



LE PRÉSENT GUIDE VISE À EXPLIQUER LE PROCESSUS D'ENQUÊTE SUIVI PAR LE COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE (CI-APRÈS LE « COMMISSAIRE ») EN APPLICATION DU CODE D'ÉTHIQUE ET DE DÉONTOLOGIE DES MEMBRES DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE¹ (CI-APRÈS LE « CODE »).

I. NATURE DU PROCESSUS

Par l'adoption du Code, l'Assemblée nationale a confié au commissaire le pouvoir d'enquêter sur la conduite de ses membres en matière éthique et déontologique. Le commissaire s'acquitte de ses fonctions dans le cadre des droits, privilèges et immunités de l'Assemblée nationale. De plus, le commissaire exerce ses fonctions dans un souci d'information, de prévention, de confidentialité, d'objectivité et d'impartialité.

Le but d'une enquête est de faire la lumière sur une ou des situations données dans l'objectif de statuer sur la présence ou l'absence d'un manquement au Code. À cette fin, le commissaire recueille la preuve pertinente, qu'il s'agisse de documents, de témoignages ou d'autres éléments.

Les enquêtes du Commissaire correspondent à un processus de nature inquisitoire, dans lequel il est maître de l'enquête. Il n'y a donc pas deux parties qui s'opposent et le processus diffère d'un procès devant les tribunaux. En pratique, ceci signifie qu'il incombe au Commissaire de diriger l'enquête et d'« exerce[r] un rôle prépondérant dans la recherche des faits et des éléments de preuve »², au contraire d'un processus accusatoire et contradictoire, dont « les parties assument la direction [...], chacune d'elles faisant la preuve de ses prétentions devant un juge impartial qui tranche le litige selon la preuve qui lui est présentée »³ et qui se déroule « en présence de parties adverses »⁴.

Pour les fins de l'enquête, le commissaire détient les pouvoirs et l'immunité des commissaires nommés en vertu de la *Loi sur les commissions d'enquête*⁵. À ce titre, il peut notamment, par une assignation, requérir la comparution de toute personne dont le témoignage peut se rapporter au sujet de l'enquête, et contraindre toute personne à déposer les documents qu'il juge nécessaires pour découvrir la vérité. En outre, le commissaire peut exiger et recevoir le serment de toute personne qui rend témoignage. Ces témoignages prennent la forme d'entrevues de recherche des faits menées par le commissaire.

1 RLRQ, c. C-23.1.

2 Hubert Reid, *Dictionnaire de droit québécois et canadien*, 5^e éd. révisée, Montréal, Wilson & Lafleur, 2016 « inquisitoire », en ligne : <https://dictionnaireid.caij.qc.ca> (JuriBistro eDICTIONNAIRE).

3 *Id.*, « accusatoire ».

4 *Id.*, « contradictoire ».

5 RLRQ, c. C-37. Voir l'article 93 du Code.

II. OUVERTURE D'UNE ENQUÊTE

Une enquête concernant un député⁶ peut être ouverte de deux façons : à la demande d'un député ou à l'initiative du commissaire.

Les citoyens ne peuvent pas demander une enquête mais ils peuvent transmettre au Commissaire toute information qu'ils jugent pertinente. Bien qu'aucun mécanisme formel ne permette aux citoyens de déposer une plainte, le Commissaire prend en considération les informations qui lui sont transmises et en assure le suivi approprié.

Le commissaire conserve sa compétence à l'égard d'une personne qui a cessé d'être député. Ainsi, la démission du député visé ne met pas fin à une enquête en cours.⁷

Demande d'enquête

Un député qui a des motifs raisonnables de croire qu'un autre député a commis un manquement aux règles déontologiques⁸ peut demander au commissaire d'enquêter sur la conduite de ce député⁹. Par ailleurs, le manquement allégué doit viser la conduite de l'élu dans le cadre de l'exercice de sa charge de député ou de ministre, le cas échéant.

La demande d'enquête est formulée par écrit. Elle doit être ciblée et motivée. Le député doit y exposer clairement les motifs raisonnables qu'il a de croire qu'un autre député a commis un manquement au Code, notamment en y énonçant les faits et en transmettant les éléments de preuve disponibles, s'il y a lieu. Un député ne peut pas demander au commissaire de mener des vérifications « à l'aveugle » pour déterminer s'il y a matière à enquête.

Si la demande d'enquête est incomplète¹⁰, le commissaire peut demander au député de fournir des précisions. Si le commissaire considère que la demande ne fait pas état de motifs raisonnables d'ouvrir une enquête, il peut la refuser.

Le commissaire transmet une copie de la demande d'enquête au député visé et l'informe de l'ouverture de l'enquête en lui indiquant les articles pertinents du Code. Le député visé est ensuite invité à présenter ses observations initiales au sujet des allégations de manquement, d'abord par écrit, puis lors d'une rencontre complémentaire, le cas échéant. En outre, le commissaire invite le député à lui transmettre toute la preuve pertinente qu'il possède, incluant la documentation et le nom des personnes d'intérêt pour faire la lumière sur les événements qui font l'objet de l'enquête.

Une fois l'enquête ouverte, il est également possible que le commissaire sollicite une rencontre avec le député ayant présenté la demande d'enquête, notamment pour préciser certains éléments mentionnés dans sa demande.

6 Il importe de préciser que les enquêtes menées par le commissaire concernent uniquement la conduite des membres de l'Assemblée nationale: il ne peut traiter de plaintes concernant, par exemple, la conduite d'un maire ou d'un conseiller municipal.

7 Le commissaire conserve sa compétence durant une période de cinq ans suivant la fin du mandat du député. Il peut toutefois, après cette échéance, poursuivre une enquête qu'il avait entreprise.

8 Art. 10 à 40 et 42 à 61 du Code.

9 Art. 91 du Code.

10 Une demande qui n'est pas ciblée ou suffisamment motivée sera considérée comme incomplète.

Si des vérifications permettent au commissaire de constater que la demande est non fondée, il met fin au processus. Il doit alors l'indiquer dans un rapport¹¹.

Il est utile de préciser qu'un député est réputé n'avoir commis aucun manquement au 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 Code¹². Pour ce faire, les faits allégués au soutien de sa demande doivent avoir été présentés de façon exacte et complète et le député doit s'être conformé aux recommandations formulées par le Commissaire, le cas échéant.

Enquête à l'initiative du commissaire

Le commissaire peut déclencher une enquête de sa propre initiative sur la conduite d'un député¹³. L'enquête peut porter sur un manquement aux règles déontologiques, incluant un acte dérogatoire, ou encore sur un manquement aux valeurs et principes éthiques du Code.

Il s'agit d'un pouvoir discrétionnaire. Dans l'appréciation de l'opportunité de déclencher ou non une enquête, le commissaire applique le critère des motifs raisonnables de croire qu'un manquement pourrait avoir été commis. Les motifs raisonnables peuvent reposer notamment sur des informations divulguées au Commissaire, sur des informations publiques ou sur des informations obtenues dans le cadre de vérifications réalisées par le commissaire.

Avant de commencer l'enquête, le commissaire donne par écrit au député un préavis raisonnable exposant l'objet de l'enquête et les articles pertinents du Code. Le député visé est ensuite invité à présenter ses observations initiales d'abord par écrit, puis lors d'une rencontre complémentaire, le cas échéant. Le commissaire invite le député à lui transmettre toute la preuve pertinente qu'il possède, incluant la documentation et le nom des personnes d'intérêt pour faire la lumière sur les événements qui font l'objet de l'enquête.

Si des faits nouveaux sont découverts pendant une enquête, ou si le commissaire considère que la situation exposée dans une demande d'enquête justifie un examen plus large, l'enquête qui est déjà entamée peut être élargie. Le cas échéant, un nouveau préavis d'enquête est transmis au député visé.

III. CONFIDENTIALITÉ ET HUIS CLOS

Il est attendu de la part du député qu'il ne communique en aucun temps avec les témoins pour discuter de l'objet de l'enquête. Il en va de même pour son avocat, le cas échéant. Tous les arguments et observations doivent être adressés directement au commissaire. En outre, le député visé doit maintenir la confidentialité du processus d'enquête, notamment des informations et des documents qui lui sont transmis par le commissaire.

Le commissaire enquête à huis clos et dans un souci de confidentialité¹⁴. Le député visé par une enquête, son avocat, de même que les témoins doivent respecter le caractère confidentiel de l'enquête.

¹¹ Art. 95 du Code.

¹² Art. 88 du Code.

¹³ Art. 92 du Code.

¹⁴ Art. 65 et 96 du Code.

De même, si le député visé est contacté par un témoin qui veut discuter de son témoignage ou émettre une opinion quant à l'enquête, il est attendu du député qu'il le réfère au commissaire et qu'il mette un terme à la communication.

Par ailleurs, le Code prévoit que le commissaire ne peut commenter publiquement une vérification ou une enquête, mais il peut choisir de confirmer qu'une demande d'enquête a été reçue ou encore qu'une vérification ou une enquête a commencé ou a pris fin. Il peut également choisir d'indiquer pourquoi, après vérification, il a décidé de ne pas tenir d'enquête.

IV. DÉFENSE PLEINE ET ENTIÈRE

Le commissaire permet au député qui fait l'objet de l'enquête de présenter une défense pleine et entière. À cet égard, le commissaire tient compte des observations formulées par le député visé à toute étape de l'enquête. Plus spécifiquement, le commissaire lui donne l'occasion de lui fournir ses observations et, s'il le demande, d'être entendu sur la question de déterminer s'il a commis un manquement au Code puis, après lui avoir fait part de sa conclusion et de ses motifs à cet égard, sur la sanction qui pourrait lui être imposée.¹⁵

Dans ce contexte, le député visé par une enquête peut choisir d'être assisté par un avocat. Le rôle attendu de l'avocat consiste à aider son client à faire valoir ses arguments, en plus de l'accompagner dans la transmission de la preuve pertinente. L'avocat peut être présent lors des rencontres entre le Commissaire et son client. Son rôle diffère de celui devant les tribunaux et est modulé en fonction de la nature de l'enquête. Ainsi, tout comme le député visé, l'avocat ne peut assister aux rencontres de témoins et ne peut les contre-interroger. Pour assurer l'intégrité du processus, l'avocat qui représente le député visé ne peut représenter un autre témoin au cours d'une même enquête.

Une fois que les témoins ont été entendus et que la preuve documentaire a été obtenue, avant de clore l'étape de la collecte de la preuve, le commissaire rencontre généralement de nouveau le député visé pour qu'il puisse notamment répondre à certaines interrogations plus précises au sujet de la preuve recueillie.

Ensuite, le commissaire transmet au député visé un projet d'exposé des faits énonçant tous les faits pertinents à l'analyse. Dans la détermination de ce qui est pertinent, sont considérés autant les éléments qui établissent que le député visé aurait commis un manquement que ceux qui établissent le contraire. Cet exercice permet notamment au député visé de prendre connaissance du contenu de la preuve recueillie et de présenter une défense pleine et entière. Il est ensuite invité à transmettre ses observations autant sur la preuve que sur la question de déterminer s'il a commis un manquement au Code et, s'il le demande, d'être entendu. Une fois ces observations colligées et la collecte de la preuve terminée, le commissaire analyse tous les éléments pour déterminer si un manquement a été commis.

¹⁵ Art. 96 du Code.

Finalement, advenant une conclusion de manquement au Code, le commissaire informe le député visé par l'enquête de sa conclusion et de ses motifs à cet égard. Le commissaire permet au député visé par l'enquête de fournir ses observations quant à cette conclusion et, s'il le demande, d'être entendu. Le député a également l'occasion de s'exprimer au sujet de la sanction qui pourrait être recommandée à l'Assemblée nationale, le cas échéant. Le député peut également compléter ses observations par écrit.

V. RAPPORT D'ENQUÊTE

Au terme de l'enquête, le commissaire produit un rapport d'enquête énonçant les motifs à l'appui de ses conclusions et de ses recommandations.

Il est à noter que lorsqu'il a décidé de faire enquête de sa propre initiative, le commissaire n'est pas tenu de produire de rapport d'enquête.

Bien que l'enquête se déroule de façon confidentielle, dans le cadre du rapport déposé à l'Assemblée nationale, le commissaire fait état des éléments requis pour motiver son analyse et les conclusions de l'enquête. Cependant, à la lumière de circonstances particulières, il est possible que l'identité de témoins ou certains renseignements sensibles ne soient pas mentionnés dans le rapport.

Le commissaire transmet le rapport d'enquête au président de l'Assemblée nationale, au député visé par l'enquête et au chef parlementaire du parti reconnu auquel appartient le député. Le président dépose le rapport devant l'Assemblée nationale dans les trois jours de sa réception ou, si elle ne siège pas, dans les trois jours de la reprise de ses travaux. Une fois le rapport déposé, le député visé peut effectuer une déclaration à l'Assemblée nationale.

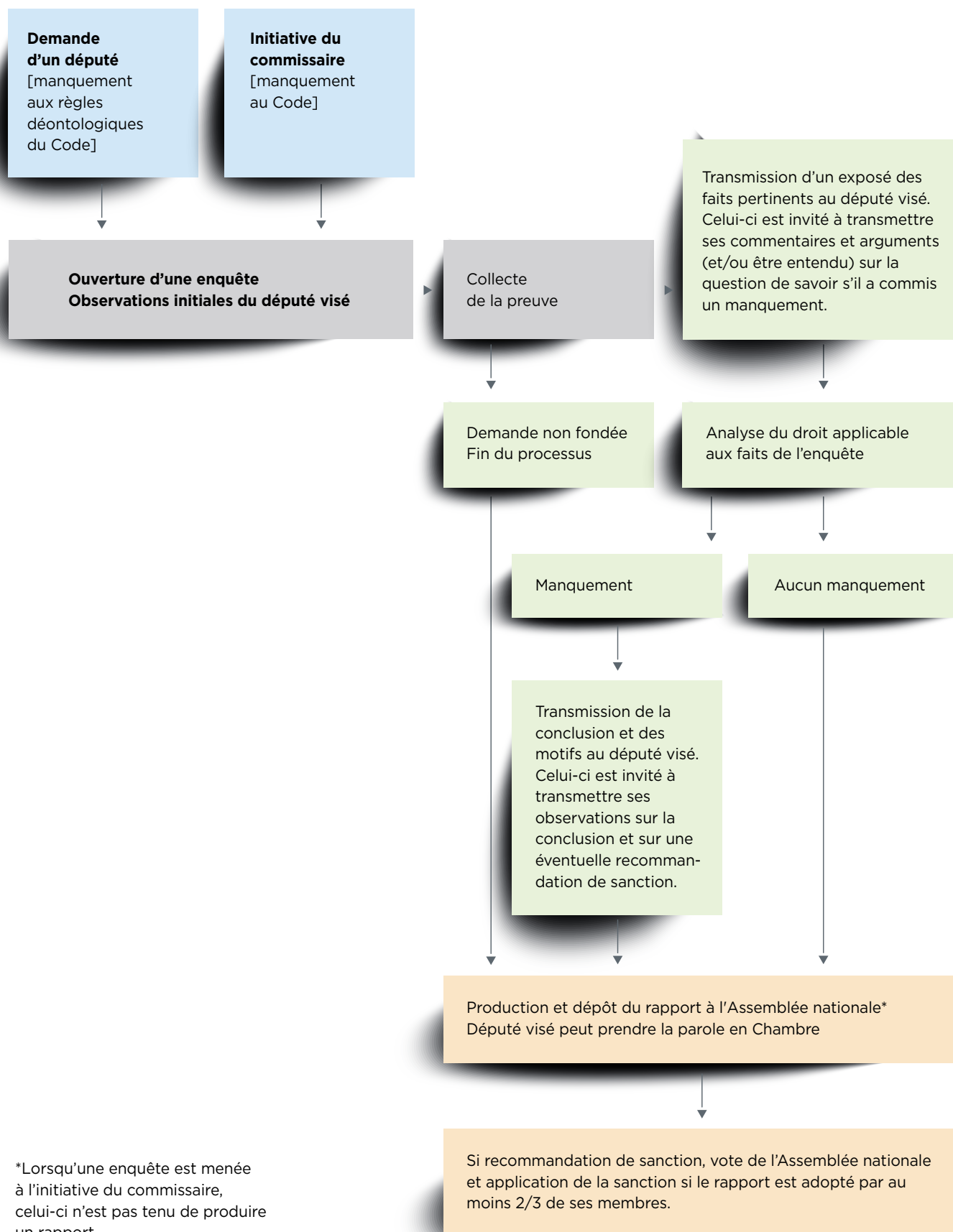
Enfin, si le commissaire recommande une sanction¹⁶, l'Assemblée nationale procède au vote sur le rapport. Une sanction prévue au rapport s'applique dès que l'Assemblée nationale adopte le rapport aux deux tiers de ses membres.

¹⁶ L'article 99 du Code prévoit ce qui suit :

« 99. Si le commissaire conclut que le député a commis quelque manquement au présent code, le commissaire l'indique dans son rapport et, suivant les circonstances, peut recommander qu'aucune sanction ne soit imposée ou que l'une ou l'autre des sanctions suivantes le soit :

- 1° la réprimande;
- 2° une pénalité, dont il indique le montant;
- 3° la remise au donateur ou à l'État ou le remboursement du don, de la marque d'hospitalité ou de l'avantage reçu;
- 4° le remboursement des profits illicites;
- 5° le remboursement des indemnités, allocations ou autres sommes reçues comme député ou comme membre du Conseil exécutif pour la période qu'a duré le manquement au présent code;
- 6° la suspension du droit du député de siéger à l'Assemblée nationale, accompagnée d'une suspension de toute indemnité et de toute allocation, jusqu'à ce qu'il se conforme à une condition imposée par le Commissaire;
- 7° la perte de son siège de député;
- 8° la perte de son statut de membre du Conseil exécutif, le cas échéant. »

CHEMINEMENT D'UNE ENQUÊTE: SCHÉMA RÉCAPITULATIF



*Lorsqu'une enquête est menée à l'initiative du commissaire, celui-ci n'est pas tenu de produire un rapport.