



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

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

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

**au sujet de monsieur Eric Lefebvre,
whip en chef du gouvernement
et député d'Arthabaska**

16 février 2022

TABLE DES MATIÈRES

PRÉAMBULE	1
1 CONTEXTE	1
1.1 Demande d'enquête	1
1.2 Demande d'élargissement de l'enquête.....	2
1.3 Processus d'enquête	4
2 EXPOSÉ DES FAITS	5
2.1 Rôle du cabinet du Whip en chef eu égard aux formations	5
2.2 Le webinaire « Calendrier électoral 2021-2022 » du 11 juin 2021.....	7
2.2.1 Contenu de la formation	7
2.2.2 Suivi de la formation.....	9
2.3 Le webinaire « Planification et achats médias – Formation à l'intention des équipes des circonscriptions » du 10 novembre 2021	9
2.3.1 Contenu de la formation	10
2.3.2 Suivi de la formation.....	13
2.3.3 Utilisation de Coaliste.....	13
2.4 Observations du Whip en chef.....	14
3 ANALYSE	15
3.1 Remarques préliminaires	15
3.1.1 Fonctions de certains membres du personnel du cabinet du Whip en chef	16
3.1.2 Utilisation de Coaliste par les membres du personnel des bureaux de circonscription	16
3.1.3 Programme SAB.....	17
3.2 Droit applicable.....	18
3.2.1 Usage de biens et services de l'État	19
3.2.2 Activités liées à l'exercice de sa charge.....	20
3.2.3 Usage suffisamment significatif	23
3.2.4 Permettre l'usage	23

3.3 Application aux faits.....	26
3.3.1 Usage de biens et services de l'État	26
3.3.1.1 Formation du 11 juin 2021	26
3.3.1.2 Formation du 10 novembre 2021.....	26
3.3.2 Activités liées à l'exercice de la charge	27
3.3.2.1 Formation du 11 juin 2021	27
3.3.2.2 Formation du 10 novembre 2021.....	28
3.3.3 Usage suffisamment significatif	30
3.3.3.1 Formation du 11 juin 2021	30
3.3.3.2 Formation du 10 novembre 2021.....	31
3.3.4 Permettre l'usage	31
4 CONCLUSION.....	33
5 RECOMMANDATION AU SUJET D'UNE SANCTION	33
6 AUTRES ENJEUX SOULEVÉS PAR L'ENQUÊTE	35
7 REMARQUES FINALES	37

PRÉAMBULE

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

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

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

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

1 CONTEXTE

[5] Le 5 décembre 2016, monsieur Eric Lefebvre (ci-après le « Whip en chef ») est élu député de la circonscription d'Arthabaska.

[6] Le 1^{er} octobre 2018, il est réélu député de la même circonscription. Le 19 octobre de la même année, il est nommé whip en chef du gouvernement.

1.1 Demande d'enquête

[7] Le 12 novembre 2021, le député de LaFontaine, monsieur Marc Tanguay, présente une demande d'enquête quant à de possibles manquements du Whip en chef à l'article 36 du Code⁷. Cette demande s'appuie sur un courriel envoyé par une employée du cabinet du Whip en chef à l'ensemble des membres du personnel des bureaux de circonscription de toutes les

1 RLRQ, c. C-23.1.

2 *Id.*, art. 1.

3 *Id.*, art. 3.

4 *Id.*, art. 65.

5 *Id.*, art. 91.

6 *Id.*, art. 92.

7 **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.

formations politiques, plutôt qu’aux seuls employés de son aile parlementaire⁸. Ce courriel, envoyé le 11 novembre 2021, fait mention d’une présentation sous forme de webinaire donnée la veille et un fichier PowerPoint, intitulé « Planification et achats médias – Formation à l’intention des équipes des circonscriptions », y est joint.

[8] Au soutien de sa demande, le député de LaFontaine allègue que l’objet de la présentation concerne les placements publicitaires en contexte électoral. Outre le fait que le fichier de cette présentation arbore le logo de l’Assemblée nationale du Québec (ci-après l’« Assemblée nationale ») sur chacune de ses pages, il attire mon attention sur deux (2) diapositives en particulier : « La 7^e diapositive fait d’ailleurs référence à “finaliser les requêtes via Coaliste”, un logiciel partisan de la Coalition Avenir Québec. De plus, la diapositive 15 laisse planer un rôle partisan attribué au personnel des bureaux de comtés, puisqu’elle mentionne “Le bureau de comté passe une demande de dépense”, suivi, deux lignes plus tard, de “Vérification par l’agent officiel de la demande de dépense” ».

[9] Par ailleurs, le député de LaFontaine s’interroge « sur l’utilisation coordonnée du temps, en tout ou en partie, des employés ainsi que sur l’utilisation des ressources du cabinet du Whip en chef du gouvernement ». Il juge particulier que sept (7) employés du cabinet du Whip en chef aient des fonctions liées au « développement » compte tenu selon lui de la nature partisane du courriel envoyé par l’une de ses employés. Il joint un extrait de la liste du personnel politique des cabinets ministériels⁹ présentant le personnel du cabinet du Whip en chef et leurs fonctions pour appuyer son propos.

[10] Pour toutes ces raisons, le député de LaFontaine soutient avoir des motifs raisonnables de croire que le Whip en chef aurait commis un manquement à l’article 36 du Code. Plus précisément, il est d’avis que le Whip en chef « en sa qualité de Whip du gouvernement, [a] permis l’usage de biens et/ou services de l’État, en l’occurrence de l’Assemblée nationale, pour des activités autres que celles liées à l’exercice de sa charge », et ce, au bénéfice de la Coalition Avenir Québec (ci-après « CAQ »). Selon le député de LaFontaine « le [Whip en chef] aurait permis cet usage fautif ou ne pouvait pas ignorer un tel usage ».

[11] Le 12 novembre 2021, j’avise le Whip en chef que je procède à l’ouverture d’une enquête à ce sujet.

1.2 Demande d’élargissement de l’enquête

[12] Le 16 novembre 2021, le député de LaFontaine m’écrit de nouveau. Dans la première partie de sa lettre, il attire mon attention sur un article de presse en réaction au dépôt de sa demande d’enquête du 12 novembre 2021. *La Presse* rapporte en effet que dans une déclaration transmise par courriel, l’attaché de presse du cabinet du Whip en chef répond qu’il « ne s’agissait pas d’une formation partisane », mais plutôt d’une « formation sur les bonnes pratiques concernant le placement média pour nos équipes en circonscription pour s’assurer

8 Le courriel a été adressé à « * Tous – Pers. parl. comtés » au lieu de « * CAQ – Pers. parl. comtés ».

9 La liste est disponible sur le site web de la Bibliothèque de l’Assemblée nationale. ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Liste du personnel politique des cabinets ministériels*, en ligne : https://www.bibliotheque.assnat.qc.ca/DepotNumerique_v2/AffichageNotice.aspx?idn=714.

que toutes les règles soient suivies »¹⁰. Dans sa déclaration, il précise qu'« [à] l'approche d'une année électorale, nous voulions rappeler à tous les différences entre le travail et les communications de nos élus et ce qui est partisan »¹¹. Le député de LaFontaine soutient que « les informations révélées par les documents transmis le 12 novembre dernier contredisent cette affirmation ».

[13] Le député de LaFontaine soumet ensuite à mon attention des documents additionnels qu'il a obtenus. Il s'agit de deux (2) courriels datés du 14 juin 2021 relatifs à une présentation donnée le 11 juin 2021 et du fichier PowerPoint relatif à celle-ci.

[14] Il souligne que les courriels concernent les mêmes employés du cabinet du Whip en chef que ceux impliqués dans sa première demande et font référence à une présentation donnée par madame Brigitte Legault, directrice générale et organisatrice en chef de la CAQ. Il allègue que cette présentation, intitulée « Calendrier électoral 2021-2022 », aurait été offerte à tout le personnel de la CAQ durant les heures de bureau en utilisant l'application de visioconférence fournie par l'Assemblée nationale.

[15] Le député de LaFontaine soutient également que :

« [l]a présentation est exclusivement partisane et liée à la préparation de la prochaine campagne électorale de la CAQ, notamment en regard :

- D'objectifs de financement, de membership, d'amis Facebook et de sympathisants;
- D'un calendrier en lien avec ces objectifs partisans;
- Des placements média et de la présence sur les médias sociaux;
- De l'organisation et des budgets électoraux;
- L'achat de nouvelles listes de téléphones;
- Recrutement de futurs candidats;
- L'utilisation de divers outils technologiques partisans, dont "**Coaliste**";

et

D'un calendrier référant à des évènements exclusivement partisans. » (soulignement et caractères gras dans l'original)

[16] En outre, le député de LaFontaine attire mon attention sur la douzième (12^e) diapositive de la présentation, où il est inscrit : « Organiser du porte à porte/SAB/visite organisme ». « SAB » étant l'acronyme pour le programme de soutien à l'action bénévole (ci-après « Programme SAB »), il s'interroge sur l'utilisation potentiellement partisane de ce programme, qui semble ici « suggérée et ultimement effectuée par les députés caquistes ».

10 Fanny LÉVESQUE, *La Presse*, « La commissaire à l'éthique ouvre une enquête », 12 novembre 2021, en ligne : <<https://www.lapresse.ca/actualites/politique/2021-11-12/formation-partisane-de-la-caq/la-commissaire-a-l-ethique-ouvre-une-enquete.php>>.

11 *Id.* Voir aussi Alexandre ROBILLARD, *Le Devoir*, « Les libéraux soupçonnent la CAQ d'utiliser des fonds publics à des fins partisans », 12 novembre 2021, en ligne : <<https://www.ledevoir.com/politique/quebec/647127/les-liberaux-soupconnent-la-caq-d-utiliser-des-fonds-publics-a-des-fins-partisanes>>.

[17] Selon le député de LaFontaine, il s'agit d'éléments additionnels qui renforcent les motifs raisonnables qu'il a de croire que le Whip en chef aurait commis un manquement à l'article 36 du Code.

[18] Bien que les informations transmises concernent un autre évènement que celui visé par la demande d'enquête datée du 12 novembre et, considérant qu'il s'agit d'une situation semblable à celle faisant l'objet de l'enquête déjà ouverte, j'informe le Whip en chef le 17 novembre que celle-ci sera élargie pour y inclure les faits additionnels soumis par le député de LaFontaine.

1.3 Processus d'enquête

[19] Dans le cadre de la présente enquête, j'ai obtenu des documents en vertu des pouvoirs conférés par la *Loi sur les commissions d'enquête*¹². J'ai notamment requis la production de documents pour mieux comprendre les circonstances entourant les formations du 11 juin et du 10 novembre 2021. Parmi ces documents, se trouvent :

- des actes de nomination et des descriptions de tâches;
- des communications échangées entre les intervenants concernant le dossier;
- des extraits d'agenda;
- une liste des formations organisées;
- des documents de préparation, différentes versions des présentations PowerPoint et un enregistrement vidéo.

[20] De plus, j'ai recueilli le témoignage des sept (7) personnes suivantes, que je tiens à remercier pour leur collaboration et leur disponibilité :

- Normand Chiasson, spécialiste du média publicitaire et formateur du webinaire du 11 juin 2021 (ci-après le « Formateur »);
- Annie-Christine Cyr, directrice du cabinet du Whip en chef (ci-après la « Directrice de cabinet »);
- Caroline Dussault, conseillère et coordonnatrice de la formation continue, service de recherche et de développement, cabinet du Whip en chef (ci-après la « Coordinatrice de la formation continue »);
- Sarah Dutrizac, coordonnatrice au contenu, CAQ et formatrice du webinaire du 10 novembre 2021 (ci-après la « Coordinatrice au contenu »);
- Brigitte Legault, directrice générale et organisatrice en chef, CAQ et formatrice du webinaire du 11 juin 2021 (ci-après la « Directrice générale du parti »);

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

- Jacques Morand, attaché politique responsable du soutien aux circonscriptions, cabinet du Whip en chef (ci-après le « Responsable du soutien aux circonscriptions »);
- Martin Pelletier, directeur adjoint, service de recherche et de développement, cabinet du Whip en chef (ci-après le « Directeur adjoint du cabinet »).

[21] Suivant l'invitation qui lui a été faite de me transmettre ses observations en lien avec l'enquête, le Whip en chef me fait parvenir, le 22 novembre 2021, une lettre énonçant ses premières observations en plus d'y joindre des documents pertinents. Je le rencontre ensuite une première fois le 21 décembre. Lui ayant par la suite transmis un exposé des faits le 18 janvier 2022, j'obtiens ses observations à ce sujet le 20 janvier. Une nouvelle rencontre a eu lieu le 10 février 2022, au cours de laquelle je lui remets le projet de rapport d'enquête comprenant mon analyse, ma conclusion et mes motifs à cet égard. Il me fait part de ses observations le 14 février suivant. Je le remercie pour sa collaboration tout au long du processus.

2 **EXPOSÉ DES FAITS**

2.1 **Rôle du cabinet du Whip en chef eu égard aux formations**

[22] Pour mieux comprendre les événements faisant l'objet de l'enquête, il est pertinent d'expliquer sommairement le rôle d'un whip, de présenter la structure organisationnelle du cabinet du Whip en chef et de décrire les rôles et mandats des personnes ayant été impliquées dans l'organisation, la préparation et la diffusion des formations du 11 juin et du 10 novembre 2021.

[23] *L'Encyclopédie du parlementarisme québécois* présente le rôle d'un whip de la manière suivante :

« Le whip est le gardien de la discipline de parti. Il doit notamment s'assurer qu'un nombre suffisant de députés est présent en Chambre et aux travaux des commissions, en particulier au moment d'un vote. Le whip répartit les tâches et les services de soutien aux députés. Il se prononce quant au choix des députés qui seront membres des délégations dans le cadre des relations interparlementaires. »¹³

[24] Le cabinet du Whip en chef se divise actuellement en plusieurs secteurs, sous la responsabilité de la Directrice de cabinet. Un secteur coordonne la participation des députés aux travaux parlementaires, un autre appuie les élus dans leurs fonctions parlementaires et dans leurs interactions avec les médias — le service de recherche et de développement — et un dernier est chargé d'offrir du soutien aux bureaux de circonscription.

[25] Le responsable de ce dernier secteur, qui relève directement de la Directrice de cabinet, a notamment pour mandat d'être le point de chute des demandes émanant des bureaux de circonscription, d'appuyer et d'en former le personnel. Son mandat principal est d'assurer que le personnel des bureaux de circonscription soit adéquatement formé et

13 ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Encyclopédie du parlementarisme québécois*, en ligne : <<http://www.assnat.qc.ca/fr/patrimoine/lexique/whip.html>>, « Whip ».

soutenu pour répondre aux demandes variées des citoyens. À cette fin, le Responsable du soutien aux circonscriptions élabore des formations annuelles, en détermine les sujets, fixe un calendrier et s'assure d'une participation maximale. Ces formations, les « Whipbinaires », sont données principalement à distance par le biais de la visioconférence.

[26] Les « Whipbinaires » portent sur différents sujets pouvant être utiles aux membres du personnel de circonscription, notamment dans la gestion des « cas de comtés », lesquels désignent généralement des problématiques rencontrées par les citoyens, notamment quant à l'application de programmes gouvernementaux.

[27] Ainsi, les formations peuvent porter autant sur des programmes d'aide de soutien à domicile que des programmes à visée économique ou environnementale. Certaines ont également porté sur les technologies et la gestion des communications ou l'utilisation de la plateforme Coaliste. La pandémie a aussi influencé le choix des sujets puisque certains webinaires ont eu pour objet la détection des signes de détresse, la gestion du télétravail de même que les comportements humains et l'attitude au travail en temps de crise.

[28] C'est dans le cadre de ces « Whipbinaires » qu'au début de la législature, en avril 2019, se tient une formation destinée au personnel des bureaux de circonscription, portant sur les principes éthiques et les règles déontologiques qui leur sont applicables. Environ cent cinquante (150) personnes ont alors suivi la formation préparée et donnée par des employées du Commissaire à l'éthique et à la déontologie (ci-après le « Commissaire »).

[29] Pour sa part, le service de recherche et de développement, sous la responsabilité du Directeur adjoint du cabinet, est chargé, dans un premier temps, d'appuyer les députés du groupe parlementaire formant le gouvernement dans leurs fonctions de législateur et contrôleur de l'activité gouvernementale et dans leurs communications publiques. Il s'agit également d'un service de recherche et de référence pour les membres du personnel des bureaux de circonscription, par exemple lorsque ceux-ci ont des questions plus précises sur un programme gouvernemental ou un enjeu particulier quant à la réponse à donner à un citoyen.

[30] Dans un deuxième temps, le service de recherche et de développement planifie, organise et dispense des formations aux élus. Il assure également la coordination des formations destinées aux membres du personnel des bureaux de circonscription, c'est-à-dire essentiellement de vérifier les horaires et d'acheminer les convocations.

[31] En somme, la planification et le choix des sujets des formations destinées au personnel des bureaux de circonscription relèvent du Responsable du soutien aux circonscriptions alors que la coordination de ces formations est assurée par la Coordinatrice de la formation continue, du service de recherche et de développement.

[32] Il ressort de la preuve que le Whip en chef n'intervient pas, ou peu, dans la détermination des sujets ni dans l'organisation des formations. Il en est de même pour la Directrice de cabinet et le Directeur adjoint du cabinet.

2.2 Le webinaire « Calendrier électoral 2021-2022 » du 11 juin 2021

[33] Une formation, offerte à l'ensemble des membres du personnel des bureaux de circonscription, est donnée le 11 juin 2021 par visioconférence. Son objectif est de fournir à ces derniers des informations relatives à leur préparation en vue de la campagne. Selon les témoins, cette formation est nécessaire en raison du calendrier opérationnel qu'impose l'échéancier d'élections générales à date fixe.

[34] Selon un article de *La Presse* du 16 novembre 2021, citant l'attaché de presse du cabinet du Whip en chef, la formation était « facultative » et a été offerte aux membres du personnel le 10 juin de 18 h 30 à 20 h¹⁴. Toujours selon *La Presse*, « la formation a été redonnée le vendredi 11 juin de 10 h 30 à 11 h 30 pour certains membres qui n'avaient pas pu y assister la veille ».

[35] Or, selon la preuve recueillie, la Coordinatrice de la formation continue envoie le 2 juin 2021 une convocation unique à tout le personnel des bureaux de circonscription de son aile parlementaire, à leur adresse courriel de l'Assemblée nationale¹⁵, pour le vendredi 11 juin 2021 de 10 h 30 à 11 h 30. La veille, soit le jeudi 10 juin 2021 à 19 h, la formation a effectivement été donnée, mais uniquement aux membres des exécutifs des Comités d'action locale (ci-après « CAL »). Cette convocation n'a pas été transmise par la Coordinatrice de la formation continue.

[36] La Directrice générale du parti explique que la convocation pour la formation du 11 juin 2021 a été envoyée aux adresses courriel de l'Assemblée nationale « parce que les gens ne regardent pas leurs courriels personnels ». La Coordinatrice de la formation continue précise qu'à ce moment, elle a simplement voulu rendre service en se disant que « la seule façon de rejoindre tout le monde, c'est par l'Assemblée nationale ».

[37] Cette convocation est également envoyée à la Directrice de cabinet et au Directeur adjoint du cabinet. Ces derniers ont inscrit la formation à leur agenda respectif, mais n'y ont pas assisté. Pour sa part, le Whip en chef n'a pas reçu la convocation du 2 juin 2021 et n'a pas assisté à la formation.

[38] La formation est donnée par la Directrice générale du parti. Dans le cadre de ses fonctions, elle entretient des relations avec le caucus et l'ensemble des membres du personnel, qu'ils soient dans les cabinets ou en circonscription. Bien qu'elle ait des contacts avec le Whip en chef, celle-ci en a davantage avec le Responsable du soutien aux circonscriptions, avec qui elle a effectué la mise à l'horaire de cette formation.

2.2.1 Contenu de la formation

[39] La formation se divise en quatre (4) parties. Dans la première partie, intitulée « Incontournable », on fixe les objectifs électoraux en termes d'amis Facebook à rejoindre, de

14 Fanny LÉVESQUE, *La Presse*, « Le PLQ s'adresse à nouveau à la commissaire à l'éthique », 16 novembre 2021, en ligne : <https://www.lapresse.ca/actualites/politique/2021-11-16/formation-partisane-caquiste/le-plq-s-adresse-a-nouveau-a-la-commissaire-a-l-ethique.php>.

15 Le courriel a été adressé à la liste de distribution « * CAQ – Pers. parl. comtés ».

sympathisants à attirer, de membres à recruter et de financement à recueillir. On donne ensuite un aperçu du calendrier de préparation électorale pour les trois (3) mois précédents les élections générales. On donne des informations sur la structure organisationnelle et sur la préparation budgétaire.

[40] La deuxième partie, intitulée « À la rencontre de vos électeurs », explique la manière de rejoindre les électeurs. Elle comporte trois (3) sections : « Travailler votre comté », « Découper le travail » et « Processus des candidatures ». De façon plus précise, la douzième (12^e) diapositive de la seconde section du fichier PowerPoint comporte l'inscription « Organiser du porte-à-porte/SAB/visite organisme », laquelle avait été spécifiquement portée à mon attention par le député de La Fontaine dans sa lettre du 16 novembre 2021.

[41] Interrogée sur cet aspect de la présentation, la Directrice générale du parti a d'emblée confirmé qu'il s'agissait bien d'une référence au Programme SAB. Il ressort de son témoignage que c'est pour s'assurer que les députés « [fassent] du terrain », n'oublie pas de visiter ou de faire du « porte à porte », auprès d'organismes de leur circonscription ayant bénéficié du Programme SAB par leur intermédiaire. Elle s'exprime comme suit à ce sujet : « *Ma job, c'est de m'assurer qu'ils pensent à tout ça, qu'ils pensent aux humains qu'ils ont rencontrés, qu'ils pensent... [...] Ce n'est pas juste dans un but, [...] "j'ai donné de l'argent, je vais m'assurer qu'il y ait un vote, là." Ce n'est pas ça du tout.* » Elle estime que lorsque les députés interviennent pour que les organismes obtiennent des fonds, ils doivent se donner la peine de les rencontrer. Selon la Directrice générale du parti, il s'agit du sens à donner à la mention « SAB » dans la présentation.

[42] La troisième partie de la présentation intitulée « Nouveaux outils » présente les différentes plateformes, aux fonctionnalités diverses, du parti. Parmi celles-ci, « L'Assemblée » est une plateforme de conférences virtuelles. Elle a été créée pour permettre aux députés de rencontrer leurs citoyens en temps de distanciation physique en raison de la pandémie de COVID-19. Il s'agit en quelque sorte d'une « assemblée de cuisine » virtuelle. Cette plateforme, développée par le parti, est pilotée entièrement par le cabinet du Whip en chef et serait d'ailleurs hébergée sur les serveurs de l'Assemblée nationale. Tous les citoyens ont accès à la plateforme et sont invités à des rencontres avec leur député au moyen d'appels automatisés ou d'annonces dans les journaux. Une centaine de citoyens par assemblée peuvent être ainsi rejoints par la plateforme, laquelle ne recueille toutefois pas de renseignements personnels. Selon les témoignages recueillis, cet outil n'est utilisé que par les bureaux de circonscription, dans le cadre de l'exercice de la charge des élus et non à des fins partisans. D'ailleurs, le Responsable du soutien aux circonscriptions m'a indiqué que son utilisation aurait été autorisée au préalable par l'Assemblée nationale, ce qui expliquerait qu'elle affiche le logo de l'institution. Le Whip en chef précise que c'est à sa demande que l'autorisation de l'Assemblée nationale a été sollicitée.

[43] Quant à la quatrième et dernière partie de la formation, elle concerne le « Calendrier des événements à venir ». Elle fait mention d'ateliers thématiques sur les régions, du congrès de la Relève, qui constitue l'aile jeunesse du parti, et du Conseil général des membres, devant se tenir les 13 et 14 novembre 2021 à Trois-Rivières, en plus de souligner le dixième (10^e) anniversaire de la CAQ.

[44] L'ensemble des témoins n'a pas cherché à dépeindre cette formation comme autre chose qu'une présentation visant à préparer la campagne électorale. Le Responsable du soutien aux circonscriptions et la Coordonnatrice de la formation continue ont d'ailleurs admis que la convocation n'aurait pas dû être acheminée en utilisant les adresses courriel de l'Assemblée nationale.

[45] Par ailleurs, les témoignages ont révélé qu'aucune consigne n'a été donnée aux participants relativement à l'utilisation des biens et services de l'État pour une activité qui n'est pas liée à l'exercice des fonctions de membre du personnel d'un bureau de circonscription. Il n'y a eu aucune directive à cet effet, que ce soit en amont, par le cabinet du Whip en chef, ou pendant celle-ci, par la Directrice générale du parti. À cet égard, cette dernière a indiqué qu'il ne lui revenait pas de donner ces consignes. Elle tient pour acquis que chaque participant a pris les arrangements nécessaires.

2.2.2 *Suivi de la formation*

[46] L'enquête a révélé que les formations données dans le cadre des « Whipbinaires » sont en général enregistrées et disponibles sur la plateforme Coaliste. Il ressort de la preuve que la formation du 11 juin 2021 n'a cependant pas été enregistrée, puisque selon la Directrice générale du parti, son contenu est trop sensible. D'ailleurs, elle précise qu'elle n'accepte jamais que les formations qu'elle donne soient enregistrées.

[47] Après la tenue de la formation, la présentation est envoyée aux participants par la Coordonnatrice de la formation continue, à la demande de la Directrice générale du parti. La preuve révèle que le Whip en chef ne faisait pas partie des destinataires de cet envoi. En rétrospective, la Coordonnatrice de la formation continue perçoit qu'elle aurait dû exprimer des réserves quant à l'utilisation du courriel de l'Assemblée nationale tant pour la convocation de cette formation que pour le transfert du fichier PowerPoint, étant d'avis que la formation était partisane.

2.3 **Le webinaire « Planification et achats médias – Formation à l'intention des équipes des circonscriptions » du 10 novembre 2021**

[48] Une formation, offerte à l'ensemble des membres du personnel des bureaux de circonscription, est donnée le 10 novembre 2021 par visioconférence de 10 h à 11 h 30. Selon l'invitation et les agendas consultés, elle a pour titre « Webinaire / Formation média pour les équipes de comtés ».

[49] Le webinaire est donné par deux (2) personnes. La première, présentée comme le directeur de la planification et des achats médias pour la pré-campagne et la campagne CAQ 2022, est un spécialiste en contenu publicitaire.

[50] Ayant travaillé pour la CAQ lors de la campagne électorale de 2018, la Directrice générale du parti lui demande de s'impliquer de nouveau, en formant les équipes dans les circonscriptions à la préparation d'un plan de placements média. Il est accompagné de la Coordonnatrice au contenu, qui elle, rappellera aux participants comment procéder aux demandes de placements média à travers la plateforme Coaliste.

[51] L'objectif de la formation diffère selon la preuve analysée. En effet, si les témoignages recueillis évoquent un objectif de sensibilisation des bureaux de circonscription « à la différence entre un placement média de l'Assemblée nationale et un placement média partisan », ou bien une volonté de faire connaître « les mécaniques de commandes publicitaires et de distinguer le partisan du non-partisan », ou encore d'« éviter que les fonds de l'Assemblée nationale, à partir d'une date fixe, ne soient utilisés pour des placements média », l'enregistrement de la formation semble jeter un éclairage quelque peu différent quant à l'objectif poursuivi.

[52] Avant d'entrer dans le contenu de la formation, qui sera abordé dans les paragraphes suivants, voici ce que la Directrice générale du parti énonce en guise d'introduction :

« [...] En fait, le but de la rencontre de ce matin c'est de vraiment vous donner une... pas une formation en tant que telle, mais c'est de repasser à travers les processus qui sont déjà appliqués pour la sélection des produits de communication, surtout en graphisme et autres, mais qui vont évoluer avec le temps pour s'en aller vers la préparation électorale, vers des produits qui sont beaucoup plus électoraux [...] ».

[53] Toujours sur l'objectif de la formation, elle ajoute :

« Le but de ce matin, c'est de vous donner de l'information surtout pour planifier votre placement média à partir de l'année prochaine et le — pas le placement "Assnat", là — c'est les mêmes processus, mais surtout pour penser à la pré-campagne et à la campagne électorale parce que c'est un aspect important, il y a de la conformité, etc. ».

[54] En outre, l'animateur du webinaire, un conseiller en communications du cabinet du Whip en chef, s'exprime ainsi à l'ouverture de la rencontre :

« Bonjour et bienvenue à cette rencontre, [...] qui prend tout son sens, là, avec les échéanciers de l'année qui vient. Dans un an, ça a l'air de rien, mais tout sera joué sur le plan électoral ».

2.3.1 **Contenu de la formation**

[55] La formation se divise en plusieurs sections que voici : « La publicité en contexte politique », « [Le] rôle [des participants] dans l'activité de communication publicitaire [des circonscriptions] », « Le plan média », « Travailler avec Coaliste », « Qui fait quoi ? », « Comment soumettre le plan média » et « Calendrier ». Sans entrer dans la description détaillée de chaque section, il est opportun de souligner ici quelques éléments pertinents à cette enquête.

[56] Après avoir expliqué que la publicité en contexte politique est un outil destiné à appuyer les députés-candidats et le parti dans leurs démarches visant à informer les électeurs et à favoriser leur participation au scrutin, le Formateur explique ensuite ce qui est attendu des membres du personnel de circonscription en matière de communication publicitaire.

[57] La première tâche confiée aux membres du personnel consiste à répondre aux besoins précis de la campagne dans leur circonscription respective. On leur demande ensuite de contribuer, par le biais de leurs connaissances de leur circonscription, à l'activité de communication publicitaire. Enfin, après avoir communiqué avec les représentants aux ventes

de différents médias locaux pour s'informer des coûts, des formats, des échéanciers et des modalités de placement, les membres du personnel des bureaux de circonscription devront identifier, selon le budget dont dispose l'association de la circonscription¹⁶, les investissements publicitaires les plus pertinents, de manière à ce que « chacun des dollars investis soit efficace et travaille pour la campagne du candidat dans votre circonscription et pour le parti, bien sûr ». Cette notion sera mentionnée à plusieurs reprises par le Formateur. Il s'agit en effet de son champ d'expertise, qui consiste à identifier, à l'intérieur d'une enveloppe budgétaire et une période déterminée, les meilleures stratégies d'investissement en média pour atteindre les objectifs établis. C'est la raison pour laquelle on lui a demandé d'agir comme directeur de la planification et des placements média pour la pré-campagne et la campagne 2022 pour la CAQ.

[58] La compilation des informations, associée à la connaissance des particularités de chaque circonscription devra mener à l'élaboration d'un plan de placements média. En plus des diverses consignes données pour l'élaboration de ce plan, un exemple est présenté de manière à bien illustrer ce qui est attendu des participants. Le Formateur les invite notamment à « choisir les médias qui vont [leur] apparaître les plus efficaces pour rejoindre [leurs] électeurs puis leur accorder la priorité » Il fait également des recommandations quant aux médias à choisir ou sur lesquels se concentrer dans chacune des circonscriptions en tenant compte du fait qu'il y aura également une campagne dite nationale, gérée directement par le parti, qui privilégiera ses placements dans certains médias.

[59] À la question d'une participante voulant dissiper toute confusion quant au contenu du plan de placements média attendu, le Responsable du soutien aux circonscriptions répond ceci :

« Le plan, le plan publicitaire que [le Formateur] veut avoir, c'est le plan électoral de publicité. [...] [Ce dont] tu parles, [nom de la participante], c'est un plan de député, un plan de bureau de comté, de visibilité de député [...] C'est le budget "Assnat". Donc ça ne touche pas au plan [du Formateur].

Le plan qu'on a dans les bureaux de comté, ce n'est pas un plan militant, entre guillemets. Donc c'est pour ça que c'est important de séparer les deux comme j'expliquais tantôt. Très, très, très important de séparer les deux ».

[60] On indiquera plus tard aux participants que la date choisie pour la remise du plan, le 15 février 2022, a été fixée afin de bien préparer et remporter la prochaine campagne électorale. Une fois le plan approuvé, il reviendra aux membres du personnel des bureaux de circonscription de le mettre en œuvre.

[61] Comme je l'ai mentionné précédemment, plusieurs témoins ont évoqué que l'objectif de cette formation était de faire la distinction entre ce qui est partisan de ce qui ne l'est pas. D'ailleurs l'attaché de presse du cabinet du Whip en chef, cité par un journaliste du *Devoir*, aurait déclaré, lorsque la demande du député de LaFontaine a été rendue publique, que l'objectif était d'éviter toute confusion entre une publicité partisane et celle que les députés

16 On parle ici du budget de l'association de circonscription provenant du financement politique, conformément au premier alinéa de l'article 91 de la *Loi électorale* (RLRQ, c. E-3.3), et non de fonds publics.

peuvent faire légitimement avec des fonds publics. « On voulait s’assurer que tout le monde comprenne son rôle en comté et sache ce qu’est une publicité de député et la différence d’une publicité partisane », aurait-il dit¹⁷.

[62] J’ai cependant constaté, en visionnant la formation, que les nuances exprimées par le Formateur ne concernaient que les règles touchant au financement politique et aux lois électorales. À cet effet, le Formateur explique dans son témoignage qu’on lui a demandé de s’assurer que les gens comprennent les dates à respecter pour se conformer aux règles appliquées par le Directeur général des élections du Québec (ci-après « DGEQ »). Ainsi, des témoins m’ont indiqué qu’il s’agissait d’optimiser l’investissement en matière de placements média tout en s’assurant de la conformité au regard des règles du DGEQ pour la campagne de 2022. Or, la conformité aux principes éthiques et aux règles déontologiques du Code, notamment celles encadrant l’utilisation des biens et services de l’État, n’a jamais été abordée.

[63] D’ailleurs, les personnes donnant la formation utilisent tout au long de celle-ci un vocabulaire qui suggère qu’elles sont essentiellement préoccupées par des enjeux électoraux. Les termes « électeur(s) », « candidat(s) », « député-candidat », « campagne » et « pré-campagne » sont abondamment utilisés, alors que le mot « citoyen(s) » ne s’y retrouve pas une seule fois, pas plus que le mot « député » utilisé seul, sans que le mot candidat ne lui soit greffé.

[64] La Coordonnatrice au contenu a donné une partie de la formation, plus précisément celle où on abordait l’utilisation de Coaliste dans les demandes de placements média. Elle explique les étapes d’une demande de placements média pour la période de pré-campagne et de campagne électorale. On comprend de ses explications lors de la formation, lesquelles sont confirmées par son témoignage, que la méthode est sensiblement la même que celle actuellement utilisée pour commander à la fois les produits et les placements dits partisans¹⁸ et ceux qui ne le sont pas, dits « Assnat ». Elle précise qu’en fin de processus, les preuves de parution des produits médias seront requises, pour établir que les dépenses engagées ont vraiment été utilisées à ces fins, en conformité avec les règles dont l’application relèvent du DGEQ.

[65] Au chapitre des mises en garde liées aux lois électorales, la Coordonnatrice au contenu rappelle qu’il ne doit pas y avoir de publicité au cours des sept (7) premiers jours du déclenchement de la campagne tout comme la journée du scrutin. Elle précise également que les placements publicitaires « Assnat » devront cesser après la fête du Canada, ce qui aura notamment un impact sur les contrats publicitaires à long terme. À ce sujet, la Directrice générale du parti précisera dans son témoignage que cette consigne vise à répondre aux critiques, formulées à de nombreuses reprises au fil des ans, selon lesquelles les gouvernements, quels qu’ils soient, utilisent beaucoup de fonds publics à des fins publicitaires.

17 Alexandre ROBILLARD, *Le Devoir*, « Les libéraux soupçonnent la CAQ d’utiliser des fonds publics à des fins partisans », 12 novembre 2021, en ligne : <<https://www.ledevoir.com/politique/quebec/647127/les-liberaux-soupconnent-la-caq-d-utiliser-des-fonds-publics-a-des-fins-partisanes>>.

18 Pour l’instant, les demandes de produits dits partisans doivent être accompagnées d’une résolution du CAL. Les demandes qui découleront du plan de placements média approuvé n’auront pas cette exigence.

Il aurait été ainsi décidé de cesser tout placement publicitaire requérant des fonds publics après la fête du Canada précédant les élections générales.

[66] La Coordinatrice au contenu invite enfin les participants qui ne l'ont pas encore fait à se créer un « compte CAQ » sur la plateforme Coaliste, afin d'accéder aux diverses formations disponibles.

[67] La présentation se termine par une invitation à consulter les formateurs au besoin, en rappelant l'importance d'avoir une bonne préparation pour obtenir le succès voulu en termes électoraux.

[68] Par ailleurs, j'ai pu constater qu'aucune consigne n'a été donnée aux participants relativement à l'utilisation des biens et services de l'État pour une activité qui n'est pas liée à l'exercice des fonctions de membre du personnel d'un bureau de circonscription. Il n'y a eu aucune directive à cet effet, que ce soit en amont, par le cabinet du Whip en chef, ou pendant celle-ci, par les personnes donnant la formation.

2.3.2 *Suivi de la formation*

[69] Le lendemain de la présentation, le 11 novembre 2021, la Coordinatrice de la formation continue envoie un courriel auquel est joint le fichier de la présentation en format PowerPoint. Toutefois au lieu d'être envoyée à tout le personnel parlementaire des bureaux de circonscription des députés du groupe parlementaire formant le gouvernement, la présentation est envoyée par inadvertance à la liste de distribution qui vise l'ensemble des membres du personnel des bureaux de circonscription, toutes formations politiques confondues. Ce courriel est également envoyé à la Directrice de cabinet et le Directeur adjoint du cabinet, mais pas au Whip en chef.

[70] Le Whip en chef, la Directrice de cabinet et le Directeur adjoint du cabinet ont reçu la convocation pour la formation, en date du 4 novembre 2021. Ils l'ont acceptée mais n'ont pas assisté à la formation. Le Directeur adjoint du cabinet a cependant indiqué s'y être joint très brièvement avec son téléphone cellulaire afin de vérifier s'il y avait des problèmes techniques.

2.3.3 *Utilisation de Coaliste*

[71] J'aimerais ici aborder brièvement la question de l'utilisation de Coaliste par les membres du personnel des bureaux de circonscription. La preuve a effectivement révélé que cette plateforme multifonctions, que certains comparent à un CRM¹⁹, est utilisée sur une base régulière, voire quotidienne, par les membres du personnel des bureaux de circonscription. Ils s'en servent autant pour les commandes de produits publicitaires concernant la participation de leur député à un événement destiné aux citoyens de sa circonscription, que pour les commandes qui concernent la participation de celui-ci à des événements partisans.

[72] L'ensemble des demandes de placements média doit donc être formulé en utilisant la plateforme Coaliste. Pour ce faire, les employés des bureaux de circonscription doivent se connecter à la plateforme avec une adresse courriel personnelle ou de la CAQ, car on ne peut

19 L'acronyme anglais « CRM » (*Customer Relationship Management*) est utilisé pour désigner un système de gestion de relations avec les clients.

s’y connecter avec une adresse comportant le nom de domaine « assnat.qc.ca ». Une fois connecté, il faut choisir l’onglet « Assnat » pour les produits médias liés à l’exercice de la charge des élus, lesquels sont financés à même le montant dont ils disposent pour le fonctionnement de leur bureau de circonscription, et l’onglet « CAQ » pour les publicités partisanes, autorisées et financées par les CAL.

[73] Les demandes de placements média sont ainsi centralisées à la permanence du parti où la Coordonnatrice au contenu s’assure que les demandes sont complètes et les achemine vers l’un ou l’autre des deux (2) canaux existant pour réaliser le graphisme. D’un côté, les demandes de placements média « Assnat » sont envoyées à une agence externe de communication. De l’autre côté, les publicités partisanes sont envoyées au service interne de graphisme de la permanence du parti. Une fois traités, tous les placements média, tant les publicités « Assnat » que les produits médias partisanes, retournent au bureau de circonscription pour y être utilisés. On m’a indiqué qu’on procédait de la sorte par souci d’efficacité, d’efficience et de cohérence. On cherche notamment à éviter les nombreux échanges entre les divers bureaux de circonscription et les graphistes pour valider ou corriger les demandes incomplètes.

[74] Je constate donc, d’une part, que les membres du personnel des bureaux de circonscription sont impliqués dans la gestion des produits médias partisanes et, d’autre part, que celle-ci s’effectue avec le même outil que celui utilisé pour la gestion des produits médias « Assnat ».

2.4 Observations du Whip en chef

[75] Le Whip en chef me fait part de ses observations dans une lettre datée du 22 novembre et lors d’une rencontre le 21 décembre 2021.

[76] Dans sa lettre, le Whip en chef m’informe qu’il considère n’avoir commis personnellement aucun manquement à l’article 36 du Code. Il précise également que les membres de son cabinet sont informés des règles d’éthique et de déontologie « pour assurer les distinctions entre l’aile parlementaire et tout ce qui a trait au parti ».

[77] Lors de la rencontre tenue le 21 décembre 2021, le Whip en chef confirme qu’il n’a pas assisté à l’une ou l’autre des formations. Il précise que la formation du 10 novembre lui a été annoncée comme portant sur les placements média. Son emploi du temps étant très chargé à titre de whip en chef du gouvernement, ses employés bénéficient d’une grande autonomie dans leurs fonctions. Cette formation n’ayant pas été planifiée longtemps à l’avance, il dit ne pas avoir vu ou approuvé de syllabus pour celle-ci. On lui a simplement parlé « d’une formation en placements médias donnée par des spécialistes », ce qui lui a semblé pertinent.

[78] En préparation de notre rencontre, j’ai demandé au Whip en chef de visionner l’enregistrement de la formation, ce qu’il a fait. Il a exprimé sa surprise d’entendre le Formateur parler « d’électeurs ». De l’avis du Whip en chef, la distinction peut sembler moins évidente pour le Formateur que pour les parlementaires, qui eux, ont l’habitude d’utiliser le terme « citoyens » dans le contexte de leurs fonctions en tant que membres de l’Assemblée nationale. Le Whip en chef me soumet toutefois que lorsque le Formateur parle d’électeurs

durant la formation, il met l'accent sur la distinction entre ce qui est en lien avec la campagne et la pré-campagne et ce qui ne l'est pas.

[79] Le Whip en chef convient par ailleurs que plusieurs volets de la formation sont partisans. Il juge cependant qu'il ne s'agit pas ici d'une stratégie publicitaire. Selon lui, on y rappelle l'importance d'agir dans la conformité à plusieurs reprises, notamment par l'entremise du Responsable du soutien aux circonscriptions à la fin de celle-ci. Pour le Whip en chef, ce sont des messages forts pour l'ensemble des placements média sur une période de douze (12) mois.

[80] Il explique néanmoins que s'il avait vu à l'avance le plan de la formation, il aurait assurément émis des réserves. Maintenant qu'il l'a visionnée, il réalise qu'il s'agit bien d'une formation axée sur la campagne électorale à venir. Il convient que son contenu aurait dû être modifié ou qu'elle aurait dû être donnée hors des heures normales de bureau.

[81] Le Whip en chef souligne qu'il a été dit, et répété à plusieurs reprises, aux employés des bureaux de circonscription de ne pas effectuer de tâches partisans sur les heures rémunérées par l'Assemblée nationale avec l'équipement qu'elle fournit. Il se souvient avoir expressément rappelé de faire la distinction entre ce qui est partisan et ce qui ne l'est pas lors de rencontres avec les membres du personnel des bureaux de circonscription, mais il convient que cela n'a pas été dit durant la formation. Par ailleurs, le Whip en chef n'était pas au courant de la demande formulée de produire un plan de placements média.

[82] Le Whip en chef m'informe qu'il est déjà en action pour apporter des correctifs. Ayant pris connaissance de la formation et étant conscient qu'elle contient des éléments qui n'auraient pas dû y être, le Whip en chef assure avoir tiré des leçons et prendra des mesures pour éviter que cela ne se reproduise. Il souligne qu'il se soucie grandement du respect des règles, d'où sa volonté d'agir rapidement pour qu'à l'avenir tout soit fait dans les règles de l'art.

[83] À cet égard, j'ai été informée de l'envoi de courriels, par le Whip en chef, le 11 janvier dernier, à l'ensemble de la députation, aux membres du personnel de son cabinet ainsi qu'à l'ensemble des membres du personnel de circonscription du groupe parlementaire formant le gouvernement. Ces courriels rappelaient les bonnes pratiques à adopter en ce début d'année électorale et référaient à des documents pertinents en la matière. En outre, des formations portant spécifiquement sur les principes éthiques et les règles déontologiques ont depuis déjà été offertes en collaboration avec mon bureau.

3 ANALYSE

3.1 Remarques préliminaires

[84] Avant d'entamer l'analyse, je souhaite aborder certains éléments accessoires soulevés par le député de LaFontaine dans le cadre des demandes d'enquêtes qu'il m'a soumises. Dans sa demande du 12 novembre, il indique, d'une part, se questionner sur le fait que « sept employés du cabinet du Whip en chef aient des fonctions liées au "développement" » et d'autre part, il attire mon attention sur l'utilisation de Coaliste pour les placements média des bureaux de circonscription. Dans sa demande subséquente du 16 novembre, il s'interroge sur

l'utilisation potentiellement partisane du Programme SAB, qui semble « suggérée et ultimement effectuée par les députés caquistes » puisqu'il semble associé à une manière de rejoindre les électeurs dans une diapositive de la présentation, où il est notamment inscrit : « Organiser du porte à porte/SAB/visite organisme ».

3.1.1 **Fonctions de certains membres du personnel du cabinet du Whip en chef**

[85] Dans un premier temps, le député de LaFontaine a attiré mon attention sur « l'utilisation des ressources du cabinet du Whip en chef du gouvernement », jugeant particulier que sept (7) employés du cabinet du Whip en chef aient des fonctions liées au « développement » compte tenu, selon lui, de la nature partisane du courriel envoyé par l'une de ses employés.

[86] La preuve relative aux fonctions des membres du personnel du service de recherche et de développement du cabinet du Whip en chef, recueillie au cours de l'enquête, démontre que les tâches qu'ils exercent de manière régulière sont liées à la fonction parlementaire de celui-ci.

[87] En effet, les fonctions qu'exercent ces employés visent à soutenir l'ensemble des députés du groupe parlementaire formant le gouvernement dans leur rôle de législateur et contrôleur de l'activité gouvernementale. En ce sens, chaque membre du personnel du service recherche et développement se voit attribuer un secteur de recherche.

[88] Ils sont également sollicités régulièrement dans l'évaluation d'enjeux locaux des différentes circonscriptions, ainsi que lorsque les membres du personnel des bureaux de circonscription ont besoin d'appui pour répondre à des enjeux soulevés par des citoyens. Enfin, ils soutiennent les députés en matière de communication, tant dans le cadre des travaux parlementaires que dans leur rôle de député de manière générale.

3.1.2 **Utilisation de Coaliste par les membres du personnel des bureaux de circonscription**

[89] Dans un deuxième temps, le député de LaFontaine attire mon attention sur certaines diapositives de la présentation « Planification et achats médias – Formation à l'intention des équipes des circonscriptions » comprenant la mention de la plateforme Coaliste. Il s'interroge sur son utilisation dans le cadre des placements média des bureaux de circonscription.

[90] Tel que je l'ai mentionné précédemment²⁰, la preuve recueillie au cours de l'enquête révèle que les membres du personnel des bureaux de circonscription utilisent régulièrement la plateforme Coaliste dans le cadre de leurs fonctions.

[91] Cette utilisation peut, à première vue, sembler surprenante. Le Code encadre l'utilisation de biens et services fournis par l'État afin que ces derniers ne puissent pas être utilisés à d'autres fins que celles pour lesquelles ils ont été fournis. Or, en l'espèce, il s'agit de l'utilisation d'un bien appartenant à un parti politique, en l'occurrence la CAQ, pour s'acquitter de tâches liées à l'exercice de la charge d'un élu, c'est-à-dire accomplies au bénéfice de l'ensemble de la population.

20 *Supra*, par. [71] à [73].

[92] Cette situation, quoiqu'elle m'apparaisse inusitée, ne semble pas contrevenir, *a priori*, au Code. Je souhaite toutefois attirer l'attention des députés sur l'article 17 du Code qui prévoit ceci :

« 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. »

[93] Pour l'instant, l'utilisation de Coaliste dans le cadre de l'exercice des fonctions des membres du personnel des bureaux de circonscription semble limitée aux placements média et la consultation du bottin des employés. Cependant les informations recueillies au cours de l'enquête laissent entrevoir que le développement de nouvelles fonctionnalités pourrait se poursuivre. En ce sens, j'invite tous les députés utilisant Coaliste dans l'exercice de leur charge, ou ceux dont les membres du personnel l'utilisent, à la plus grande prudence.

[94] D'aucune façon, les renseignements concernant des citoyens, ou toute autre information qui n'est généralement pas à la disposition du public, obtenus dans l'exercice de leur charge de membre de l'Assemblée nationale, ou d'une fonction parlementaire particulière, ne devraient être saisis dans Coaliste dans le but de les utiliser de manière à favoriser des intérêts personnels, ou tout autre intérêt, notamment celui d'un parti politique.

[95] Je suis également d'avis que ce *modus operandi* rend moins tangible, pour les membres du personnel, la nette séparation qui doit exister entre le travail effectué dans le cadre de leurs fonctions et les activités partisans. Cette confusion des genres peut les amener à glisser facilement de l'un à l'autre, surtout en l'absence de précautions. Pour cette raison, un degré accru de vigilance est requis.

3.1.3 **Programme SAB**

[96] Enfin, dans sa demande datée du 16 novembre, le député de LaFontaine souligne un élément précis contenu dans une diapositive du fichier PowerPoint de la présentation « Calendrier électoral 2021-2022 ». Cette diapositive se trouve dans la deuxième partie de la présentation, intitulée « À la rencontre de vos électeurs », et présente différentes façons de « Découper le travail ». Après « Identifier des endroits publics populaires » et « Découper le comté en parties de 6 ou 8 », se trouve « Organiser du porte à porte/SAB/visite organisme ».

[97] Selon le député de LaFontaine, cet élément pourrait suggérer une utilisation partisane du Programme SAB. Il s'agit d'une aide financière discrétionnaire, dont l'attribution aux organismes des secteurs du loisir, du sport ou de l'action communautaire, relève de chaque député. Dans le contexte de l'article 36 du Code, la notion de biens et services de l'État est liée à celles de fonds publics. Il importe donc que l'enveloppe de fonds publics dont ils disposent annuellement au bénéfice des organismes de leur circonscription ne soit pas utilisée en fonction de considérations partisans.

[98] En l'espèce, le témoignage de la Directrice générale du parti précise que cette mention au Programme SAB avait comme objectif de rappeler aux députés l'importance de rencontrer les organismes ayant bénéficié de cette aide financière, au même titre que de rencontrer les

citoyens. Elle soutient que les députés devraient toujours prendre le temps de rencontrer les organismes qu'ils ont soutenus, pas seulement en année électorale, et que la mention dans la présentation est un rappel en ce sens.

[99] Je n'ai aucun motif de mettre en doute la teneur du témoignage reçu. Le fait de rappeler aux députés et aux membres de leur personnel d'aller à la rencontre des organismes ayant bénéficié de leur aide ne me semble pas déplacé en l'espèce. Il en aurait été autrement si la présentation suggérait d'accorder une aide financière discrétionnaire pour des motifs partisans²¹.

3.2 Droit applicable

[100] Dans sa demande d'enquête, le député de LaFontaine soutient qu'il a des motifs raisonnables de croire que le Whip en chef a commis un manquement à l'article 36 du Code en permettant « l'usage de biens et/ou services de l'État, en l'occurrence de l'Assemblée nationale, pour des activités autres que celles liées à l'exercice de sa charge ».

[101] L'article 36 du Code se lit comme 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. »

[102] Au regard de cet article, il faut d'abord déterminer si l'on est en présence de biens ou de services de l'État. Si tel est le cas, il est alors nécessaire de déterminer si le député les a utilisés, ou s'il en a permis l'utilisation, pour des activités liées à l'exercice de sa charge. À cet égard, la jurisprudence du Commissaire a déjà précisé qu'ils ne peuvent être utilisés, ou qu'on ne peut en permettre l'usage, à des fins personnelles ou partisans²².

[103] Pour être contraire à l'article 36 du Code, l'usage des biens et services de l'État doit en outre être irrégulier. Il doit ainsi s'agir d'un usage qui n'est pas « normal »²³. À ce titre, il faut s'en remettre à l'esprit de la disposition et considérer chaque situation *in concreto*, en fonction du contexte et des circonstances qui lui sont propres.

[104] Bien que la législation des autres juridictions canadiennes ne prévoie pas une correspondance exacte, le principe d'une utilisation adéquate des ressources mises à la disposition des élus n'est pas exclusif au Québec. À Terre-Neuve-et-Labrador, le code de conduite des membres de l'Assemblée prévoit que ces derniers doivent utiliser les ressources

21 Voir à cet effet : COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Lignes directrices – Aide financière discrétionnaire – Députés et membres du Conseil exécutif*, Novembre 2021, en ligne : <<http://www.ced-gc.ca/fr/document/1989>>.

22 COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport d'enquête au sujet de madame Carole Poirier, députée de Hochelaga-Maisonneuve*, 8 novembre 2017, par. 159 à 162.

23 COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport d'enquête au sujet de madame Marie-Louise Tardif, députée de Lavolette-Saint-Maurice*, 2 décembre 2019, par. 146; COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport d'enquête au sujet de monsieur Jean-François Lisée, député de Rosemont*, 25 février 2019, par. 37.

publiques de manière prudente et uniquement pour les fins auxquelles elles sont destinées²⁴. En Ontario, bien que la *Loi de 1994 sur l'intégrité des députés*²⁵ n'encadre pas spécifiquement l'utilisation des biens et service de l'État par les élus, le commissaire peut tenir compte des « conventions parlementaires » dans ses avis et rapports d'enquête²⁶. Selon l'une de ces conventions, reconnue de longue date, les ressources publiques, y compris celles de l'assemblée législative, ne devraient pas être utilisées pour des activités partisans²⁷. Le commissaire en a d'ailleurs traité dans plusieurs rapports²⁸.

[105] Par ailleurs, comme l'enquête en cours ne porte pas sur l'utilisation de biens ou services de l'État d'un député lui-même, mais vise plutôt à déterminer s'il en a permis l'usage pour des activités qui ne sont pas liées à l'exercice de sa charge, l'analyse devra également se pencher sur la responsabilité d'un élu face aux agissements des membres de son personnel.

3.2.1 *Usage de biens et services de l'État*

[106] La notion de « biens de l'État, y compris les biens loués par l'État, ainsi que les services mis à sa disposition par l'État » prévue à l'article 36 est liée à celle de fonds publics²⁹. Cela inclut les ressources fournies par l'Assemblée nationale à un député pour le fonctionnement d'un bureau de circonscription, d'un cabinet de l'Assemblée nationale de même que pour un cabinet ministériel, le cas échéant. Ainsi, tous les biens et services mis à la disposition d'un député, ou un ministre doivent exclusivement servir à l'exercice de ses fonctions³⁰. Ces biens et services incluent notamment les bureaux de circonscriptions, les téléphones, les

24 TERRE-NEUVE-ET-LABRADOR, *Code of conduct for members of the House of Assembly*, 26 mai 2008 (modifié le 2 déc. 2019) :

8. In performing their official duties, Members will apply public resources prudently and only for the purposes for which they are intended.

25 *Loi de 1994 sur l'intégrité des députés*, L.O. 1994, c. 38.

26 *Id.*, art. 28.

27 ONTARIO, OFFICE OF THE INTEGRITY COMMISSIONER, *Report: Catherine Fife, Member for Waterloo*, 14 septembre 2021, par. 7.

28 Voir aussi : ONTARIO, OFFICE OF THE INTEGRITY COMMISSIONER, *Report: Peter Bethlenfalvy, President of the Treasury Board*, 21 octobre 2020, par. 250; ONTARIO, OFFICE OF THE INTEGRITY COMMISSIONER, *Report: Jagmeet Singh, Member for Bramalea-Gore-Malton*, 26 juin 2015, p. 15; ONTARIO, OFFICE OF THE INTEGRITY COMMISSIONER, *Report: Stan Cho, Member for Willowdale*, 14 septembre 2021, par. 13.

29 COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport d'enquête au sujet de monsieur Pierre Paradis, député de Brome-Missisquoi*, 4 juin 2018.

30 COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport d'enquête au sujet de madame Christine St-Pierre, ministre des Relations internationales et de la Francophonie et députée de l'Acadie, madame Lise Thériault, vice-première ministre, ministre responsable des Petites et Moyennes Entreprises, de l'Allègement réglementaire et du Développement économique régional et députée d'Anjou-Louis-Riel, monsieur Pierre Arcand ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles, ministre responsable du Plan Nord et député de Mont-Royal, monsieur Sébastien Proulx, ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport, ministre de la Famille et député de Jean-Talon, monsieur Jean D'Amour, ministre délégué aux Affaires maritimes et député de Rivière-du-Loup-Témiscouata, et monsieur Yves Bolduc, ex-ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport, ex-ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de la Science et ex-député de Jean-Talon*, 8 novembre 2017, par. 255.

ordinateurs, le salaire des employés ainsi que les adresses courriel professionnelles, qu'ils soient fournis par l'assemblée législative ou un ministère³¹. À ceci s'ajoutent les budgets discrétionnaires dont l'octroi relève des parlementaires³².

3.2.2 *Activités liées à l'exercice de sa charge*

[107] La charge d'un député se définit essentiellement par les trois (3) rôles qu'on lui reconnaît, à savoir le rôle de législateur, celui de contrôleur de l'activité gouvernementale et celui d'intermédiaire entre les citoyens de sa circonscription et l'Administration³³. Un député peut également exercer des fonctions parlementaires comme celles de leader parlementaire, ministre, whip, ou porte-parole, pour ne nommer que celles-ci³⁴. Il peut également être amené à participer aux débats publics et à l'occasion, à agir comme « ambassadeur de l'Assemblée » lors de missions à l'étranger ou de rencontres avec d'autres parlementaires³⁵.

[108] Plusieurs rapports du Commissaire ont abordé la notion d'activités liées à l'exercice de la charge d'un député. Il a ainsi été établi que des activités partisans ne pouvaient être considérées comme des activités liées à l'exercice de la charge d'un élu³⁶.

[109] Il se dégage également des rapports antérieurs que des activités liées à l'exercice de la charge de député peuvent inclure un aspect partisan sans nécessairement contrevenir au Code. Il est en effet indéniable que les députés élus sous la bannière d'un parti politique exercent leur charge en étant motivés par les principes, valeurs et orientations de ce parti. L'exercice de leurs rôles fondamentaux est évidemment empreint du programme politique et des positions adoptées par le parti auquel ils appartiennent, notamment lorsqu'ils sont appelés « à contribuer à l'adoption des lois et règlements, à participer aux pouvoirs de surveillance de l'Assemblée nationale sur tout acte du gouvernement, à porter assistance aux

31 COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport d'enquête au sujet de monsieur Jean-François Lisée, député de Rosemont*, préc., note 23, par. 31; COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport d'enquête au sujet de monsieur Pierre Paradis, député de Brome-Missisquoi*, préc., note 29, par. 133; COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport d'enquête au sujet de monsieur Claude Surprenant, député de Groulx*, 30 novembre 2017, par. 141; OFFICE OF THE INTEGRITY COMMISSIONER, *Report: Peter Bethlenfalvy, President of the Treasury Board*, préc., note 28; OFFICE OF THE INTEGRITY COMMISSIONER, *Report: Jagmeet Singh, Member for Bramalea-Gore-Malton*, préc., note 28.

32 COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Lignes directrices – Aide financière discrétionnaire – Députés et membres du Conseil exécutif*, préc., note 21.

33 ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *L'ABC de l'Assemblée*, en ligne : <<http://www.assnat.qc.ca/fr/abc-assemblée/fonction-depute/index.html>>, « La fonction de député – Rôles du député ».

34 *Id.*

35 *Id.*

36 COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport d'enquête au sujet de monsieur Jean-François Lisée, député de Rosemont*, préc., note 23, par. 35; COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport d'enquête au sujet de madame Nathalie Roy, députée de Montarville*, 5 novembre 2018, par. 32; *Rapport d'enquête au sujet de monsieur Claude Surprenant, député de Groulx*, préc., note 31; COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport d'enquête au sujet de madame Carole Poirier, députée d'Hochelaga-Maisonneuve*, préc., note 22, par. 167 à 169.

personnes et aux groupes qui demandent son aide et à participer aux débats publics[...] [...] [Ils] se consacre[nt] alors à des activités liées à l'exercice de [leur] charge au sens du Code »³⁷.

[110] L'analyse des activités liées à la charge d'un élu doit donc nécessairement en tenir compte. Les députés élus sous la bannière d'un parti politique contribuent, par leurs actions et leurs interventions, à mettre en œuvre son programme politique. Il est dès lors normal qu'il y ait des liens entre les instances d'un parti et les députés qu'il a fait élire. L'exercice de la charge de député comporte donc inévitablement un aspect partisan dont il faut tenir compte.

[111] D'ailleurs, dans un rapport traitant, quant à lui, de l'aspect partisan du travail d'un membre du personnel d'un élu le commissaire Saint-Laurent indique qu'« [o]n ne peut pas ignorer les liens étroits qui existent entre les activités liées à la charge d'un attaché politique et le volet partisan de ce mandat »³⁸. À son avis, l'aspect partisan d'une activité liée à l'exercice de la charge ne contrevient pas au Code.

[112] À cet égard, il faut souligner que l'approche du Commissaire, relative à l'aspect partisan d'une activité liée à l'exercice de la charge de député, rejoint celle adoptée dans les législations analogues de la plupart des provinces et territoires³⁹. À titre d'exemple, au Nouveau-Brunswick, la *Loi sur les conflits d'intérêts des membres* énonce :

« 7. La présente loi n'interdit pas les activités exercées normalement par les membres de l'Assemblée au profit de leurs électeurs ». ⁴⁰

37 COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport d'enquête au sujet de madame Carole Poirier, députée d'Hochelaga-Maisonneuve*, préc., note 22, par. 128.

38 COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport d'enquête au sujet de monsieur Donald Martel, whip du deuxième groupe d'opposition et député Nicolet-Béancour*, 16 novembre 2017, par. 220.

39 *Conflicts of Interest Act*, R.S.A 2000, c. C-23, art. 5 (Alberta), en ligne : <<https://www.qp.alberta.ca/documents/Acts/C23.pdf>>; *Members' Conflict of Interest Act*, R.S.B.C. 1996, c. 287, art. 6 (Colombie-Britannique), en ligne : <https://www.bclaws.gov.bc.ca/civix/document/id/complete/statreg/00_96287_01>; *Conflict of Interest Act*, R.S.P.E.I. 1988, c. C-17.1, art. 12 (Île-du-Prince-Édouard), en ligne : <https://www.princeedwardisland.ca/sites/default/files/legislation/c-17-1-conflict_of_interest_act.pdf>; *Conflict of Interest Act*, S.N.S. 2010, c. 35, art. 15 (Nouvelle-Écosse), en ligne : <<https://nslegislature.ca/sites/default/files/legc/statutes/conflict.htm>>; *Loi sur l'intégrité*, L. Nun. 2001, c. 7, art. 12 (Nunavut), en ligne : <<https://www.canlii.org/fr/nu/legis/lois/lnu-2001-c-7/derniere/partie-1/lnu-2001-c-7-partie-1.pdf>>; *Loi de 1994 sur l'intégrité des députés*, L.O. 1994, c. 38, art. 5 (Ontario), en ligne : <<https://www.ontario.ca/fr/lois/loi/94m38>>; *The Members' Conflict of Interest Act*, S.S. 1998, c. M-11.11, art. 6 (Saskatchewan), en ligne : <<http://www.qp.gov.sk.ca/documents/English/Statutes/Statutes/M11-11.pdf>>; *House of Assembly Act*, R.S.N.L. 1990, c. H-10, art. 24 (Terre-Neuve-et-Labrador), en ligne : <<https://www.assembly.nl.ca/Legislation/sr/statutes/h10.htm>>; *Loi sur l'Assemblée législative et le Conseil Exécutif*, L.T.N.-O. 1999, c. 22, art. 111 (Territoire-du-Nord-Ouest), en ligne : <<https://www.justice.gov.nt.ca/en/files/legislation/legislative-assembly-and-executive-council/legislative-assembly-and-executive-council.a.pdf>>; *Loi sur les conflits d'intérêts (députés et ministres)*, L.R.Y. 2002, c. 37, art. 4 (Yukon), en ligne : <<http://www.gov.yk.ca/legislation/acts/coinmemi.pdf>>.

40 *Loi sur les conflits d'intérêts des membres*, L.N.-B. 1999, c. M -7.01, art. 7, en ligne : <<https://laws.gnb.ca/fr/ShowTdm/cs/M-7.01/>>.

[113] En outre, au niveau fédéral, on tient également compte de cette réalité de la vie parlementaire. Le Code régissant les conflits d'intérêts des députés contient la règle suivante :

« 5. Le député ne manque pas à ses obligations aux termes du présent code s'il exerce une activité à laquelle les députés se livrent habituellement et à bon droit pour le compte des électeurs. »⁴¹

[114] Toutefois, il importe de bien distinguer les activités comportant un aspect partisan qui sont liées à l'exercice de sa charge de celles qui sont partisans. À cet effet, la jurisprudence d'ici et d'ailleurs nous éclaire sur ce qu'est une activité partisane. Est partisan tout ce qui peut favoriser un parti ou l'un de ses candidats ou, par extension, en défavoriser un autre. Le commissaire à l'intégrité de l'Ontario a récemment défini l'activité partisane comme étant une activité visant à appuyer une cause ou un parti politique plutôt qu'un dossier d'intérêt public⁴². Dans l'analyse visant à déterminer si une communication est partisane, les commissaires maltais et britanniques ont également tenu compte du ton et du langage de celle-ci, les expressions utilisées, l'imagerie et l'objectif recherché par le partage de l'information⁴³. Le commissaire britannique a aussi considéré le moment choisi, soit un contexte préélectoral⁴⁴.

[115] À ce titre, il a déjà été déterminé que des activités de financement, la participation à des congrès, à des rencontres militantes ou des CAL, des appels de pointage et du porte-à-porte sont des activités partisans⁴⁵.

[116] Ainsi, un député ne contrevient pas, en principe, au Code lorsqu'il accomplit une activité liée à l'exercice de sa charge comportant un aspect partisan. Cependant, lorsqu'il accomplit une activité partisane, on ne peut considérer que cette activité soit liée à l'exercice de sa charge.

41 CANADA, CHAMBRE DES COMMUNES, *Code régissant les conflits d'intérêts des députés*, Annexe 1 du *Règlement de la Chambre des communes*, Version codifiée au 2 décembre 2021, art. 5, en ligne : <<https://www.noscommunes.ca/About/StandingOrders/SOPDF.pdf>>.

42 ONTARIO, OFFICE OF THE INTEGRITY COMMISSIONER, *Report: Peter Bethlenfalvy, President of the Treasury Board*, préc., note 28, par. 256 :

These definitions suggest that « partisan » activity is activity in support of (or in opposition to) a particular political party or cause rather than activity in support of an interest belonging to the public at large.

43 ROYAUME-UNI, PARLIAMENTARY COMMISSIONER FOR STANDARDS, *Rectification: Mr Daniel Zeichner MP*, 2020, p. 19 et 20; MALTE, COMMISSIONER FOR STANDARDS IN PUBLIC LIFE, *Report on case K/004: Minister Konrad Mizzi*, 2019, par. 35 et 42; MALTE, COMMISSIONER FOR STANDARDS IN PUBLIC LIFE, *Report on case K/028: Minister Carmelo Abela*, 2021, par. 29 et 36.

44 ROYAUME-UNI, PARLIAMENTARY COMMISSIONER FOR STANDARDS, *Rectification: Mr Daniel Zeichner MP*, préc., note 43; ROYAUME-UNI, PARLIAMENTARY COMMISSIONER FOR STANDARDS, *Rectification: Mr George Freeman MP*, 2020.

45 COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport d'enquête au sujet de madame Carole Poirier, députée d'Hochelega-Maisonneuve*, préc., note 22, par. 160 et 161.

3.2.3 *Usage suffisamment significatif*

[117] Certains rapports précédents ont indiqué que pour constituer un manquement à l'article 36 du Code, l'utilisation des biens et services de l'État dans le cadre d'activités non liées à la charge d'un député doit être irrégulière ou inadéquate⁴⁶.

[118] Cette interprétation tire sa source de l'intention du législateur exprimée lors de l'étude détaillée du projet de loi n° 48, *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale du Québec*. Les parlementaires ont souligné que cette disposition énonçait « une règle générale qui est celle d'une utilisation normale [...] et adéquate »⁴⁷ des biens et services de l'État. Dans ce contexte, les députés ont référé à la notion de « bon père de famille » et à la norme d'une « personne raisonnable placée dans les mêmes circonstances »⁴⁸ afin de déterminer si un élu a commis un manquement au regard de cette disposition. Les députés ont également évoqué la notion d'abus lié à l'utilisation des biens et services de l'État⁴⁹.

[119] Les débats de la Commission des institutions, qui a procédé à l'étude du projet de loi, tendent donc à démontrer que l'article 36 du Code ne doit pas être interprété de manière à avoir une portée excessive. Une interprétation trop restrictive de l'article 36 du Code ne servirait pas l'intérêt public et aurait pour seul effet de complexifier inutilement le travail des députés.

[120] Il serait par conséquent contraire à l'intention du législateur de conclure à un manquement à l'article 36 du Code pour une utilisation anecdotique, superficielle ou mineure des biens et services de l'État pour une activité qui n'est pas liée à la charge d'un député. Le fait d'envoyer un courriel pour enregistrer son vote dans la course à la chefferie à partir de son ordinateur fourni par l'Assemblée nationale n'a pas été jugé suffisamment significatif pour constituer un manquement au Code⁵⁰.

3.2.4 *Permettre l'usage*

[121] Puisque les faits énoncés impliquent l'usage de biens et services de l'État par des tiers et non pas par la personne visée elle-même, soit le Whip en chef, il faut établir si celui-ci a permis un tel usage. En vertu de l'article 36 du Code, le député permet l'usage des biens et services de l'État pour des activités liées à l'exercice de sa charge.

46 COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport d'enquête au sujet de madame Marie-Louise Tardif, députée de Lavolette-Saint-Maurice*, préc., note 23; COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport d'enquête au sujet de monsieur Jean-François Lisée, député de Rosemont*, préc., note 23; COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport d'enquête au sujet de monsieur Pierre Paradis, député de Brome-Missisquoi*, préc., note 29, par. 134.

47 ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Journal des débats de la Commission permanente des institutions*, 1^{re} sess., 39^e légis., 31 mai 2010, vol. 41, n° 77, p. 33 et 34.

48 *Id.*

49 *Id.*

50 COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport d'enquête au sujet de monsieur Jean-François Lisée, député de Rosemont*, préc., note 23.

[122] Plusieurs rapports du Commissaire ont abordé la responsabilité d'un élu face à une utilisation inadéquate de biens et services de l'État par un membre de son personnel. Dans un rapport déposé en 2016 concernant la responsabilité d'un ministre lorsque son attaché politique détient des intérêts dans une entreprise œuvrant dans un secteur relevant de son ministère, le commissaire Saint-Laurent s'exprime en ces termes sur celle-ci :

« Les sommes requises pour le paiement du salaire des membres du personnel d'un député ou d'un membre du Conseil exécutif font partie des biens de l'État mis à la disposition des élus. Ils ont la responsabilité de s'assurer que ces sommes sont utilisées pour l'exercice de la charge des personnes concernées. En pratique, cette responsabilité peut être lourde de conséquences si le député ou le membre du Conseil exécutif n'exerce pas un suivi approprié. »⁵¹

[123] En 2017, il précise dans plusieurs rapports⁵² que les députés avaient l'obligation de s'assurer que l'usage fait par des tiers respectait l'exigence découlant de l'article 36 du Code. Dans l'un de ceux-ci, il écrit que :

« [...] les élus doivent prendre les mesures nécessaires pour démontrer qu'ils n'ont ni permis, ni toléré l'usage des biens et des services fournis par l'État pour des activités qui ne sont pas liées à l'exercice de leur charge et de la charge de leurs conseillers politiques [...]. »⁵³

[124] À cet égard, les débats parlementaires lors de l'adoption du Code⁵⁴ confirment que le législateur considérait que chaque élu devait ultimement être tenu responsable des erreurs des membres de son personnel. En effet, les échanges entourant la disposition confiant au Bureau de l'Assemblée nationale (ci-après le « BAN ») le pouvoir d'adopter des règles déontologiques pour le personnel des députés semblent le démontrer. Il s'agit d'ailleurs de la raison pour laquelle les *Règles déontologiques applicables aux membres du personnel des*

51 COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport d'enquête au sujet de monsieur Laurent Lessard, ministre des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports et député de Lotbinière-Frontenac*, 6 décembre 2016.

52 COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport d'enquête au sujet de madame Carole Poirier, députée d'Hochelaga-Maisonneuve*, préc., note 22, par. 121; COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport d'enquête au sujet de monsieur Claude Surprenant, député de Groulx*, préc., note 31, par. 145; COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport d'enquête au sujet de madame Christine St-Pierre, ministre des Relations internationales et de la Francophonie et députée de l'Acadie, madame Lise Thériault, vice-première ministre, ministre responsable des Petites et Moyennes Entreprises, de l'Allègement réglementaire et du Développement économique régional et députée d'Anjou-Louis-Riel, monsieur Pierre Arcand ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles, ministre responsable du Plan Nord et député de Mont-Royal, monsieur Sébastien Proulx, ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport, ministre de la Famille et député de Jean-Talon, monsieur Jean D'Amour, ministre délégué aux Affaires maritimes et député de Rivière-du-Loup-Témiscouata, et monsieur Yves Bolduc, ex-ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport, ex-ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de la Science et ex-député de Jean-Talon*, préc., note 30, par. 316.

53 COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport d'enquête au sujet de madame Carole Poirier, députée d'Hochelaga-Maisonneuve*, préc., note 22, par. 126.

54 ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Journal des débats de la Commission permanente des institutions*, 1^{re} sess., 39^e légis., 9 juin 2010, vol. 41, n^o 85, p. 36 à 46.

députés et des cabinets de l'Assemblée nationale⁵⁵ ne permettent pas au commissaire de recommander une sanction lorsqu'il conclut à un manquement à celles-ci. Les parlementaires estimaient alors qu'eux seuls devaient disposer de ce pouvoir, à la fois comme employeur et détenteur d'une charge électorale. À ce titre, une parlementaire s'exprime ainsi à ce sujet :

« Moi, j'aime l'idée que le Bureau de l'Assemblée nationale édicte des règles pour essayer de donner [...] un code de conduite. Et c'est au député à le faire appliquer. Et, si on voit, on s'aperçoit qu'il y a des manquements réguliers dans un bureau de comté, bien c'est le député qui devra en répondre. »⁵⁶

[125] En Ontario, plusieurs rapports du commissaire ont abordé la responsabilité d'un élu à l'égard de l'utilisation partisane des ressources publiques par des membres de son personnel⁵⁷. À plusieurs reprises, des élus ont dû répondre de leurs actes pour l'utilisation des fonds publics par les membres de leur personnel alors qu'ils n'étaient pas au courant d'une telle utilisation. À cet égard, le commissaire ontarien considère que les différents rapports publiés sur le sujet établissent un équilibre raisonnable qu'il explique de cette façon :

« The principles set out in these reports strike a reasonable balance. It would be unfair to find members in breach of the MIA where – through no fault of their own and without their knowledge – their staff make mistakes. On the other hand, members cannot hide from accountability under the MIA where, through undue carelessness or inattention, they fail to oversee important policies or decisions in their offices. »⁵⁸

[126] Mon homologue résume comme suit la manière dont la responsabilité d'un élu peut être engagée par les actions de ses employés : « This Office's reports show that a member can be responsible for a breach of parliamentary convention if the member 1) directed or knew about their staff's mistakes, or 2) reasonably should have known about their staff's mistakes »⁵⁹. Il souligne à ce titre que le fait de discuter avec son personnel politique de l'importance de maintenir une cloison entre le travail partisan et le travail parlementaire n'est pas suffisant et que le personnel politique doit être formé adéquatement. Le commissaire conclut ainsi dans un rapport que « the lack of training and oversight of his staff member was found to have contributed to the contravention [...] [the member] was found to have breached the convention as a result »⁶⁰.

55 *Règles déontologiques applicables aux membres du personnel des députés et des cabinets de l'Assemblée nationale*, décision n° 1690 du Bureau de l'Assemblée nationale du 21 mars 2013.

56 ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Journal des débats de la Commission permanente des institutions*, préc., note 54.

57 Préc., note 28.

58 ONTARIO, OFFICE OF THE INTEGRITY COMMISSIONER, *Report: Peter Bethlenfalvy, President of the Treasury Board*, préc., note 28, par. 273.

59 *Id.*, par. 272

60 ONTARIO, OFFICE OF THE INTEGRITY COMMISSIONER, *Report: Stan Cho, Member for Willowdale*, préc., note 28, par. 92; ONTARIO, OFFICE OF THE INTEGRITY COMMISSIONER, *Report: Vijay Thanigasalam, Member for Scarborough-Rouge Park*, 21 décembre 2021, par. 102.

3.3 Application aux faits

[127] Afin de déterminer si le Whip en chef a commis un manquement à l'article 36 du Code, il est nécessaire de répondre successivement aux questions suivantes :

- Des biens et services de l'État ont-ils été utilisés lors de ou à l'occasion des formations tenues le 11 juin et le 10 novembre 2021 ?
- Le cas échéant, ces formations sont-elles liées à l'exercice de la charge du Whip en chef ?
- Dans la négative, leur utilisation peut-elle être considérée comme suffisamment significative ?
- Le Whip en chef a-t-il permis un tel usage ?

3.3.1 *Usage de biens et services de l'État*

3.3.1.1 *Formation du 11 juin 2021*

[128] La preuve recueillie démontre que la préparation et l'animation de la formation « Calendrier électoral 2021-2022 », tenue le 11 juin 2021, ont été effectuées exclusivement par la Directrice générale du parti et son équipe. Seules la mise à l'horaire, la convocation et la transmission du fichier PowerPoint ont été effectuées par le Responsable du soutien aux circonscriptions et la Coordinatrice de la formation continue, au moyen de leur ordinateur et adresse courriel fournis par l'Assemblée nationale. Ni le Whip en chef, ni les membres du personnel de son cabinet n'y ont assisté, même si la Directrice de cabinet et le Directeur adjoint du cabinet ont reçu la convocation.

[129] La formation a duré une (1) heure et elle a été donnée pendant les heures normales de bureau, soit le vendredi 11 juin de 10 h 30 à 11 h 30.

[130] En l'espèce, l'analyse permet d'établir que des biens et services de l'État, plus précisément du matériel et des adresses courriel, ont été utilisés par les membres du personnel du cabinet du Whip en chef à l'occasion de la présentation du 11 juin 2021.

3.3.1.2 *Formation du 10 novembre 2021*

[131] La preuve recueillie a démontré que la planification, la convocation, l'animation et le suivi de la formation « Planification et achats média », tenue le 10 novembre 2021, ont été effectués par des membres du cabinet du Whip en chef, au moyen de leur ordinateur et de leur adresse courriel fournis par l'Assemblée nationale.

[132] Il ressort également de la preuve que les membres du personnel de tous les bureaux de circonscription du groupe parlementaire formant le gouvernement ont reçu la convocation à leur adresse courriel de l'Assemblée nationale.

[133] Contrairement à celle ayant eu lieu le 11 juin, le Responsable du soutien aux circonscriptions a participé à l'élaboration et à la planification de la formation du 10 novembre en collaboration avec deux (2) employés de la permanence du parti. Sans pouvoir établir avec certitude le temps consacré à ce webinaire, il estime qu'en général, il consacre entre six (6) à huit (8) heures de travail à la préparation d'une formation. Aucun autre membre du cabinet

du Whip en chef ne semble avoir été impliqué dans l'élaboration et la préparation de cette activité.

[134] Plusieurs membres du personnel du cabinet du Whip en chef ont assisté au webinaire et ont été impliqués en amont ou pendant l'activité, notamment pour l'animation, la diffusion et son enregistrement, même s'il est difficile d'établir le temps exact consacré en plus de la tenue de l'activité elle-même. Cependant, ni le Whip en chef lui-même, ni la Directrice de cabinet et le Directeur adjoint du cabinet n'y ont assisté⁶¹, même si tous ont reçu la convocation. La formation a duré une heure trente minutes (1 h 30) et elle a été donnée pendant les heures normales de bureau, soit le mercredi 10 novembre de 10 h à 11 h 30.

[135] Sans pouvoir déterminer avec exactitude le temps consacré par certains membres du personnel du cabinet du Whip en chef à la formation du 10 novembre 2021, il est possible de croire que cela correspond minimalement à plusieurs heures, la majorité de celles-ci étant attribuables à une personne.

[136] En l'espèce, l'analyse permet d'établir que des biens et services de l'État plus précisément du matériel, des adresses courriel et du temps de travail, ont été utilisés par des membres du personnel du cabinet du Whip en chef à l'occasion du webinaire du 10 novembre 2021.

3.3.2 Activités liées à l'exercice de la charge

[137] Afin de déterminer si les formations en cause sont liées à l'exercice de la charge du Whip en chef, il y a lieu de déterminer s'il s'agit d'activités partisanses.

3.3.2.1 Formation du 11 juin 2021

[138] La preuve recueillie démontre que l'objectif de la formation « Calendrier électoral 2021-2022 » du 11 juin 2021, donnée par la Directrice générale du parti était de fournir des informations relatives à la préparation des membres du personnel en vue de la prochaine campagne électorale. Selon un article de *La Presse* du 16 novembre 2021, l'attaché de presse du Whip en chef a indiqué « la formation en question était "facultative" et a été offerte par la directrice générale de la CAQ, Brigitte Legault, à des membres le 10 juin, de 18 h 30 à 20 h. "La formation a été redonnée le vendredi 11 juin de 10 h 30 à 11 h 30 pour certains membres qui n'avaient pas pu y assister la veille" »⁶². Or, si la preuve recueillie a permis de confirmer que la même formation a été donnée la veille en soirée, elle a aussi révélé que celle-ci s'adressait exclusivement aux membres des conseils exécutifs des CAL. J'en conclus que la formation du 11 novembre 2021 s'adressait aux participants avant tout en tant que militants, plutôt qu'en tant que membres du personnel des bureaux de circonscription.

[139] S'il n'est pas toujours facile de tracer une ligne claire entre des activités partisanses et des activités liées à l'exercice de la charge d'un élu comprenant un aspect partisan, il est possible

61 Il a indiqué dans son témoignage s'être connecté quelques minutes pour vérifier que tout fonctionnait correctement.

62 LÉVESQUE, préc., note 14.

d'affirmer que cette formation constitue, à sa face même une activité partisane, donc qui n'est pas liée à l'exercice de la charge du Whip en chef.

[140] En effet, reprenant les termes utilisés par mon homologue ontarien lorsqu'il détermine ce que constitue une activité partisane, je suis d'avis que la préparation et l'organisation des membres d'une formation politique en vue des prochaines élections générales peuvent réalistement être qualifiées d'activités de soutien à une cause ou un parti politique en particulier plutôt qu'une activité de soutien à un dossier d'intérêt public⁶³.

[141] Je souligne que, tant le Responsable du soutien aux circonscriptions que la Coordonnatrice de la formation continue, ont d'emblée admis dans leur témoignage que cette formation était partisane et qu'ils n'auraient pas dû procéder ni à sa convocation ni à l'envoi du fichier PowerPoint.

3.3.2.2 *Formation du 10 novembre 2021*

[142] Il faut ensuite analyser plus attentivement les éléments de preuve recueillis pour qualifier la présentation « Planification et achats médias – Formation à l'intention des équipes des circonscriptions », donnée le 10 novembre 2021. Son titre n'évoquant pas d'emblée la planification électorale, le visionnement du webinaire, plus que les témoignages reçus, a été déterminant pour comprendre l'objectif réel de cette formation.

[143] En effet, tel que je l'ai mentionné précédemment⁶⁴, les personnes impliquées dans sa préparation ont évoqué tantôt un objectif de sensibilisation du personnel des bureaux de circonscription « à la différence entre un placement média de l'Assemblée nationale et un placement média partisan », tantôt la volonté de faire connaître « les mécaniques de commandes publicitaires et de distinguer le partisan du non-partisan ». Plusieurs éléments révélés par la collecte des faits m'ont cependant amenée à un constat différent quant à l'objectif poursuivi.

[144] Dans un premier temps, il y a lieu de souligner que le formateur principal de ce webinaire est un expert en placement publicitaire ayant déjà travaillé pour la CAQ aux élections générales de 2018 à titre de directeur de la planification des achats média. Son domaine d'expertise consiste à identifier, à l'intérieur d'une enveloppe budgétaire et d'une période déterminée, les meilleures stratégies d'investissement en termes de placements dans les médias pour atteindre les objectifs établis. D'ailleurs, à plusieurs moments pendant la présentation, il répètera que l'objectif derrière l'élaboration d'un plan de placements média est de faire en sorte que « chacun des dollars investis soit efficace et travaille pour la campagne du candidat dans votre circonscription et pour le parti, bien sûr ». Je note également que, même s'il a indiqué dans son témoignage avoir donné la formation à titre de bénévole et sans aucune garantie d'embauche pour la campagne à venir, le fichier de la

63 ONTARIO, OFFICE OF THE INTEGRITY COMMISSIONER, *Report: Peter Bethlenfalvy, President of the Treasury Board*, préc., note 28, par. 256 :

In support of a particular political party or cause rather than activity in support of an interest belonging to the public at large.

64 *Supra*, par. [51].

présentation l'identifie comme « Directeur de la planification et des achats médias Équipe CAQ 2022 ».

[145] Un autre élément dont j'ai tenu compte dans la détermination du caractère partisan, ou non partisan, de ce webinaire se trouve dans les mots d'ouverture prononcés par l'animateur. Cela me semble assez évocateur quant à l'objectif poursuivi par la présentation, qui s'inscrit dans le contexte de la campagne électorale de 2022. Il s'exprime ainsi :

« Bonjour et bienvenue à cette rencontre, [...] qui prend tout son sens, là, avec les échéanciers de l'année qui vient. Dans un an, ça a l'air de rien, mais tout sera joué sur le plan électoral ».

[146] Immédiatement après, il cède la parole à la Directrice générale du parti qui, elle aussi, adresse quelques mots aux participants en ces termes :

« Le but de ce matin, c'est de vous donner de l'information surtout pour planifier votre placement média à partir de l'année prochaine et le — pas le placement "Assnat", là — c'est les mêmes processus, mais surtout pour penser à la pré-campagne et à la campagne électorale parce que c'est un aspect important, il y a de la conformité, etc. ». (nos soulignements)

[147] Je comprends de cet énoncé que l'objectif n'est pas de montrer aux participants comment procéder aux placements média liés au travail de leur député, dits « Assnat », mais de leur parler des placements média en lien avec les élections générales. D'ailleurs, lorsque la procédure de placements média « Assnat » est abordée dans cette présentation, c'est uniquement pour expliquer celle que les membres du personnel des bureaux de circonscription devront appliquer pour les placements publicitaires découlant du plan qu'il leur a été requis d'élaborer. En effet, les deux (2) doivent s'exécuter à partir de la plateforme Coaliste.

[148] Avant de traiter du contenu même de la présentation, je souhaite aborder un aspect lié à la forme, plus précisément, au vocabulaire utilisé par le Formateur tout au long de celle-ci. Les termes « électeurs », « candidats », « campagne » et « pré-campagne » sont abondamment utilisés alors que « citoyens » et « députés » ne le sont pas une seule fois⁶⁵.

[149] Je considère qu'il s'agit là d'un vocabulaire qui ne reflète pas le mandat des membres de l'Assemblée nationale. Il découle des valeurs et principes éthiques énoncés par le Code que le mandat d'un député est de représenter l'ensemble des citoyens de sa circonscription et non seulement ceux qui ont voté, ou qui voteront, pour lui.

[150] Quant au contenu même de la présentation, décrit précédemment⁶⁶, je considère qu'il est essentiellement axé sur la préparation de la pré-campagne et de la campagne électorale à venir. En effet, on demande explicitement aux membres du personnel de contribuer à l'activité de communication publicitaire électorale de leur circonscription. Pour se faire, il est notamment attendu qu'ils contactent les médias locaux pour s'informer des coûts, des formats, des échéanciers et des modalités de placement. Par la suite, ils devront identifier,

65 *Supra*, par. [63].

66 *Supra*, par. [55] et [56].

selon le budget dont dispose le CAL de leur circonscription, les investissements publicitaires les plus « payants » pour le parti et leur « député-candidat ». Ces informations serviront à préparer un plan de placements publicitaires dont l'objectif est de promouvoir une candidature et un parti politique lors des prochaines élections générales et non pas d'assurer la visibilité d'un député auprès de l'ensemble de ses concitoyens dans le cadre de son mandat.

[151] Tous ces éléments m'amènent à qualifier le webinaire donné le 10 novembre 2021 d'activité partisane. Son organisation, son déroulement et le suivi accordé à celui-ci ne sont donc pas liés à l'exercice de la charge du Whip en chef. À ce titre, le logo de l'Assemblée nationale n'aurait pas dû se trouver sur la première diapositive de cette présentation.

[152] Quant aux rappels que des témoins m'ont indiqué avoir effectués pendant la présentation visant à distinguer ce qui est partisan de ce qui ne l'est pas, j'ai pu constater qu'ils concernaient exclusivement les règles administrées par le DGEQ, comme la mention « IMPORTANT : pas de publicité les 7 premiers jours du lancement de la campagne » se trouvant à la diapositive numéro 17.

[153] En effet, aucun rappel ne visait à tenir compte des principes éthiques et des règles déontologiques auxquels sont soumis les parlementaires et les membres de leur personnel. Aucune mise en garde ou allusion n'a été faite concernant la nécessaire séparation devant exister entre le travail lié à l'exercice de la charge de membre de l'Assemblée nationale, ou de membre du personnel d'un député, et le travail partisan.

3.3.3 *Usage suffisamment significatif*

[154] Ayant déterminé que des biens et services de l'État avaient été utilisés, à divers degrés, pour les formations du 11 juin et du 10 novembre 2021, et qu'il a été établi qu'elles ne sont pas liées à l'exercice de la charge du Whip en chef en raison de leur caractère partisan, il y a lieu d'examiner si l'usage qui en a été fait pour chacune de ces formations est suffisamment significatif pour engager sa responsabilité.

3.3.3.1 *Formation du 11 juin 2021*

[155] Pour ce qui est de la formation de juin, aucun membre du personnel du cabinet du Whip en chef n'y a assisté. Seuls deux (2) des membres du personnel du cabinet du Whip en chef ont utilisé leur ordinateur et adresses courriel fournis par l'Assemblée nationale pour la convocation et l'envoi du fichier PowerPoint aux participants.

[156] J'estime qu'il s'agit là d'une utilisation mineure. Ce faisant, je ne peux conclure que cet usage dépasse le seuil minimal de ce qui est acceptable dans les circonstances. Je rappelle que la jurisprudence du Commissaire⁶⁷, qui s'appuie sur l'intention exprimée du législateur, tend à démontrer que l'article 36 du Code ne doit pas être interprété de manière à avoir une portée excessive. Ainsi, je ne considère pas que des biens et services de l'État ont été utilisés de manière suffisamment significative par les membres du personnel du Whip en chef dans le cadre de cette formation.

67 *Supra*, par. [117] à [120].

[157] Je précise toutefois que ma conclusion est intimement liée au fait qu'aucune information ne me permet de croire à une utilisation régulière des ressources de l'État à de telles fins. En l'espèce, les membres du personnel du cabinet du Whip en chef ont reconnu qu'ils n'auraient pas dû utiliser le matériel fourni par l'Assemblée nationale pour organiser cette formation, admettant qu'elle était partisane. Il va de soi qu'une utilisation répétée de son adresse courriel de l'Assemblée nationale pour transférer des informations de nature partisane ne saurait être tolérée ni acceptée.

3.3.3.2 *Formation du 10 novembre 2021*

[158] La preuve a révélé que les membres du personnel du cabinet du Whip en chef ont fait un usage plus important des biens et services de l'État lors de la formation du 10 novembre 2021. En effet il a été démontré qu'ils ont convoqué et assuré le suivi de cette formation en plus de la planifier tout en participant activement à celle-ci par son animation, sa diffusion et son enregistrement. Ce webinaire fait partie d'une série de « Whipbinaires » ponctuels pour lesquels les ressources du cabinet du Whip en chef sont mobilisées de manière non négligeable. De ce fait, j'estime que les ressources utilisées à l'occasion de cette formation par les membres du personnel du cabinet du Whip en chef atteignent un niveau suffisant pour être considéré comme inadéquat dans les circonstances.

[159] Ainsi, je considère que des biens et services de l'État, plus précisément du matériel, des adresses courriel et du temps de travail, ont été utilisés par des membres du personnel du Whip en chef dans le cadre de la formation du 10 novembre 2021.

3.3.4 *Permettre l'usage*

[160] L'analyse ayant permis d'établir que des biens et services de l'État ont été utilisés de manière suffisamment significative, pour des activités non liées à l'exercice de la charge du Whip en chef par des membres de son personnel, dans le cadre de la formation « Planification et achats médias – Formation à l'intention des équipes des circonscriptions », il y a lieu d'examiner maintenant si celui-ci a permis qu'un tel usage en soit fait.

[161] Tel que mentionné précédemment⁶⁸, il ressort de la jurisprudence qu'un député peut être tenu responsable des actes posés par les membres de son personnel dans la mesure où il les a autorisés ou tolérés. Il peut également être tenu responsable dans le cas où il aurait raisonnablement dû connaître l'existence d'un tel usage.

[162] Il est ainsi attendu des élus qu'ils prennent les mesures nécessaires et raisonnables pour démontrer qu'ils n'ont ni permis, ni toléré qu'un usage inadéquat des biens et services de l'État soit fait par des membres de leur personnel. Ces mesures doivent en outre être suffisamment tangibles et appréciables pour pouvoir en contrôler l'application.

[163] La preuve révèle que le Whip en chef accorde une grande marge de manœuvre à ses employés dans le cadre de leurs fonctions. En l'espèce, bien qu'il ait été informé du sujet du webinaire, il ne l'a pas approuvé, se fiant à l'expérience des membres de son personnel. Le Whip en chef aurait été avisé qu'une formation portant sur les placements média se tiendrait,

68 *Supra*, par. [121] à [126].

donnée par un expert en publicité, ce qui lui a paru approprié. Il n'a pas cherché à en apprendre davantage sur le contenu réel de cette présentation ni sur son formateur. Quelques questions lui auraient pourtant permis de savoir que l'initiative de la formation émanait de la Directrice générale du parti et qu'elle serait élaborée et donnée principalement par celui qui agira comme directeur des placements média de la CAQ pour les prochaines élections générales. J'estime donc qu'il aurait dû savoir que cette activité était partisane.

[164] Je comprends tout à fait que le rythme de travail des élus soit tel qu'ils doivent accorder aux membres de leur personnel une grande autonomie dans l'exercice de leurs fonctions ainsi qu'une grande confiance en leurs capacités, tout en sachant qu'ils sont également soumis à des règles déontologiques similaires aux leurs. Cette nécessaire autonomie ne peut cependant pas les déresponsabiliser de leurs propres obligations au regard du Code. Des mesures nécessaires et raisonnables, comme une formation adéquate, doivent être prises pour démontrer qu'ils n'ont ni permis, ni toléré qu'un usage inadéquat des biens et services de l'État soit fait par des membres de leur personnel. Or, plusieurs des membres du personnel du cabinet du Whip en chef rencontrés ont indiqué ne pas avoir été sensibilisés précisément à ce sujet par leur employeur.

[165] Il ressort du témoignage du Whip en chef qu'il était convaincu que les règles déontologiques étaient respectées et que la sensibilité éthique au sein de l'équipe était suffisamment élevée afin de prévenir les situations de manquement. Sa seule conviction n'est cependant pas suffisante pour prévenir les situations de manquement au Code. En effet, le respect des dispositions entourant la dépense de fonds publics, comme le prévoit l'article 36 du Code, doit se traduire par des actions concrètes et mesurables, telle une formation adéquate et adaptée.

[166] Force est de constater que malgré l'existence d'une note d'information portant sur le principe de neutralité des bureaux de circonscription⁶⁹, le dépôt de plusieurs rapports d'enquêtes sur le sujet⁷⁰, l'adoption, par le BAN, de lignes directrices portant sur l'utilisation des budgets et allocations versés aux députés et aux titulaires de cabinet dans l'exercice de

69 COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Note d'information – Bureau de circonscription*, Mai 2017, en ligne : <<http://www.ced-qc.ca/fr/document/1311>>.

70 COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport d'enquête au sujet de madame Carole Poirier, députée d'Hochelaga-Maisonneuve*, préc., note 22; COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport d'enquête au sujet de madame Christine St-Pierre, ministre des Relations internationales et de la Francophonie et députée de l'Acadie, madame Lise Thériault, vice-première ministre, ministre responsable des Petites et Moyennes Entreprises, de l'Allègement réglementaire et du Développement économique régional et députée d'Anjou-Louis-Riel, monsieur Pierre Arcand ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles, ministre responsable du Plan Nord et député de Mont-Royal, monsieur Sébastien Proulx, ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport, ministre de la Famille et député de Jean-Talon, monsieur Jean D'Amour, ministre délégué aux Affaires maritimes et député de Rivière-du-Loup–Témiscouata, et monsieur Yves Bolduc, ex-ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport, ex-ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de la Science et ex-député de Jean-Talon*, préc., note 30; COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport d'enquête au sujet de monsieur Donald Martel, whip du deuxième groupe d'opposition et député Nicolet-Béancour*, préc., note 38; COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport d'enquête au sujet de monsieur Claude Surprenant, député de Groulx*, préc., note 31, par. 145.

leur charge⁷¹, la formation organisée par le cabinet du Whip en chef en avril 2019, pas une seule fois, les précautions requises par le Code n'ont été abordées ou mêmes mentionnées par qui que ce soit à l'occasion de la formation du 10 novembre.

[167] Il est surprenant que cette formation ait pu être organisée à l'intention des membres du personnel des bureaux de circonscription, à la demande de la Directrice générale du parti sans que personne, au cabinet du Whip en chef, ne soulève la moindre question. Cela démontre que les mesures mises en place par le Whip en chef, pour s'assurer que les biens et services de l'État ne soient utilisés par les membres de son personnel que pour des activités liées à l'exercice de sa charge, étaient largement insuffisantes, peut-être même inexistantes.

[168] En l'espèce, je suis d'avis que le Whip en chef ne s'est pas acquitté de son obligation de s'assurer que les biens et services de l'État mis à sa disposition, et à celle des membres de son personnel, du matériel, des adresses courriel et du temps de travail, soient utilisés uniquement pour des activités liées à l'exercice de sa charge.

4 CONCLUSION

[169] Compte tenu de ce qui précède, je conclus que le Whip en chef a commis un manquement à l'article 36 du Code en ne s'assurant pas que le matériel et les adresses courriel des membres de son personnel, ainsi que leur temps de travail, soient uniquement utilisés pour des activités liées à l'exercice de sa charge de whip en chef du gouvernement à l'occasion de la présentation « Planification et achats médias – Formation à l'intention des équipes des circonscriptions », offerte le 10 novembre 2021.

[170] Le Whip en chef n'a cependant pas commis de manquement à l'article 36 du Code à l'occasion de la formation « Calendrier électoral 2021-2022 », offerte le 11 juin 2021, puisque l'utilisation faite des biens et services de l'État, par des membres de son personnel, n'est pas suffisamment significative pour engager sa responsabilité.

5 RECOMMANDATION AU SUJET D'UNE SANCTION

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

[172] En l'espèce, le Whip en chef a été informé de la conclusion de mon analyse et des motifs à cet égard lors d'une rencontre le 10 février 2022. Il a alors eu l'occasion de me soumettre certaines observations, qu'il a complétées le 14 février.

[173] Un manquement au Code n'implique pas une sanction dans tous les cas. L'objectif essentiel de la détermination d'une sanction en déontologie parlementaire n'est pas de punir, mais plutôt de s'assurer du respect des règles déontologiques que les députés se sont données. Il s'agit de protéger l'Assemblée nationale et le public en général, mais aussi de

71 ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Lignes directrices portant sur les budgets et allocations versés par l'Assemblée nationale aux députés et aux titulaires de cabinet pour l'exercice de leurs fonctions parlementaires*, Bureau de l'Assemblée nationale, 4 mai 2017.

maintenir la confiance des citoyens envers leurs institutions démocratiques. Dans la poursuite de cet objectif, les circonstances propres à chaque cas doivent être prises en considération. À cet effet, plusieurs éléments aggravants ou atténuants doivent être soupesés dans l'analyse menant à la détermination de recommander qu'une sanction soit imposée, ou pas.

[174] À cet égard, les éléments suivants ont déjà été pris en compte comme facteurs atténuants ou aggravants par la jurisprudence du Commissaire : la perpétuation du manquement⁷², la bonne foi⁷³, la coopération tout au long du processus⁷⁴ ou, au contraire, l'absence de celle-ci⁷⁵, le fait de favoriser les intérêts personnels de proches⁷⁶, la reconnaissance hâtive de l'existence d'un manquement⁷⁷, la remise des biens⁷⁸, la croyance sincère bien qu'erronée⁷⁹ et le fait d'apprendre de son erreur⁸⁰. À ceci, j'ajouterais que les

72 COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport d'enquête au sujet de monsieur Pierre Fitzgibbon, ministre de l'Économie et de l'Innovation et député de Terrebonne*, 1^{er} juin 2021, par. 105, 109 et 110.

73 COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport d'enquête au sujet de madame Sylvie D'Amours, députée de Mirabel*, 1^{er} décembre 2014, par. 59 et 61; COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport d'enquête au sujet de monsieur Pierre Karl Péladeau, député de Saint-Jérôme*, 5 décembre 2014, par. 97 et 100; COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport d'enquête au sujet de monsieur Yves Bolduc, ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport, ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de la Science et député de Jean-Talon jusqu'au 26 février 2015*, 29 juillet 2015, par. 106 et 107; COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport d'enquête au sujet de Sam Hamad, ministre responsable de l'Administration gouvernementale et de la Révision permanente des programmes, jusqu'au 7 avril 2016, président du Conseil du trésor, jusqu'au 7 avril 2016, ministre responsable de la région de la Capitale-Nationale, jusqu'au 7 avril 2016, et député de Louis-Hébert*, 8 juin 2016, par. 237 (2); *Rapport d'enquête au sujet de monsieur Claude Surprenant, député de Groulx*, préc., note 31, par. 287; COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport d'enquête au sujet de madame Marie-Louise Tardif, députée de Laviolette-Saint-Maurice*, préc., note 23, par. 232; COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport d'enquête au sujet de monsieur Pierre Fitzgibbon, ministre de l'Économie et de l'Innovation et député de Terrebonne*, 28 octobre 2020, par. 316.

74 COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport d'enquête au sujet de madame Marie-Louise Tardif, députée de Laviolette-Saint-Maurice*, préc., note 23, par. 233.

75 COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport d'enquête au sujet de monsieur Pierre Paradis, député de Brome-Missisquoi*, préc., note 29, par. 174; COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport d'enquête au sujet de monsieur Pierre Fitzgibbon, ministre de l'Économie et de l'Innovation et député de Terrebonne*, 6 décembre 2020, par. 312, 313 et 321.

76 COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport d'enquête au sujet de monsieur Pierre Paradis, député de Brome-Missisquoi*, préc., note 29, par. 167.

77 COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport d'enquête au sujet de monsieur Pierre Karl Péladeau, député de Saint-Jérôme*, préc., note 73, par. 8, 96 et 99.

78 COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport d'enquête au sujet de madame Marie-Louise Tardif, députée de Laviolette-Saint-Maurice*, préc., note 23, par. 234.

79 *Rapport d'enquête au sujet de monsieur Jacques Daoust, ministre des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports et député de Verdun, jusqu'au 19 août 2016*, 29 août 2016, par. 95; COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport d'enquête au sujet de madame Marie-Louise Tardif, députée de Laviolette-Saint-Maurice*, préc., note 23, par. 232.

80 COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport d'enquête au sujet de madame Sylvie D'Amours, députée de Mirabel*, préc., note 73, par. 61.

fonctions occupées par la personne visée et son degré d'influence auprès des pairs doivent également être pris en compte.

[175] En l'espèce, le Whip en chef a fait preuve d'une collaboration exemplaire tout au long du processus. Il a en effet réagi promptement à mes demandes en me transmettant avec célérité et diligence les documents et les informations demandées.

[176] Dès notre rencontre du 21 décembre 2021, soit immédiatement après avoir visionné, à ma demande, la formation du 10 novembre, le Whip en chef admet que son contenu est problématique. Il a par la suite entrepris rapidement des démarches visant à sensibiliser non seulement les membres de son personnel, mais également ceux de tous les bureaux de circonscription du groupe parlementaire formant le gouvernement. Un total de cinq (5) formations ont été données à cet effet par une personne de mon bureau en janvier. Le Whip en chef et les whips adjoints ont pris part à la formation offerte aux membres du personnel du cabinet, puisque son contenu leur était également destiné.

[177] En outre, lors de notre rencontre du 10 février, visant à lui exposer mes conclusions, il reconnaît sa responsabilité en admettant que si les membres de son personnel avaient adéquatement été sensibilisés à la nécessaire séparation entre le travail parlementaire et le travail partisan, la formation n'aurait pas été donnée sous cette forme.

[178] Le Whip en chef s'est aussi engagé à prendre les mesures appropriées afin de récupérer le temps consacré par les membres de son personnel à cette formation, afin que ces derniers ne soient pas rémunérés par des fonds publics, en l'occurrence la masse salariale mise à sa disposition dans l'exercice de sa charge.

[179] Pour ces motifs, je ne considère pas opportun de recommander l'imposition d'une sanction au Whip en chef.

6 AUTRES ENJEUX SOULEVÉS PAR L'ENQUÊTE

[180] Je tiens maintenant à aborder l'utilisation des biens et services de l'État qui a possiblement été faite par les participants aux deux (2) formations. La présente enquête ne visait pas à connaître qui, parmi les membres du personnel des bureaux de circonscription, ont assisté à aux formations du 11 juin et du 10 novembre 2021, ni au moyen de quel appareil. Je rappelle toutefois que les convocations pour les formations ont été envoyées à tous les employés des bureaux de circonscription, au moyen de leurs adresses courriel de l'Assemblée nationale. Je rappelle également que les formations se sont tenues pendant les heures normales de bureau, un jour de semaine.

[181] Outre le temps consacré aux formations elles-mêmes, il y a lieu de s'attarder à deux (2) éléments précis soulevés par la preuve recueillie au cours de la présente enquête. Le premier élément est contenu dans la formation du 10 novembre. Lors de celle-ci, les membres du personnel des bureaux de circonscription ont reçu le mandat d'élaborer un plan de placements média en vue de la pré-campagne et de la campagne électorale en vue de le soumettre avant le 15 février 2022 au Formateur, qui est également directeur de la planification et des achats médias pour la pré-campagne et la campagne CAQ 2022.

[182] Il est évident que cette tâche, dont les différentes étapes ont été décrites précédemment dans la section portant sur le contenu de la formation⁸¹, nécessitera plusieurs heures de travail pour la ou les personnes impliquées dans sa réalisation au sein de chaque bureau de circonscription. Considérant que la demande concerne l'ensemble des bureaux de circonscription du groupe parlementaire formant le gouvernement, plusieurs centaines d'heures pourraient être consacrées à cette fin.

[183] Bien que l'objectif du Code ne soit pas de mener des vérifications à l'échelle d'une formation politique, je suis hautement préoccupée par l'ampleur des biens et services de l'État qui pourraient être, ou pourraient avoir été, utilisés à cette fin, d'autant plus qu'aucune consigne relative à l'utilisation des biens et services de l'État, qu'elle soit générale ou spécifique, n'a été donnée aux participants à cette occasion.

[184] Le deuxième élément que je souhaite aborder concerne l'implication des membres du personnel des bureaux de circonscription dans la gestion des placements média partisans, de manière générale, en dehors de la période pré-électorale ou électorale, tout au long de leur mandat. La preuve a en effet révélé que les commandes de produits média partisans des députés, par exemple pour des événements de financement, sont initiées par les membres des différents bureaux de circonscription, puis traitées par la permanence du parti, au même titre que les demandes de placements dits « Assnat ».

[185] Il va pourtant de soi que des activités de cette nature ne peuvent être effectuées par les membres du personnel d'un député dans l'exercice de leurs fonctions. Il s'agit d'une activité partisane qui ne peut être réalisée qu'en dehors des heures rémunérées par l'Assemblée nationale et à l'extérieur des bureaux de circonscription. Elle ne peut également pas se faire au moyen du matériel fourni dans le cadre de l'exercice des fonctions de membre du personnel.

[186] En raison du rôle central qu'ils jouent dans notre système parlementaire, notamment de veiller à la cohésion et à l'assiduité au sein de leur groupe parlementaire, et de l'influence que cela leur confère auprès de leurs collègues, les whips doivent faire preuve d'une sensibilité éthique et déontologique élevée.

[187] La jurisprudence du Commissaire reconnaît ainsi que les whips ont un rôle important à exercer pour renseigner tous les députés et les membres du personnel politique sur les risques d'un manquement à l'article 36 du Code⁸². Ils sont les mieux placés, dans l'exercice de leur charge, pour surveiller et exercer le suivi nécessaire afin de prévenir les manquements, compte tenu de leur accès privilégié aux renseignements et aux personnes en position d'autorité⁸³.

[188] À cet égard, je note qu'en avril 2019, une formation a été donnée, à l'initiative du cabinet du Whip en chef, à environ cent cinquante (150) personnes provenant des bureaux de

81 *Supra*, par. [57] à [60].

82 COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport d'enquête au sujet de monsieur Claude Surprenant, député de Groulx*, préc., note 31, par. 214.

83 *Id.*

circonscription du groupe parlementaire formant le gouvernement. Cette formation, donnée par du personnel de mon bureau, portait sur les principes éthiques et les règles déontologiques qui sont applicables aux membres du personnel des députés. L'initiative de cette séance d'information est sans conteste une mesure appréciable de la part du Whip en chef, tout comme l'est l'organisation récente de cinq (5) formations destinées aux membres du personnel politique du groupe parlementaire formant le gouvernement dans la foulée de cette enquête.

[189] Il ne faut cependant pas en déduire que les whips sont responsables de l'application du Code par les membres de leur caucus. Il ne leur revient pas non plus d'effectuer une surveillance des activités de l'ensemble des bureaux de circonscription. À ce titre, il revient à chaque élu de s'assurer que les membres de son propre personnel n'utilisent les biens et services de l'État que pour des activités liées à l'exercice de leur charge.

[190] Conséquemment, la responsabilité du temps consacré par les employés des bureaux de circonscription aux formations du 11 juin et du 10 novembre 2021, à l'élaboration, le cas échéant, d'un plan de placements média en vue des prochaines élections générales, incombe à chaque député. Je les enjoins à prendre immédiatement les dispositions nécessaires, si ce n'est déjà fait, pour s'assurer que le temps y étant consacré n'a pas été rémunéré par l'Assemblée nationale et de donner des consignes claires pour qu'une telle situation ne se reproduise pas.

[191] Je leur rappelle également que les commandes de placements média partisans ne sont pas des tâches qui peuvent être effectuées dans l'exercice des fonctions de membres du personnel, même si la soumission desdites commandes s'exécute de la même façon et avec le même outil que les commandes de placements média « Assnat ». Il est de la responsabilité des députés de mettre en place des processus qui respectent la séparation requise entre les activités liées à l'exercice de leur charge et les activités partisans et de veiller à ce qu'ils soient respectés.

7 REMARQUES FINALES

[192] Je constate que les faits ayant donné ouverture à cette enquête résultent, en grande partie, d'un manque de formation sur les principes éthiques et les règles déontologiques applicables aux élus et aux membres de leur personnel. La connaissance de ceux-ci est pourtant essentielle dans l'exercice de leur charge.

[193] Le Code ne contenant pas de mécanisme rendant obligatoire une formation sur les dispositions qu'il contient, trop peu d'élus prennent le temps d'en suivre une, malgré les nombreux appels en ce sens de ma part, auprès des whips de toutes les formations politiques. Au cours de la présente législature, seuls vingt-neuf (29) membres de l'Assemblée nationale ont reçu une formation. Une telle sensibilisation est pourtant essentielle s'ils veulent éviter de se placer en situation de manquement.

[194] L'importance d'une telle formation, réitérée à plusieurs reprises par le Commissaire, avait été évoquée dès le premier rapport sur la mise en œuvre du Code, déposé en 2015. Les députés eux-mêmes semblaient en reconnaître la nécessité puisque les membres de la

commission ayant étudié ce rapport ont approuvé la recommandation qu'il contenait visant à ce que la formation soit obligatoire. En 2019, j'y allais à mon tour d'une recommandation en ce sens, dans le deuxième rapport de mise en œuvre du Code.

[195] Plus récemment, les membres de l'Assemblée nationale ont adopté à l'unanimité la *Loi modifiant la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités, la Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale et diverses dispositions législatives*⁸⁴ qui prévoit notamment l'obligation, pour les élus municipaux de suivre une formation en éthique et déontologie reconnue dès leur élection et lors de chaque mandat successif.

[196] J'invite les parlementaires à prendre les dispositions nécessaires afin qu'eux-mêmes et tous les membres de leur personnel reçoivent une formation sur les valeurs et principes éthiques devant guider leur conduite ainsi que sur les règles déontologiques qui leur sont applicables. Cette formation devrait être reçue dès leur élection ou leur entrée en fonction et au moins une fois par législature par la suite.

[197] En outre, la période précédant des élections générales pouvant être source d'ambiguïté et de questionnements légitimes sur le plan éthique et déontologique, notamment pour les membres du personnel des députés, le Commissaire publiera sous peu des lignes directrices visant spécifiquement leur conduite pendant la période électorale.



ARIANE MIGNOLET

Commissaire à l'éthique et à la déontologie

16 février 2022

84 L.Q. 2021, c. 31