements privilégiés qu'il détient.

Il serait contraire aux règles déontologiques que le membre du Conseil exécutif soit tout de même en mesure de spéculer, en donnant des instructions au fiduciaire ou au mandataire. Le contrôle annuel des activités du fiduciaire ou du mandataire par le commissaire doit aussi permettre de faire certaines vérifications à ce sujet et, notamment, de tenter de déceler certaines instructions qui auraient été données à un fiduciaire ou à un mandataire par un membre du Conseil exécutif, contrairement aux règles déontologiques prescrites par le Code.

Je sou mets donc le tout à la considération des membres de la Commission des institutions, en vous assurant de ma disponibilité.

Veuillez agréer, Monsieur le Président de la Commission des institutions, l'expression de ma sincère considération.

Le commissaire à l'éthique et à la déontologie,


Jacques Saint-Laurent

p. j.

DIRECTION DES TRAVAUX PARLEMENTAIRES

Édifice Pamphile-Le May
1035, rue des Parlementaires
3^e étage, Bureau 3.15
Québec (Québec) G1A 1A3

Téléphone : 418 643-2722
Télécopieur : 418 643-0248
commissions@assnat.qc.ca

