

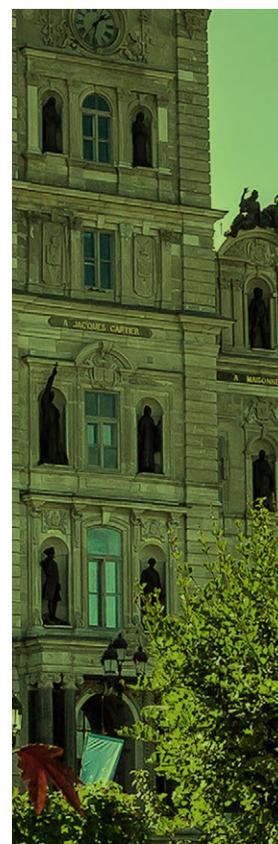
ENTREtenir LA CONFiance

Rapport 2020-2024

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



COMMISSAIRE
À L'ÉTHIQUE ET À
LA DÉONTOLOGIE



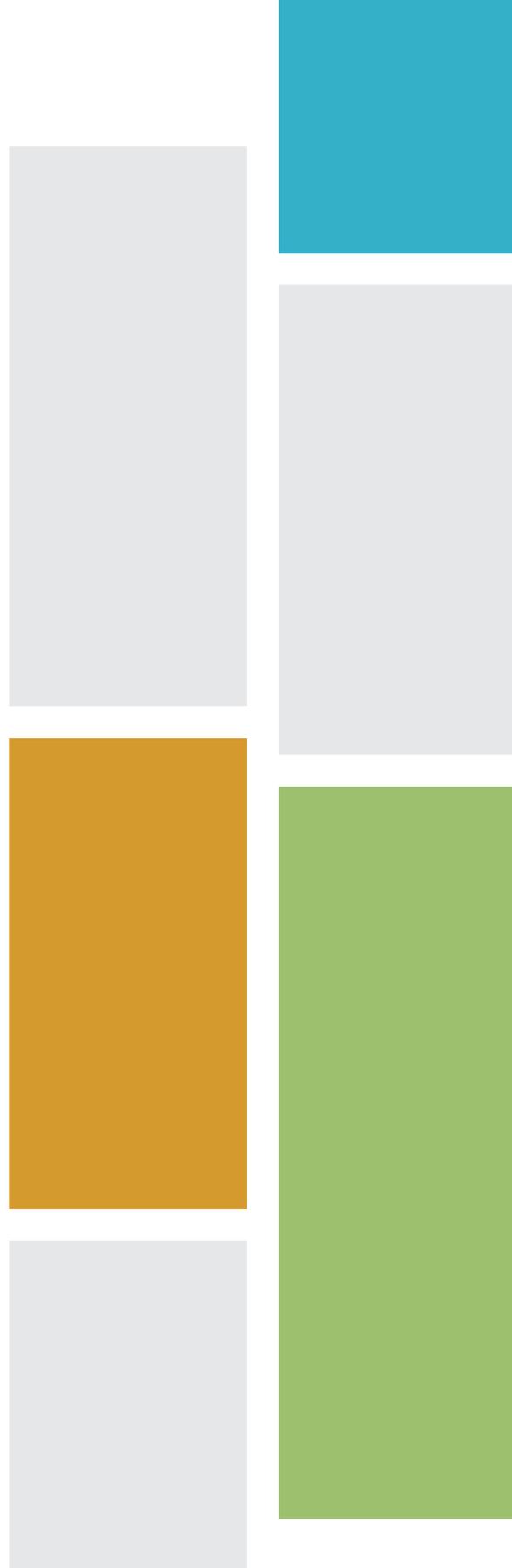
ENTREtenir LA CONFiance

Rapport 2020-2024

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



COMMISSAIRE
À L'ÉTHIQUE ET À
LA DÉONTOLOGIE



RÉDACTION

Commissaire à l'éthique et à la déontologie

RÉVISION

Éliane de Nicolini

INFOGRAPHIE

Geneviève Bolduc

Le présent document peut être consulté dans la section Publications sur le site Web du Commissaire à l'éthique et à la déontologie: ced-qc.ca.

Note – Nous reconnaissons que certaines personnes ne s'identifient ni au genre masculin ni au genre féminin. Nous avons opté pour une féminisation syntaxique et une formulation neutre dans un esprit non discriminatoire. De plus, le Commissaire à l'éthique et à la déontologie (avec un « C » majuscule) désigne l'institution, alors que le commissaire (avec un « c » minuscule) est utilisé quand il s'agit de la personne désignée par l'Assemblée nationale du Québec.

ISBN 978-2-550-98952-3

ISBN (PDF) 978-2-550-98953-0

Dépôt légal — Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2024

© Commissaire à l'éthique et à la déontologie — 2024

Québec, le 4 décembre 2024

Madame Nathalie Roy
Présidente de l'Assemblée nationale
Hôtel du Parlement
1045, rue des Parlementaires
1^{er} étage, bureau 1.27
Québec (Québec) G1A 1A4

Madame la Présidente,

En application de l'article 114 du *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale* (chapitre C-23.1), j'ai l'honneur de vous présenter le troisième rapport sur la mise en œuvre de ce texte de loi.

Ce rapport fait état de la manière dont le Code est appliqué et des enjeux constatés au fil du temps. Il présente, entre autres, mes observations et mes recommandations sur l'opportunité de modifier le Code.

Je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de mes sentiments distingués.

La commissaire,

Ariane Mignolet
(Original signé)

TABLE DES MATIÈRES

Mot de la commissaire	11
Liste des recommandations	13
Introduction	15
Chapitre 1	
La confiance à l'égard des parlementaires	17
1.1. La dignité de la charge de député	19
INTRODUCTION	21
- État de situation	22
- Les autres cadres ou juridictions disposant d'une règle déontologique particulière sur la dignité de la charge	24
• Le droit professionnel	24
• Le Sénat du Canada	25
• Les élu·es et élu·es municipaux	26
- L'application à la conduite générale des personnes assujetties	28
- Le caractère grave de la conduite	30
- Une diversité de conduites et de comportements visés	32
• La violence, le harcèlement ou tout autre type d'incivilité	32
• Les représailles	34
• Les propos irrespectueux ou inappropriés	35
• Les autres conduites répréhensibles	36
CONCLUSION	37
RECOMMANDATION 1	37

1.2. L'utilisation des médias sociaux par les parlementaires et les membres du personnel politique	39
INTRODUCTION	41
- L'utilisation des médias sociaux au regard du Code, des Règles et du Règlement	44
• L'utilisation des biens et services de l'État	45
• Les risques de conflits d'intérêts: les médias sociaux comme outil de promotion	48
• Le respect des valeurs et des principes éthiques	51
• Les risques de confusion	55
- Les limites du rôle du Commissaire	57
CONCLUSION	58
1.3. Le financement politique populaire	61
INTRODUCTION	63
- Le service aux citoyennes et aux citoyens	65
- Les conflits d'intérêts	66
■ RECOMMANDATION 2	69
- La confidentialité des renseignements	72
■ RECOMMANDATION 3	74
- Les dons et avantages	74
■ RECOMMANDATION 4	76
- L'utilisation des biens et services de l'État	77
CONCLUSION	79

Chapitre 2

La confiance à l'égard de l'institution du Commissaire 81

2.1. La considération d'éléments nouveaux et de leur effet sur les rapports d'enquête 83

INTRODUCTION 85

- État de situation 85

- Le processus d'enquête 85

- Le caractère définitif des rapports d'enquête 87

- Les enjeux 88

- Les autres juridictions et les autres domaines du droit 89

- Les mécanismes et les critères en déontologie parlementaire 89

- Les mécanismes et les critères dans les autres domaines du droit 92

- En bref 96

CONCLUSION 96

RECOMMANDATION 5 97

2.2. Le renforcement du mode de gouvernance de l'institution 99

INTRODUCTION 101

- Contexte 102

- La mission du Commissaire 103

- L'exercice des fonctions et pouvoirs liés à la mission du Commissaire 104

- Les effets sur la poursuite des activités et des services du Commissaire 105

- Les autres modèles institutionnels 106

- Les autres personnes désignées par l'Assemblée nationale du Québec 106

- Les autres institutions canadiennes encadrant la déontologie parlementaire 108

CONCLUSION 109

RECOMMANDATION 6 111

Conclusion 113

Bibliographie 115

MOT DE LA COMMISSAIRE

Le troisième rapport sur la mise en œuvre du *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale* (ci-après le «Code») est présenté près de quinze (15) ans après l'adoption de cette loi. Il fait suite à deux précédents rapports, l'un déposé en 2015 par mon prédécesseur, et l'autre en 2019 alors que j'exerçais mon premier mandat à titre de commissaire à l'éthique et à la déontologie (ci-après «commissaire»). Ce processus quinquennal constitue un exercice tout indiqué de réflexion et d'analyse, qui a pour but d'évaluer l'application des dispositions du Code de soulever les enjeux qui en découlent. Il permet de s'assurer du respect de l'intention du législateur au moment de l'adoption du Code ainsi que de proposer des avenues visant à actualiser ce texte au regard de la réalité quotidienne des élues et élus et de l'institution en matière d'éthique et de déontologie. Il est à noter que, depuis son adoption en 2010, le Code n'a pas fait l'objet de révision d'envergure : seules quelques modifications ponctuelles, notamment de concordance, y ont été apportées¹.

Le dernier rapport sur la mise en œuvre du Code contenait vingt-deux (22) recommandations, qui étaient essentiellement regroupées sous quatre thèmes. Je réitère ces précédentes recommandations.

Pour sa part, le présent rapport s'attarde à analyser en profondeur cinq thèmes qui soulèvent des enjeux dans l'application du Code, menant, pour la plupart, à des recommandations de modifications législatives :

1. La dignité de la charge de député;
2. L'utilisation des médias sociaux par les parlementaires et les membres du personnel politique;
3. Le financement politique populaire;
4. La considération d'éléments nouveaux et de leur effet sur les rapports d'enquête;
5. Le renforcement du mode de gouvernance de l'institution.

Ces thèmes ont en commun la notion de confiance des citoyennes et citoyens et des élus envers les institutions démocratiques et le rôle que joue le Code sur ce plan. Par le dépôt de ce rapport, je formule le souhait que les recommandations qu'il met de l'avant sauront alimenter les réflexions en matière d'éthique et de déontologie parlementaires et seront considérées éventuellement par le législateur afin d'adapter et de mettre à jour le Code.



¹ L'article 35 du Code a été modifié en 2022, de manière à inclure des motifs qui ne constituent pas des défauts d'assiduité. Les articles 45, 50, 56 et 86 du Code ont été ajustés à des fins de concordance.

Je tiens, en terminant, à remercier toutes les personnes qui ont contribué, chacune à leur façon, à l'élaboration du présent rapport. D'abord, je souligne que les parlementaires et les membres de leur personnel, grâce à leurs échanges quotidiens avec l'institution et à la confiance qu'elles et ils lui témoignent, nourrissent en continu la réflexion relative à la mise en œuvre du Code. Puis, je pense aux citoyens que nous rencontrons, principalement issus de la communauté étudiante ou travaillant pour d'autres organismes publics, qui par leurs questions et l'intérêt démontré envers le Commissaire à l'éthique et à la déontologie (ci-après le «Commissaire»), nous permettent de demeurer sensibilisés à leurs attentes envers les institutions démocratiques. Je tiens également à remercier la juriste, M^e Marie Deschamps, les institutions homologues au Commissaire, ailleurs au Canada et dans la Francophonie, de même que tous nos partenaires institutionnels qui, à la faveur d'échanges enrichissants et de conseils avisés, permettent à notre équipe de raffiner son expertise non seulement en ce qui concerne l'éthique et la déontologie parlementaires, mais aussi en matière d'intégrité publique. Enfin, mes remerciements bien sentis vont aux membres du personnel du Commissaire qui, par la mise à profit de leurs compétences diverses et par leur engagement soutenu envers l'institution et sa mission, ont collectivement participé à l'élaboration de ce rapport.

La commissaire,

Ariane Mignolet
(Original signé)

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation 1

Que le Code soit modifié de manière à inclure au Titre II l'interdiction de toute conduite portant atteinte à la dignité de la charge de député ou de l'Assemblée nationale.

37

Recommandation 2

Que le Code soit modifié de manière à ajouter, après chaque mention de l'expression «toute autre personne» aux articles 16 et 17, les termes «ou entité», afin d'interdire aux députées et députés de favoriser de manière abusive les intérêts personnels de toute entité, ce qui inclut les partis politiques.

69

Recommandation 3

Que le Code soit modifié de manière à prévoir que les députées et députés ne doivent utiliser les renseignements obtenus dans l'exercice de leur charge qu'aux fins pour lesquelles ils ont été obtenus.

74

Recommandation 4

Que le Code soit modifié de manière à ajouter à l'article 29, après la mention de l'expression «autre personne», les termes «ou entité», afin d'interdire aux députées et députés de solliciter, de susciter, d'accepter ou de recevoir quelque avantage que ce soit pour toute entité, ce qui inclut les partis politiques, en échange d'une intervention ou d'une prise de position.

76

Recommandation 5

Que le Code soit modifié de manière à permettre à la ou au commissaire de considérer l'effet d'éléments nouveaux — tant ceux qui sont survenus antérieurement à la production du rapport, mais qui n'ont pu être découverts à l'époque que ceux qui sont survenus postérieurement à la production du rapport — sur les conclusions d'une enquête lorsque, de son avis, ces éléments pourraient modifier les conclusions initiales de cette enquête.

97

Recommandation 6

Que le Code soit modifié de manière à minimiser les effets occasionnés par l'absence, l'empêchement d'agir ou la cessation des fonctions de la personne désignée exerçant les fonctions de commissaire en titre, sur la continuité des activités de l'institution ainsi que sur les parlementaires et les membres du personnel politique.

111

INTRODUCTION

La déontologie parlementaire, en créant des normes et des règles, vise à encadrer la conduite des députées et députés de façon, notamment, à préserver la confiance entre les parlementaires et les citoyennes et les citoyens qu'ils représentent². En effet, les députés ont une responsabilité à l'égard de ces derniers, plus particulièrement en ce qui a trait à leur devoir d'exemplarité et de transparence³.

Lorsque la conduite des élu·es se trouve en adéquation avec les attentes de la population, la confiance envers la charge qu'ils exercent et qu'ils représentent, voire envers les institutions démocratiques dans leur ensemble, s'en voit renforcée. Il existe un lien intrinsèque entre, d'une part, la déontologie parlementaire et, d'autre part, la notion de confiance: «La notion de confiance et ses liens avec la démocratie occupent une place centrale dans les réflexions sur la déontologie parlementaire. En effet, l'efficacité du système représentatif repose tout entier sur la capacité des citoyens à "faire confiance" à leurs représentants [...]»⁴.

D'ailleurs, au cours des débats relatifs à l'étude du projet de loi qui a donné naissance au Code, les législatrices et les législateurs ont rappelé à maintes reprises l'objectif poursuivi par l'adoption d'une loi encadrant l'éthique et la déontologie parlementaires, soit le maintien de la confiance de la population envers eux et les institutions démocratiques⁵. La notion de confiance a également été consacrée dans le Code, à l'article 9: «Les députés reconnaissent que le respect de ces valeurs constitue une condition essentielle afin de maintenir la confiance de la population envers eux et l'Assemblée nationale et afin de réaliser pleinement la mission d'intérêt public qui leur est confiée».

Au premier chef, il revient aux élus de bâtir un lien de confiance avec la population et de travailler à le préserver. Pour sa part, le Commissaire veille à assurer un équilibre entre la mission de l'institution, la confiance du public et l'indépendance dont jouissent les parlementaires dans l'exercice de leur charge. Le Commissaire fait partie des institutions et des mécanismes mis en place par l'Assemblée nationale afin de soutenir les députés dans l'atteinte de cet objectif.

L'évolution constante de l'éthique et de la déontologie parlementaires de même que des attentes de la société exige une réflexion de tous les instants quant à la mise en œuvre du Code, afin d'assurer que celui-ci exerce pleinement sa mission de préservation de la confiance des citoyens, tant envers leurs élus que l'institution du Commissaire.

D'une part, il est essentiel de maintenir la confiance de la population envers les parlementaires et la charge qu'ils exercent. Travaillant dans le domaine de l'intégrité publique, le Commissaire, de son côté, a comme mandat de faire respecter le Code. Pour ce faire, il conseille, accompagne et encadre les membres de l'Assemblée nationale et leur personnel politique, en s'assurant que les règles déontologiques ainsi que les valeurs et principes éthiques établis guident leur conduite.

2 Baptiste Javary, *La déontologie parlementaire*, Thèse présentée et soutenue le 29 novembre 2019, Paris, Université Paris Nanterre Paris X, 2019, p. 5.

3 *Id.*

4 *Id.*, p. 11.

5 Assemblée nationale du Québec, *Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*, 39^e légis., 1^{er} sess., vol. 41, n^o 78, 25 novembre 2009 (Sylvie Roy); Assemblée nationale du Québec, *Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*, 39^e légis., 1^{er} sess., vol. 41, n^o 77, 24 novembre 2009 (Jacques Dupuis).

D'autre part, le Commissaire accorde une grande importance à préserver la confiance des députés ainsi que celle des citoyens envers l'institution elle-même et les institutions démocratiques dans leur ensemble. Les membres de l'Assemblée nationale, et leur personnel, doivent avoir la certitude que le Commissaire accomplit sa mission avec toute l'indépendance, l'impartialité et la diligence requises. Le maintien de la confiance des élus envers l'institution du Commissaire s'avère essentielle puisqu'elle constitue le socle sur lequel repose l'accompagnement qui leur est offert et qui concourt au respect du Code.

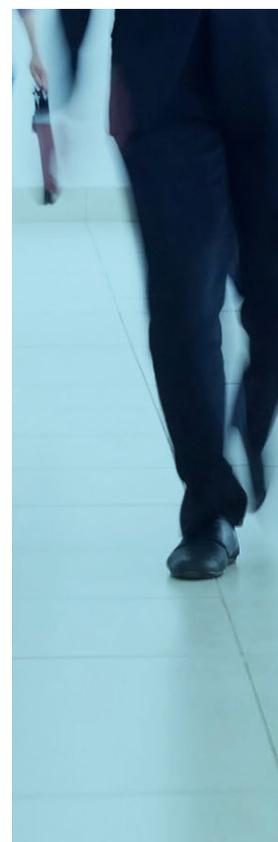
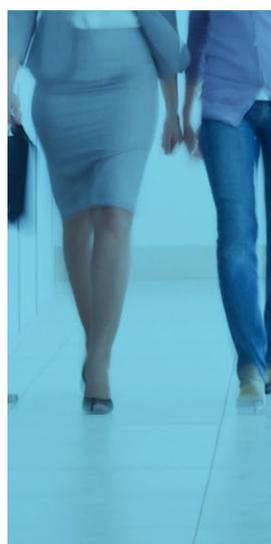
Ainsi, le présent rapport est composé de deux chapitres. Le premier aborde la confiance accordée aux députés et à la charge qu'ils représentent sous l'angle de trois thèmes. D'abord, le premier thème porte sur la dignité de la charge de député et de l'Assemblée nationale, qui souligne l'importance que revêt l'exercice d'une charge électorale. Puis, le premier chapitre traite d'un thème d'actualité incontournable en politique, soit celui de l'utilisation des médias sociaux par les parlementaires et les membres de leur personnel politique. Ces deux premiers thèmes renvoient à la conduite éthique de ces derniers. Pour celles et ceux qui y sont assujettis, les dispositions édictant les valeurs et les principes éthiques comportent de nombreuses balises à respecter. Cependant, l'adoption d'un comportement «éthique» en toute circonstance, que ce soit en l'absence de règle déontologique précise ou en complément de telles règles, implique avant tout une grande part de responsabilité individuelle. Ensuite, le troisième thème s'intéresse à la question du financement politique populaire, balisé notamment par les valeurs et principes éthiques ainsi que les règles déontologiques énoncées dans le Code. Activité incarnant une forme d'expression populaire, le financement politique a été récemment abordé dans deux rapports d'enquête du Commissaire⁶.

Le rapport traite, dans un second chapitre, de la confiance envers l'institution du Commissaire et les institutions démocratiques sous l'angle de deux thèmes. L'institution se penche d'abord sur l'effet d'éléments nouveaux sur les conclusions d'une enquête. À ce sujet, une motion adoptée par l'Assemblée nationale le 7 décembre 2023 a mené au dépôt d'un rapport portant sur une situation déjà analysée par le Commissaire, ce qui a constitué un précédent. Enfin, ce chapitre examine le renforcement du mode de gouvernance de l'institution. Les écueils que comporte le processus actuel de désignation d'un commissaire par intérim, lorsque le commissaire est absent, empêché d'agir ou cesse d'exercer ses fonctions, sont notamment abordés.

6 Commissaire à l'éthique et à la déontologie, *Rapport d'enquête au sujet de monsieur Louis-Charles Thouin, député de Rousseau*, 18 septembre 2024; Commissaire à l'éthique et à la déontologie, *Rapport d'enquête au sujet de monsieur Sylvain Lévesque, deuxième vice-président de l'Assemblée nationale et député de Chauveau*, 5 novembre 2024.

Chapitre 1

**La confiance
à l'égard des
parlementaires**



La dignité de la charge de député



1.1 La dignité de la charge de député

INTRODUCTION

Au Québec, le Code applicable aux membres de l'Assemblée nationale a été adopté en 2010 de manière non seulement à édicter des règles déontologiques, mais aussi à énoncer des valeurs et principes éthiques⁷. Au contraire de la majorité des lois régissant les conflits d'intérêts des parlementaires des autres provinces canadiennes, il ne vise pas qu'à offrir un cadre juridique déontologique, mais comporte également des dispositions qui renvoient à la conduite éthique attendue des élus et élues. Cette particularité du Code québécois emporte tout de même des limites dans son application, comme nous l'exposerons dans la présente section.

De ce point de vue, les députées et députés ont un devoir d'exemplarité et de probité face aux citoyennes et citoyens qui les ont élus et qu'ils représentent. En effet, les attentes de la population envers eux sont élevées. Le maintien de la confiance des citoyens envers les parlementaires est notamment lié à leur conduite, qui doit être guidée par l'intérêt public⁸. La Cour suprême du Canada souligne l'importance du rôle des élus occupant une charge publique au regard du maintien du bon fonctionnement d'une société démocratique:

«[...] les qualités requises pour être élu et pour occuper à tous les niveaux de gouvernement une fonction supérieure sont une question de très grande importance dans le fonctionnement de la collectivité démocratique. Il faut sauvegarder le caractère sacré de ces fonctions et le respect absolu des conditions requises pour les occuper si l'on veut que le gouvernement démocratique réponde à ce qu'on attend de lui⁹.»

Comme le rappelle l'Association parlementaire du Commonwealth, l'importance des responsabilités et des pouvoirs incombant aux députés requiert l'application des standards éthiques les plus élevés: «Parliamentarians are entrusted with significant power and responsibility in a democratic society and as such must demonstrate the highest ethical standards¹⁰».

Dans ce contexte, le Commissaire s'intéresse plus particulièrement à la dignité dont doivent faire preuve les députés dans l'exercice de leur charge. D'autres paliers de gouvernement, dont le Sénat du Canada et les municipalités québécoises, se sont dotés d'une règle déontologique particulière imposant une conduite qui ne peut porter atteinte à la dignité de la charge¹¹. Certains codes de déontologie professionnelle contiennent également des dispositions relatives à l'exercice des fonctions de leurs membres, qui doit être empreint de dignité.

7 Art. 6 du Code.

8 Albert Mayrand, avec la collaboration d'André Tremblay, *Incompatibilités de fonctions et conflits d'intérêts en droit parlementaire québécois*, Montréal, Éditions Thémis, 1997, p. 2.

9 *La Reine c. Wheeler*, [1979] 2 R.C.S. 650, p. 666.

10 Commonwealth Parliamentary Association, *Standards for Codes of Conduct for Members of Parliament and the Parliamentary Workplace*, 2024 Edition, en ligne: <https://www.cpahq.org/media/k4bhbzvd/codes-of-conduct-2024_final.pdf>, p. 1.

11 *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*, RLRQ, c. E-15.1.0.1, en ligne: <<https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/E-15.1.0.1>>, art. 6 (O.2°); Canada, Sénat, *Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs*, 13 juin 2024, en ligne: <<https://seo-cse.sencanada.ca/media/wmvkposx/code-r%C3%A9gissant-l-%C3%A9thique-et-les-conflits-d-int%C3%A9r%C3%AAts-des-s%C3%A9nateurs-ethics-and-conflict-of-interest-code-for-senators-14-juin-2024.pdf>>, art. 7.1 et 7.2.

Le terme « dignité » signifie, dans son sens commun, une « fonction, [un] titre ou [une] charge qui donne à quelqu'un un rang éminent¹² » ou au « respect que mérite quelqu'un, quelque chose¹³ ». Le conseiller sénatorial en éthique s'appuie sur le *Oxford Dictionary*, *Le Petit Robert* ainsi que les décisions du Conseil de la magistrature du Québec pour définir la norme de « dignité », de manière à se fonder sur le sens usuel des mots, dans le contexte de l'analyse d'une disposition du *Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs* (ci-après le « Code des sénateurs »), qui porte sur la dignité inhérente à la charge de sénateur. Cette dernière norme renvoie à « l'état ou la qualité d'être digne d'honneur ou de respect » ainsi qu'à la réserve et la retenue¹⁴.

Les dispositions actuelles du Code québécois n'abordent pas spécifiquement la dignité de la charge des élus ou celle de l'Assemblée nationale. Pour l'heure, la ou le commissaire peut s'appuyer sur les valeurs et les principes éthiques qui sont édictés à l'article 6 du Code afin d'interpréter la portée de leurs obligations dans ce contexte. De ce fait, des difficultés découlent de l'application de cette disposition, plus particulièrement en ce qui concerne l'exercice du rôle coercitif du Commissaire.

État de situation

Comme nous l'avons évoqué précédemment, le Code ne comprend pas de règle déontologique interdisant une conduite qui porte atteinte à la dignité de la charge de député ou de l'Assemblée nationale. Toutefois, l'article 6 du Code énonce les valeurs de l'Assemblée nationale et les principes éthiques :

- « 6. Les valeurs de l'Assemblée nationale sont les suivantes :
- 1° l'engagement envers l'amélioration des conditions sociales et économiques des Québécois;
 - 2° le respect et la protection de l'Assemblée nationale et de ses institutions démocratiques;
 - 3° le respect envers les membres de l'Assemblée nationale, les fonctionnaires de l'État et les citoyens.

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

- 1° fait preuve de loyauté envers le peuple du Québec;
- 2° reconnaît qu'il est au service des citoyens;
- 3° fait preuve de rigueur et d'assiduité;
- 4° recherche la vérité et respecte la parole donnée;
- 5° a un devoir de mémoire envers le fonctionnement de l'Assemblée nationale et de ses institutions démocratiques. »

12 Le Robert, *Dico en ligne*, en ligne : <<https://dictionnaire.lerobert.com/definition/dignite>>, « Dignité ».

13 *Id.*

14 Canada, Bureau du conseiller sénatorial en éthique, *Rapport d'enquête en vertu du Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs concernant la sénatrice Lynn Beyak*, 19 mars 2019, en ligne : <<https://seo-cse.sencanada.ca/media/wpm2qrm/rapport-d-enqu%C3%AAt-e-en-vertu-du-code-r%C3%A9gissant-l-%C3%A9thique-et-les-conflits-d-int%C3%A9r%C3%AAts-des-s%C3%A9nateurs-concernant-la-s%C3%A9natrice-lynn-beyak.pdf>>, p. 44.

En adoptant le Code, les députés ont confirmé leur adhésion à ces valeurs¹⁵. Ces dernières doivent les guider dans l'exercice de leur charge ainsi que dans l'appréciation et l'interprétation des règles déontologiques¹⁶. Il est attendu des parlementaires qu'elles et ils recherchent une « cohérence entre leurs actions et les valeurs [...], même si, en soi, leurs actions ne contreviennent pas aux règles déontologiques qui leur sont applicables¹⁷ ». Le Code accorde une importance aux valeurs, reconnaissant que « le respect de [celles-ci] constitue une condition essentielle afin de maintenir la confiance de la population envers [les élus et élus] et l'Assemblée nationale et afin de réaliser pleinement la mission d'intérêt public qui leur est confiée¹⁸ ».

Dans l'état actuel du Code, plusieurs types de conduite qui pourraient porter atteinte à la dignité de la charge des élus et élus ou de l'Assemblée nationale ne peuvent être analysés qu'à la lumière des valeurs inscrites à l'article 6.

Or une ambiguïté subsiste quant à savoir si la conduite d'un parlementaire qui ne s'inscrit pas dans le respect des valeurs de l'Assemblée nationale et des principes éthiques prévus à l'article 6 peut, au terme d'une enquête ne portant que sur cette question, constituer un « manquement » au Code.

En effet, des auteurs soulignent que les dispositions se rapportant à l'éthique ne devraient pas être traitées comme celles qui ont trait à la déontologie¹⁹. Alors que les règles déontologiques comportent un degré plus élevé de précision et sont contraignantes, en créant des devoirs et des obligations, le respect des valeurs et principes éthiques relève plutôt de la capacité de réflexion, de l'autonomie et de l'appropriation personnelle de chaque personne²⁰. Une conduite qui ne respecterait pas une règle déontologique peut entraîner une sanction, puisqu'« [i]l n'est attendu et exigé qu'une seule chose : l'obéissance à la règle²¹ ». De plus, les parlementaires adoptent, dans l'exercice de leur charge, une conduite qui respecte les valeurs et principes éthiques lorsqu'ils les considèrent comme étant importants²².

À ce sujet, dans le cadre des débats portant sur projet de loi qui a mené à l'adoption du Code, il a été mentionné que « l'éthique, c'est supposé d'être [sic] quelque chose qu'on s'approprie personnellement, qui ne nous est pas imposé, contrairement à la déontologie²³ ».

15 Art. 7 du Code.

16 Art. 8 du Code.

17 *Id.*

18 Art. 9 du Code.

19 Luc Bégin, « Légiférer en matière d'éthique : le difficile équilibre entre éthique et déontologie », (2011) vol. 13 n° 11 *Éthique publique* 39, p. 40; Yves Boivert (dir.), *L'intervention en éthique organisationnelle : théorie et pratique*, coll. « Éthique publique, hors série », Montréal, Éditions Liber, 2007; Yves Boisvert, *La face cachée des élus — Engagement, responsabilité et comportement éthique*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2009; Louise Lalonde, « Les "lois éthiques", un défi pour le droit », (2011) vol. 13 n° 11 *Éthique publique* 17.

20 Bégin, préc., note 19, p. 42 à 44.

21 *Id.*, p. 43.

22 *Id.*, p. 44.

23 Assemblée nationale du Québec, *Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*, 39^e légis., 1^{re} sess., 7 juin 2010, vol. 41, n° 82.

Dans ce contexte, un constat se dégage au regard de l'application du Code : la ou le commissaire ne peut s'appuyer sur une règle déontologique précise dans l'analyse de conduites de parlementaires qui ne respecteraient pas la dignité de la charge qui leur est confiée par les citoyennes et citoyens.

Les autres cadres ou juridictions disposant d'une règle déontologique particulière sur la dignité de la charge

Le droit professionnel

Plusieurs codes de déontologie professionnelle édictent des règles qui exigent que leurs membres adoptent une conduite qui respecte l'honneur et la dignité de la profession. En effet, les membres d'une profession peuvent avoir à répondre des gestes qu'elles ou ils posent dans la mesure où cette conduite est suffisamment sérieuse pour miner la confiance du public quant à l'exercice de leur profession. Bien qu'il ne soit pas ici question de prétendre que la fonction de parlementaire doit être considérée en tous points comme étant une « profession », il est intéressant d'étudier comment le droit professionnel aborde la dignité de la charge.

Le *Code des professions*²⁴ comprend plusieurs dispositions qui créent des actes dérogatoires « à la dignité de la profession²⁵ ». D'abord, celui-ci édicte une interdiction générale de « poser un acte dérogatoire à l'honneur ou à la dignité de sa profession ou à la discipline des membres de l'ordre ni exercer une profession, un métier, une industrie, un commerce, une charge ou une fonction qui est incompatible avec l'honneur, la dignité ou l'exercice de sa profession²⁶ ». Puis, le *Code des professions* prévoit d'autres dispositions énonçant des conduites particulières, qui constituent des actes dérogatoires à la dignité de la profession. Parmi ces conduites, on trouve notamment le fait d'abuser d'une relation professionnelle « pour avoir avec [une personne] des relations sexuelles, de poser des gestes abusifs à caractère sexuel ou de tenir des propos abusifs à caractère sexuel²⁷ » ainsi que le fait de « commettre un acte impliquant de la collusion, de la corruption, de la malversation, de l'abus de confiance ou du trafic d'influence²⁸ ».

Pour sa part, le *Code de déontologie des avocats*²⁹ prévoit des règles déontologiques relatives à la dignité de la profession à trois égards, soit dans le cadre de la conduite générale des avocates et des avocats³⁰, envers la profession³¹ et envers l'administration de la justice³². Ainsi, les membres du Barreau du Québec ne peuvent, même dans leur vie privée, adopter un comportement qui viendrait vraisemblablement miner la confiance du public dans leur profession³³.

24 *Code des professions*, RLRQ, c. C-26.

25 *Id.*, art. 59, 59.1, 59.1.1, 59.1.2 et 59.2.

26 *Id.*, art. 59.2.

27 *Id.*, art. 59.1.

28 *Id.*, art. 59.1.1 (1).

29 *Code de déontologie des avocats*, RLRQ, c. B-1, r. 3.1.

30 *Id.*, art. 4.

31 *Id.*, art. 129.

32 *Id.*, art. 112.

33 *Barreau du Québec (syndic) c. Maloley*, 2023 QCCDBQ 13.

De son côté, le *Code de déontologie des médecins*³⁴ énonce des règles déontologiques portant sur la dignité de la profession, exigeant des médecins qu'elles et ils s'abstiennent d'exercer leur profession de manière à porter atteinte à la dignité de celle-ci³⁵.

Enfin, le *Code de déontologie de la magistrature*³⁶ prescrit que les juges doivent « remplir [leur] rôle avec intégrité, dignité et honneur³⁷ ». Le terme « dignité », au sens de ce code, renvoie à la réserve, à la retenue et s'oppose à la vulgarité, au laisser-aller³⁸. Le pouvoir et le prestige de la fonction de juge font en sorte que leurs propos revêtent « une très grande importance³⁹ ». La Cour suprême du Canada a affirmé que la conduite des juges doit préserver la confiance du public à l'égard du système de justice et la primauté du droit⁴⁰. Pour sa part, le Conseil canadien de la magistrature précise que « [l]es juges contribuent au respect de la magistrature et à la confiance que le public lui accorde en tant qu'institution en se comportant de manière digne et respectueuse avec autrui⁴¹ ».

La finalité de ces règles déontologiques liées à l'obligation d'agir avec dignité, en droit professionnel, est d'assurer la protection du public et le maintien de sa confiance à l'égard de la profession.

Le Sénat du Canada

Le Code des sénateurs prévoit des dispositions énonçant les règles de déontologie applicables aux sénatrices et sénateurs canadiens qui encadrent notamment leur conduite.

D'une part, le Code des sénateurs édicte explicitement, à titre de règle déontologique, l'obligation d'adopter une conduite qui respecte les normes les plus élevées de dignité inhérentes à leur charge⁴². De plus, les sénateurs doivent s'abstenir « de tout acte qui pourrait déprécier la charge de sénateur ou l'institution du Sénat⁴³ ». Ces règles sont applicables en tout temps, c'est-à-dire qu'elles ne le sont pas uniquement dans l'exercice de leur charge : elles visent leur conduite générale.

D'autre part, le Code des sénateurs prévoit une règle en vertu de laquelle ces derniers doivent exercer leurs fonctions parlementaires avec dignité, honneur et intégrité⁴⁴. Celle-ci leur est applicable seulement dans l'exercice de leurs fonctions parlementaires.

34 *Code de déontologie des médecins*, RLRQ, c. M-9, r. 17.

35 *Id.*, art. 43.

36 *Code de déontologie de la magistrature*, RLRQ, c. T-16, r. 1.

37 *Id.*, art. 2.

38 *Plante et Provost*, 2007 CMQC 22, par. 81.

39 *Id.*, par. 82.

40 *Moreau-Bérubé c. Nouveau-Brunswick* [2002] 1 R.C.S. (Juge Arbour), p. 286.

41 Conseil canadien de la magistrature, *Principes de déontologie judiciaire*, 2021, en ligne : <https://cjc-ccm.ca/sites/default/files/documents/2021/CJC_20-301_Ethical-Principles_Bilingual_Final.pdf#:~:text=Depuis%20la%20oparution%20de%20la,%C3%A9galit%C3%A9%20et%20l'impartialit%C3%A9>, p. 22.

42 Art. 7.1 (1) du Code des sénateurs.

43 *Id.*, art. 7.1 (2).

44 *Id.*, art. 7.2.

Le conseiller sénatorial en éthique considère, dans l'analyse de l'article 7.1 du Code des sénateurs, deux aspects de cette «large obligation d'agir avec dignité⁴⁵». D'une part, les sénateurs doivent veiller à ne pas adopter une conduite qui déprécierait leur charge, en vertu de l'article 7.1 (1) du Code des sénateurs. À cet égard, le conseiller sénatorial examine si la conduite «mine les normes de dignité inhérentes à la charge de sénateur, par exemple, si elle entraîne des conséquences sur la réputation professionnelle ou l'intégrité d'un sénateur ou sur la capacité de celui-ci de susciter la confiance⁴⁶». D'autre part, celui-ci examine si le sénateur a adopté une conduite qui déprécierait la charge de sénateur ou l'institution du Sénat, soit qui viendrait «ternir la réputation de la charge de sénateur ou de l'institution du Sénat⁴⁷».

Si le conseiller sénatorial conclut qu'un sénateur a manqué à ses obligations en vertu des articles 7.1, 7.2 ou 7.3 du Code des sénateurs, le Comité permanent sur l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs peut recommander l'imposition de sanctions appropriées à son encontre⁴⁸, dont la «limitation du droit de parole ou de vote», «l'invitation ou l'ordre de présenter des excuses», «le blâme, la semonce ou la réprimande» et «la suspension⁴⁹». Il est notamment mentionné dans ce code que «tout manquement [...] a des répercussions sur l'ensemble des sénateurs et sur la capacité du Sénat de s'acquitter de ses fonctions⁵⁰».

Les élus et élus municipaux

En 2021, la *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale* (ci-après la «LEDMM») a été modifiée de manière à intégrer, entre autres, deux paragraphes portant sur la conduite des élus et élus municipaux, qui sont édictés comme suit :

- «**6.** Les règles prévues au code d'éthique et de déontologie doivent notamment interdire à tout membre d'un conseil de la municipalité :
- 0.1° de se comporter de façon irrespectueuse envers les autres membres du conseil municipal, les employés municipaux ou les citoyens par l'emploi, notamment, de paroles, d'écrits ou de gestes vexatoires, dénigrants ou intimidants ou de toute forme d'incivilité de nature vexatoire;
 - 0.2° d'avoir une conduite portant atteinte à l'honneur et à la dignité de la fonction d'élu;
- [...]» (nos soulignements)

Avant l'adoption de cette modification, seules les valeurs prévues à cette loi pouvaient être invoquées dans le contexte d'une conduite qui porte atteinte à la dignité de la fonction d'élu. Il s'agit précisément de la situation actuelle du Code: la ou le commissaire ne peut s'appuyer que sur les valeurs concernant ce type de conduites de la part des membres de l'Assemblée nationale.

45 Canada, Bureau du conseiller sénatorial en éthique, *Rapport d'enquête concernant le sénateur Michael L. MacDonald*, 18 juillet 2023, en ligne : <<https://seo-cse.sencanada.ca/media/ne1pjs2i/rapport-d-enqu%C3%AAtre-concernant-le-%C3%A9nateur-michael-l-macdonald.pdf>>, p. 21.

46 *Id.*

47 *Id.*

48 Art. 44 (1) et (2), 48 (12) et 49 (4) du Code des sénateurs.

49 *Id.*, art. 49 (4) e), f), g) et h).

50 *Id.*, art. 44 (1).

51 *Id.*, art. 6 (0.1°) et (0.2°) de la *Loi sur l'éthique et la déontologie municipale*.

Ainsi, les codes d'éthique et de déontologie des municipalités doivent désormais prévoir des dispositions qui visent à interdire aux élus municipaux de se comporter de manière irrespectueuse envers leurs homologues, le personnel de la municipalité ainsi que les citoyennes et citoyens. De plus, ces dispositions doivent prévoir l'interdiction d'adopter une conduite «portant atteinte à l'honneur et à la dignité de la fonction d' élu⁵².»

Les paragraphes (0.1^o) et (0.2^o) de l'article 6 de la LEDMM constituent dorénavant des «règles déontologiques obligatoires⁵³», puisqu'elles se trouvent au Chapitre II Section II, §2. B. de cette loi. Les modifications législatives apportées en 2021 ont codifié ces principes en leur attribuant le statut de règle déontologique⁵⁴. Ainsi, si un élu municipal commet un manquement à ces règles, des sanctions peuvent lui être imposées à la suite d'une enquête de la Commission municipale du Québec (ci-après la «CMQ»)⁵⁵. Cette dernière peut demander au tribunal d'imposer une sanction énoncée à l'article 31 de la LEDMM s'il constate qu'un élu a commis un manquement à l'article 6 (0.2^o). L'élu peut alors faire l'objet d'une réprimande ou se voir imposer la participation à une formation, un remboursement, une pénalité, ou encore, une suspension.

Par ailleurs, si la conduite d'un élu porte sérieusement atteinte à l'honneur et à la dignité de la fonction, la Cour supérieure du Québec peut rendre inhabile ce dernier à exercer la fonction de membre du conseil d'une municipalité⁵⁶. Il importe de souligner que la conduite doit comporter un élément de gravité supérieur pour que cette sanction soit applicable. Cette norme s'inscrit dans la volonté du législateur d'accorder une importance au «comportement exemplaire» que les élus municipaux doivent adopter⁵⁷.

De même, la CMQ peut mener une enquête sur la conduite d'un élu et conclure à un manquement en vertu de l'article 6 de la LEDMM, même si le code d'éthique et de déontologie municipal de l'élu en cause ne contient aucune disposition relative à l'honneur et à la dignité de la fonction⁵⁸. En effet, l'article 7.2 de la LEDMM prévoit que les règles indiquées à l'article 6, entre autres, «sont réputées faire partie du code d'éthique et de déontologie de la municipalité et prévalent sur toute règle incompatible énoncée à ce code». Cette précision réaffirme l'importance, pour les élus municipaux, d'adopter une conduite qui ne porte pas atteinte à la dignité et à l'honneur de la fonction d' élu.

Dans ce contexte, il est à noter que le personnel de cabinet des élus municipaux est également soumis aux règles déontologiques prévues à la sous-section 2 du titre II du Chapitre II de la LEDMM, ce qui comprend notamment l'interdiction d'adopter une conduite qui porte atteinte à la dignité et à l'honneur de la fonction⁵⁹. En effet, depuis les modifications apportées à la loi en 2021, cette règle doit faire partie du code d'éthique et de déontologie applicable au personnel de cabinet de chaque municipalité.

52 *Id.*, art. 6 (0.2^o).

53 Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, *Rapport sur la mise en œuvre de la Loi sur l'éthique et la déontologie municipale*, Décembre 2022, en ligne: <https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/affaires-municipales/publications/documents_administratifs/RAP_LEDMM.pdf>, p. 8.

54 *Id.*

55 *Id.*; art. 26 et 31 de la LEDMM.

56 Art. 305.1 de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, RLRQ, c. E-2.2.

57 Assemblée nationale du Québec, Commission de l'aménagement du territoire, *Étude détaillée du projet de loi n° 49, 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*, 42^e légis., 1^{re} sess., 23 septembre 2021, en ligne: <<https://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/cat-42-1/journal-debats/CAT-210923.html>>.

58 Art. 7.2 de la LEDMM.

59 *Id.*, art. 15.1 al. 2.

Le Commissaire souligne que l'Assemblée nationale a modifié la LEDMM, se montrant préoccupée par la nécessité de soumettre les élus et élus municipaux à une norme de conduite conforme à la dignité des fonctions qu'ils exercent. Ayant imposé cette norme aux élus municipaux, il serait conséquent de prétendre que les membres de l'Assemblée nationale devraient ajuster à cet égard les règles déontologiques qui leur sont applicables.

À ce propos, durant les débats relatifs au projet de loi n° 49, *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* (ci-après le « projet de loi n° 49 »)⁶⁰, un membre de la Commission de l'aménagement du territoire a rappelé ce qui suit :

« [...] on a tous une charge de fonction qu'on doit assumer avec dignité. Qu'on soit élu municipal, provincial, ministre, fédéral, je pense qu'à partir du moment où on est élu on a un devoir de probité⁶¹ ».

L'application à la conduite générale des personnes assujetties

Habituellement, dans les textes qui contiennent des règles déontologiques interdisant de porter atteinte à la dignité de la charge, de la fonction ou de la profession, celles-ci sont applicables à la conduite générale des personnes visées.

Dans sa *Directive 2015-02*, le Sénat canadien précise que l'actuel article 7.1 (1^o) du Code des sénateurs s'avère une « règle de conduite générale s'appliqu[ant] à toute conduite d'un sénateur, qu'elle soit ou non directement liée à ses fonctions parlementaires⁶² ». Cette disposition trouve application « indépendamment du fait qu'un sénateur exerce ou non des fonctions parlementaires⁶³ ». Ainsi, l'article 7.1 du Code des sénateurs prescrit « une large obligation d'agir avec dignité », qui est applicable dans l'exercice des fonctions parlementaires et « dans d'autres contextes⁶⁴ ».

Le conseiller sénatorial en éthique rappelle également l'objectif poursuivi par le Sénat qui sous-tend l'adoption de cette disposition :

60 *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*, projet de loi n° 49 (adopté le 4 novembre 2021), 42^e légis., 2^e sess., en ligne : <https://www.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers_client/lois_et_reglements/Lois_Annuelles/fr/2021/2021C31F.PDF>.

61 Assemblée nationale du Québec, *Journal des débats de la Commission de l'aménagement du territoire*, 42^e légis., 1^{re} sess., 4 juin 2021, vol. 45, n° 98, en ligne : <<https://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/cat-42-1/journal-debats/CAT-210604.html>>.

62 Canada, Sénat, Comité permanent sur l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs, *Directive 2015-02*, 27 juillet 2015, en ligne : <<https://seo-cse.sencanada.ca/media/gwmp35u5/directive-2015-02-r%C3%A8gles-de-conduite-g%C3%A9n%C3%A9rale-article-7-1.pdf>>, p. 2.

63 Canada, Bureau du conseiller sénatorial en éthique, *Rapport d'enquête concernant le sénateur Michael L. MacDonald*, préc., note 45, p. 21.

64 *Id.*

«L'article 7.1 établit une vaste obligation pour les sénateurs d'agir avec dignité et de s'abstenir de tout acte qui pourrait déprécier la charge de sénateur ou l'institution du Sénat. Il s'agit de l'expression du privilège parlementaire, c'est-à-dire du droit du Sénat de réglementer la conduite de ses membres et d'adopter les mesures disciplinaires nécessaires. La portée de l'article 7.1 va bien au-delà des fonctions de la charge de sénateur; elle comprend l'ensemble de la conduite d'un sénateur et établit non pas des normes élevées, mais "les normes les plus élevées" de dignité relativement à la charge de sénateur⁶⁵.» (nos soulignements)

Bien que cette obligation soit vaste, le conseiller sénatorial souligne qu'une conduite indigne ne doit pas être dépourvue de lien avec les fonctions exercées, en s'appuyant sur le droit professionnel applicable aux avocates et avocats ainsi qu'aux médecins dans diverses provinces:

«Ces règles, de même que les cas où elles ont été interprétées et appliquées, conviennent généralement qu'une "conduite indigne" n'est pas un terme indépendant à utiliser pour désigner un comportement n'ayant absolument aucun lien avec les fonctions professionnelles du titulaire ou sa profession. Au contraire, pour conclure à une conduite indigne, il doit y avoir un lien avec l'aptitude continue de l'individu à exercer ses fonctions professionnelles ou à conserver la confiance du public dans le cadre de la profession à laquelle il ou elle appartient⁶⁶.» (nos soulignements)

L'objectif poursuivi par l'application d'une règle déontologique à la conduite générale des personnes visées consiste à protéger la charge ou les fonctions exercées par celles-ci ainsi que l'institution ou la profession qu'elles représentent⁶⁷. Les fonctions exercées par ces personnes exigent le maintien du respect et de la confiance du public envers ces dernières et l'institution qu'elles représentent⁶⁸.

En ce qui concerne le Sénat du Canada, le conseiller sénatorial affirme qu'«une perte de confiance ou de respect par le public envers la charge de sénateur ou l'institution du Sénat aurait une incidence négative sur la crédibilité du Sénat, ce qui empêcherait tous les sénateurs de s'acquitter de leurs fonctions efficacement, plus particulièrement leur fonction de représentation⁶⁹». Ainsi, la norme de conduite imposée aux sénatrices et aux sénateurs en vertu de l'article 7.1 du Code des sénateurs est plus élevée que la norme «minimale tolérée dans la collectivité⁷⁰».

65 Canada, Bureau du conseiller sénatorial en éthique, *Rapport d'enquête en vertu du Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs concernant l'ancien sénateur Don Meredith*, 28 juin 2019, en ligne: <<https://seo-cse.sencanada.ca/media/ctdpci5j/rapport-d-enqu%C3%AAt-e-en-vertu-du-code-r%C3%A9gissant-l-%C3%A9thique-et-les-conflits-d-int%C3%A9r%C3%AAts-des-s%C3%A9nateurs-concernant-l-ancien-s%C3%A9nateur-don-meredith.pdf>>, p. 41.

66 Canada, Bureau du conseiller sénatorial en éthique, *Rapport d'enquête en vertu du Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs concernant la sénatrice Lynn Beyak*, préc., note 14, p. 42.

67 *Id.*, p. 45.

68 *Id.*, p. 45 et 46.

69 *Id.*, p. 45.

70 Canada, Bureau du conseiller sénatorial en éthique, *Rapport d'enquête concernant le sénateur Michael F. MacDonald*, préc., note 45, p. 20.

À l'instar du Code des sénateurs, l'article 6 (O.2°) de la LEDMM, qui prévoit l'interdiction d'adopter une conduite qui porte atteinte à l'honneur et à la dignité de la fonction d'élu, renvoie à la conduite générale des élu·es et élus municipaux. Toutefois, une conduite qui porte atteinte à l'honneur et à la dignité de la fonction doit nécessairement avoir un lien, soit avec la capacité de l'élu à exercer ses fonctions, soit avec le maintien de la confiance du public à l'égard des fonctions particulières qu'il exerce⁷¹.

Il s'avère pertinent de rappeler que le projet de loi n° 49⁷², lequel a été adopté en 2021 afin de modifier la LEDMM, a intégré des règles éthiques et déontologiques ayant pour objectifs, entre autres, de « renforcer la confiance des citoyens envers les institutions municipales⁷³ » et de « resserrer les règles applicables en matière d'éthique et de déontologie afin de mieux encadrer les comportements irrespectueux des élus⁷⁴ ».

Dans son rapport de 2022 sur la mise en œuvre de la LEDMM, la CMQ rappelle le devoir d'exemplarité des élus municipaux à l'occasion de l'ajout des deux premiers paragraphes de l'article 6 de cette loi⁷⁵. Elle explique aussi que les mairesses et maires ainsi que les conseillères et conseillers municipaux ne doivent pas porter atteinte à l'honneur et à la dignité de la fonction qu'ils occupent puisqu'ils ont été « élus par leurs concitoyens pour les représenter et prendre des décisions dans leur intérêt⁷⁶ ».

En droit professionnel, pour conclure à un défaut d'agir avec honneur et dignité de manière à contrevenir à une règle déontologique, la faute professionnelle doit avoir un lien avec l'exercice de la profession⁷⁷. Plus particulièrement, lorsqu'une conduite est adoptée par une professionnelle ou un professionnel dans sa vie privée, soit à l'extérieur de l'exercice de ses fonctions professionnelles, il doit exister un lien suffisant avec l'exercice de la profession et la conduite doit porter atteinte à la dignité de la profession⁷⁸.

Il se dégage donc de cette analyse comparée que les règles déontologiques interdisant de porter atteinte à la dignité de la charge sont applicables à la conduite générale des personnes visées.

Le caractère grave de la conduite

Dans leur analyse des règles déontologiques portant sur la dignité, d'autres juridictions ont précisé qu'une conduite doit être suffisamment grave pour porter atteinte à la dignité de la charge, des fonctions ou de la profession.

La CMQ a précisé que pour conclure à un manquement à l'article 6 (O.2°) de la LEDMM, soit la norme relative à la dignité et à l'honneur de la fonction, la conduite de l'élu·e ou élu doit comporter un « certain degré de gravité ou encore doit-elle être une attaque à l'essence même de la fonction ou nuire à son image⁷⁹ ». En outre, la CMQ met en lumière l'importance du caractère grave de la conduite pour constituer une atteinte à la dignité et à l'honneur de la fonction : « En fait, le critère de la gravité

71 Canada, Bureau du conseiller sénatorial en éthique, *Rapport d'enquête en vertu du Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs concernant la sénatrice Lynn Beyak*, préc., note 14, p. 42.

72 Projet de loi n° 49, préc., note 57.

73 Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, *Rapport sur la mise en œuvre de la Loi sur l'éthique et la déontologie municipale*, préc., note 53, p. 19.

74 *Id.*

75 *Id.*

76 *Id.*, p. 8.

77 *Tremblay c. Dionne*, 2006 QCCA 1441 (CanLII), par. 44, en ligne : <<https://canlii.ca/t/1qfmd>>.

78 *Id.*

79 *Direction des enquêtes et des poursuites en intégrité municipale c. Luc Tremblay, conseiller municipal Ville de Trois-Rivières*, 2024 CMQ-70118-001 (33583-24), par. 179.

est incontournable, puisqu'un acte contraire à l'honneur et la dignité de la fonction d'élu doit entacher la fonction ou encore constituer une atteinte à son image⁸⁰». La CMQ indique que les «notions d'honneur et de dignité sont en relation directe avec la confiance du public»⁸¹. Ainsi, l'écart de conduite doit être suffisamment important pour imposer une sanction déontologique au regard de la règle relative à la dignité et à l'honneur de la charge d'élu municipal.

De plus, en droit professionnel, la conduite doit être suffisamment grave pour constituer un manquement déontologique⁸². «De par leur gravité ou leur importance, ce sont des actes considérés par les pairs comme étant nuisibles à l'image ou la réputation et qui portent atteinte à l'essence même de la profession⁸³». Il faut, en quelque sorte, être en présence d'une atteinte à la crédibilité, à la dignité ou à l'essence même de la profession⁸⁴. À cet effet, le Conseil de la magistrature du Québec souligne que :

«[...] pour conclure à un manquement déontologique, il faut que l'acte reproché comporte une gravité objective suffisante pour que, dans le contexte où il a été posé, cet acte porte atteinte à l'honneur, la dignité ou l'intégrité de la magistrature. Dès lors, lorsque la conduite reprochée remise en contexte n'a pu avoir un tel effet, la plainte ne peut être retenue, si regrettable que soit cette conduite⁸⁵».

En définitive, la conduite doit affecter la confiance du public à l'égard de la profession⁸⁶.

De manière implicite, il est possible de penser que la conduite des sénatrices et sénateurs doit être suffisamment grave pour constituer un manquement aux articles 7.1 et 7.2 du Code des sénateurs. Le conseiller sénatorial en éthique rappelle que les sénateurs ont adhéré, en vertu de ce code, aux normes de conduite les plus élevées en matière de dignité de la charge «pour protéger la réputation de la charge de sénateur et de l'institution du Sénat» :

«Une perte de confiance ou de respect par le public envers la charge de sénateur ou l'institution du Sénat aurait une incidence négative sur la crédibilité du Sénat, ce qui empêcherait tous les sénateurs de s'acquitter de leurs fonctions efficacement, particulièrement leur fonction de représentation (les sénateurs représentent les provinces et les régions du Canada). Ce sont les responsabilités publiques inhérentes au rôle de sénateur qui dictent des normes de conduite supérieures à celles qui sont attendues de la part d'un simple citoyen. Ainsi, une conduite qui ne respecte pas les normes attendues de la part d'un sénateur peut enfreindre les articles 7.1 et 7.2 même si elle n'est pas illégale et qu'elle serait acceptable pour les autres membres de la collectivité.⁸⁷»

80 *Id.*, par. 181.

81 *Id.*, par. 182.

82 *Bellemare c. Maloley*, 2022 QCCDBQ 067, par. 146, 165 et 169.

83 *Arbach c. Ordre professionnel des pharmaciens*, 2018 QCTP 109, par. 18.

84 *Id.*, par. 18 et 19.

85 *Lamoureux c. L'Écuyer*, 1997 CMQC n° CM-8-95-83, en ligne : <https://conseildelamagistrature.qc.ca/fileadmin/Documents/rapports_enquete/FR/rapport_d_enquete_99.pdf>, p. 6.

86 *Beaudry c. L'Écuyer*, 1998 CMQC n° CM-8-97-14, en ligne : <https://conseildelamagistrature.qc.ca/fileadmin/Documents/rapports_enquete/FR/rapport_d_enquete_88.pdf>, p. 5

87 Canada, Bureau du conseiller sénatorial en éthique, *Rapport d'enquête en vertu du Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs concernant la sénatrice Lynn Beyak*, préc., note 14, p. 45. Voir aussi : Canada, Bureau du conseiller sénatorial en éthique, *Rapport d'enquête concernant le sénateur Michael L. MacDonald*, préc., note 45, p. 20 et 21.

Une diversité de conduites et de comportements visés

L'adoption d'une règle déontologique interdisant de porter atteinte à la dignité de la charge vise une grande diversité de comportements.

Les auteurs Héту, Duplessis et Vézina mentionnent, au sujet de l'article 6 (0.2°) de la LEDMM, qu'il a été adopté sous une forme très large pour combler les lacunes de cette loi⁸⁸. Avant cette modification, la LEDMM énonçait des valeurs sans consacrer la dignité de la charge en une règle déontologique, à l'instar du Code actuel qui encadre la conduite des membres de l'Assemblée nationale.

La même logique est appliquée en droit professionnel. Le Tribunal des professions a précisé à ce sujet que l'article 59.2 du *Code des professions*⁸⁹: «[...] permet au conseil de discipline d'un ordre professionnel d'identifier certains comportements, qui ne sont pas spécifiquement prévus par d'autres dispositions, comme étant dérogatoires à l'honneur et à la dignité de leur profession⁹⁰».

La jurisprudence d'autres instances apporte des précisions quant aux types de conduites qui ont été considérées comme portant atteinte à la dignité de la charge, des fonctions ou de la profession. La section qui suit fait état, de manière non exhaustive, de certaines de ces conduites.

La violence, le harcèlement ou tout autre type d'incivilité

Les deux premiers rapports sur la mise en œuvre du Code ont abordé le sujet du harcèlement et de la possibilité pour la ou le commissaire d'intervenir dans le cadre de ces situations⁹¹. Notons que les limites relatives à l'intervention du commissaire en vertu du Code dans ce contexte y ont été soulevées.

En effet, le Code ne traite pas spécifiquement de la question du harcèlement ni d'autres situations d'incivilité. Cependant, l'article 6, qui énonce les valeurs de l'Assemblée nationale et les principes éthiques, pourrait servir à analyser une situation alléguée de harcèlement. À cet égard, il importe de souligner que la conduite d'une députée ou d'un député doit s'inscrire dans l'exercice de sa charge afin d'être visée par l'article 6 du Code. Ainsi, la compétence du commissaire dans le cadre de situations de harcèlement s'en trouve limitée. Dans ce contexte, sans nécessairement confier au commissaire des fonctions exhaustives d'enquête, il avait été recommandé aux parlementaires de réfléchir à la possibilité «d'élargir le champ d'application du Code en matière de harcèlement, entre autres, à une conduite qui ne cadre pas strictement dans l'exercice de la charge d'un député⁹²», dans une perspective de maintien de la confiance du public et de respect des normes les plus élevées en matière d'intégrité, de respect et de dignité.

88 Jean Héту, Yvon Duplessis et Lise Vézina, *Droit municipal, principes généraux et contentieux*, Brossard, Publications CCHltée, 2017, section 3.6.3.1.7.

89 **59.2.** Nul professionnel ne peut poser un acte dérogatoire à l'honneur ou à la dignité de sa profession ou à la discipline des membres de l'ordre, ni exercer une profession, un métier, une industrie, un commerce, une charge ou une fonction qui est incompatible avec l'honneur, la dignité ou l'exercice de sa profession.

90 *Arbach c. Ordre professionnel des pharmaciens*, préc., note 83, par. 18.

91 Commissaire à l'éthique et à la déontologie, *Rapport sur la mise en œuvre du Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale*, 2011-2014, Québec, Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2015, en ligne: <<https://www.ced-qc.ca/fr/document/1269>>, p. 23 et 24; Commissaire à l'éthique et à la déontologie, *Incursion au cœur du Code d'éthique et de déontologie: de la théorie à la pratique*, Rapport sur la mise en œuvre du Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale 2015-2019, Québec, Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2019, en ligne: <<https://www.ced-qc.ca/contenu/Document/1592>>, p. 56 à 63 (ci-après le «RMEO 2015-2019»).

92 *Id.*, p. 61.

Depuis la publication du dernier rapport sur la mise en œuvre du Code en 2019, le traitement des situations de harcèlement a fait l'objet de développements à l'Assemblée nationale, qu'il convient de saluer. En effet, le 6 avril 2023, le Bureau de l'Assemblée nationale a adopté la *Politique en matière de prévention et de traitement des situations d'incivilité, de conflit et de harcèlement psychologique et sexuel au travail* (ci-après la «Politique»)⁹³. Il s'agit d'une nouvelle version de la précédente politique sur le harcèlement qui avait été adoptée en 2015. La Politique est entrée en vigueur en janvier 2024. En parallèle, l'Assemblée nationale a créé le poste de commissaire au respect en vertu de l'article 124.4 de la *Loi sur l'Assemblée nationale*⁹⁴. Cette personne est responsable du traitement des situations d'incivilité, de conflit et de harcèlement qui impliquent, entre autres, des parlementaires ou des membres du personnel politique, et ce, autant à titre de personne plaignante que de personne mise en cause.

Par ailleurs, en 2021, le Code des sénateurs a été modifié de manière à intégrer une disposition particulière qui prévoit que les sénatrices et sénateurs doivent s'abstenir de toute conduite constituant du harcèlement et de la violence⁹⁵. Cette modification a été adoptée par le Sénat à la suite d'un rapport d'enquête du conseiller sénatorial en éthique⁹⁶. Le sénateur visé, en adoptant un comportement constituant du harcèlement et du harcèlement sexuel, avait contrevenu aux articles 7.1 et 7.2 du Code des sénateurs. Le conseiller sénatorial en éthique a conclu que le sénateur avait, de ce fait, adopté une conduite indigne de sa charge.

Par la suite, le Sénat a adopté sa nouvelle *Politique du Sénat sur la prévention du harcèlement et de la violence* (ci-après la «Politique du Sénat»), en février 2021⁹⁷. Cette dernière politique crée un régime de procédure distinct pour les cas de harcèlement et de violence. Le Code des sénateurs renvoie à la Politique du Sénat concernant les définitions des termes «harcèlement» et «violence» qui y sont employés⁹⁸. Depuis l'adoption de cette politique, le conseiller sénatorial en éthique doit s'abstenir de procéder à un examen préliminaire et à une enquête lorsqu'il considère qu'une conduite peut donner ouverture à un recours en vertu de la Politique du Sénat⁹⁹. Lorsqu'un rapport d'enquête conclut que la conduite d'un sénateur constitue du harcèlement ou de la violence au sens de la Politique du Sénat, la conduite est réputée constituer un manquement à l'article 7.3 du Code des sénateurs¹⁰⁰.

Ces exemples montrent l'importance qu'a accordée le législateur à la prévention de telles conduites et au maintien de la confiance envers certaines et certains titulaires de charge publique. Il a accordé des pouvoirs aux régulatrices et régulateurs de la déontologie afin de constater des manquements à une règle déontologique portant sur la dignité de la charge et, le cas échéant, de recommander des sanctions.

93 Assemblée nationale du Québec, *Politique en matière de prévention et de traitement des situations d'incivilité, de conflit et de harcèlement psychologique et sexuel au travail*, 30 janvier 2024, en ligne : <https://www.assnat.qc.ca/Media/Process.aspx?MediaId=ANQ.Vigie.Bll.DocumentGenerique_188383&process=Default&token=ZyMoxNwUn8ikQ+TRKYwPCiVrKwg+vIv9rij7p3xLGTZDmLVSmJLoqe/vG7/YWzz>.

94 *Loi sur l'Assemblée nationale*, RLRQ, c. A-23.1.

95 Art. 7.3 du Code des sénateurs.

96 Canada, Bureau du conseiller sénatorial en éthique, *Rapport d'enquête en vertu du Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs concernant l'ancien sénateur Don Meredith*, préc., note 65.

97 Canada, Sénat, *Politique du Sénat sur la prévention du harcèlement et de la violence*, Février 2021, en ligne : <https://sencanada.ca/content/sen/committee/432/CIBA/Reports/CIBA_PRPT5_POL_HVP_F.pdf>.

98 *Id.*, p. 3.

99 Art. 54 (1a) du Code des sénateurs.

100 *Id.*, art. 57 (2b).

Les représailles

Dans l'exercice de son rôle coercitif, la ou le commissaire peut mener une enquête lorsqu'il a des motifs raisonnables de croire qu'un manquement a été commis par une députée ou un député. Dans le cadre de ces enquêtes, des personnes peuvent être amenées à y participer, notamment à titre de témoins, afin de faire la lumière sur une situation. Une enquête peut également être ouverte à l'initiative du commissaire, par exemple à la suite d'une divulgation d'un tiers.

Pour l'heure, les personnes qui collaborent avec le Commissaire dans son processus d'enquête ne sont pas protégées par le régime québécois de divulgation d'actes répréhensibles et de protection contre les représailles. D'une part, la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics* (ci-après la «LFDAROP») ¹⁰¹ «a pour objet de faciliter la divulgation dans l'intérêt public d'actes répréhensibles commis ou sur le point d'être commis à l'égard des organismes publics¹⁰²». De plus, elle vise à prévenir la commission d'actes répréhensibles. Le régime des divulgations des actes répréhensibles en vertu de la LFDAROP n'est applicable à l'Assemblée nationale que «dans la mesure et aux conditions déterminées par règlement du Bureau de l'Assemblée nationale¹⁰³». Depuis l'adoption de la LFDAROP, le Bureau de l'Assemblée nationale a adopté le *Règlement facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard de l'Assemblée nationale* ¹⁰⁴, qui vise les membres du personnel administratif de l'Assemblée dans l'exercice de leurs fonctions¹⁰⁵. Il ne s'applique pas aux parlementaires ni aux membres de leur personnel politique¹⁰⁶.

D'autre part, la *Loi édictant la Loi sur la protection contre les représailles liées à la divulgation d'actes répréhensibles et modifiant d'autres dispositions législatives* ¹⁰⁷ a été adoptée récemment. L'adoption de cette loi, le 29 mai 2024, fait en sorte qu'il y aura dorénavant une loi portant exclusivement sur la protection contre les représailles, soit la *Loi sur la protection contre les représailles liées à la divulgation d'actes répréhensibles* (ci-après, la «LPRDAR») ¹⁰⁸. Au sens de cette dernière loi, le terme «divulgation» aura une portée plus large que celui utilisé dans la LFDAROP. Il comprendra les communications de renseignements établies conformément à celle-ci¹⁰⁹ ainsi que tout «renseignement pouvant démontrer qu'un acte répréhensible a été commis ou est sur le point de l'être¹¹⁰». La LPRDAR élargira aussi l'éventail des situations dans le cadre desquelles une personne est protégée contre les représailles¹¹¹. Par l'adoption d'une loi distincte créant un régime de protection contre les représailles, le législateur montre l'importance qu'il lui accorde et sa volonté de le faire évoluer.

101 *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*, RLRQ, c. D-11.1.

102 Art. 1 de la LFDAROP.

103 *Id.*, art. 3.

104 *Règlement facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard de l'Assemblée nationale*, Décision n° 2217 du Bureau de l'Assemblée nationale du 7 avril 2022 (ci-après le «RFDARAN»).

105 RFDARAN, art. 5. Il s'applique aussi à «toute autre personne, société de personnes, regroupement ou autre entité dans le cadre d'un processus d'adjudication ou d'attribution d'un contrat de l'Assemblée ou dans le cadre de l'exécution d'un tel contrat, incluant l'octroi d'une aide financière».

106 RFDARAN, art. 4, al. 2.

107 *Loi édictant la Loi sur la protection contre les représailles liées à la divulgation d'actes répréhensibles et modifiant d'autres dispositions législatives*, LQ 2024, c. 21, en ligne: <https://www.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers_client/lois_et_reglements/LoisAnnuelles/fr/2024/2024C21F.PDF>.

108 *Loi sur la protection contre les représailles liées à la divulgation d'actes répréhensibles*, en ligne: <https://www.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers_client/lois_et_reglements/LoisAnnuelles/fr/2024/2024C21F.PDF>.

109 LPRDAR, art. 1 (1°)a) qui fait référence aux art. 6 et 7 de la LFDAROP.

110 LPRDAR, art. 1 (1°)b) et c).

111 *Id.*, art. 3.

Dans le dernier rapport sur la mise en œuvre du Code, le Commissaire s'est montré préoccupé par l'absence de protection des divulgatrices et divulgateurs et des personnes qui collaborent aux enquêtes de l'institution et a recommandé :

« Que le Code soit modifié de manière à interdire des mesures de représailles contre une personne qui communique des renseignements au Commissaire ou qui collabore à une vérification ou à une enquête concernant un manquement au Code ou encore de menacer une personne de mesures de représailles pour qu'elle s'abstienne de communiquer des renseignements ou de collaborer à une vérification ou à une enquête¹¹². »

Dans l'éventualité où le Code serait modifié de manière à comprendre une disposition interdisant de porter atteinte à la dignité de la charge d'élu ou de l'Assemblée nationale, le Commissaire pourrait considérer que le fait de commettre des représailles constitue une conduite qui contreviendrait à cette dernière disposition.

En effet, il s'agit d'une conduite grave, qui peut non seulement avoir des effets importants sur les enquêtes du Commissaire, mais aussi, nuire à l'accomplissement de sa mission et de ses fonctions de surveillance et de contrôle. En outre, les représailles peuvent occasionner des conséquences dommageables « de nature économique, physique, sociale ou disciplinaire¹¹³ » sur les personnes qui en sont victimes.

Les propos irrespectueux ou inappropriés

L'article 71 (1^o) du Code des sénateurs, qui stipule que les sénatrices et sénateurs doivent en tout temps adopter une conduite respectant les normes les plus élevées de dignité inhérentes à leur charge, a été analysé par le conseiller sénatorial en éthique à quelques reprises dans des rapports d'enquête. Entre autres, des manquements à cette dernière disposition ont été constatés dans différents contextes, dont certains sont liés à la tenue de propos irrespectueux ou inappropriés : une sénatrice qui a publié des lettres adoptant des propos à caractère raciste sur son site Web¹¹⁴ ainsi qu'un sénateur qui a utilisé un langage injurieux et grossier envers les dirigeantes et dirigeants politiques et les institutions démocratiques, s'est moqué des résidents d'Ottawa ainsi que d'une partie de la population et a encouragé implicitement la continuation d'activités illégales¹¹⁵.

La CMQ a analysé l'article 6 (0.2^o) de la LEDMM dans diverses circonstances. Entre autres, elle a constaté un défaut de respecter l'obligation pour les élues et élus municipaux de faire preuve de dignité dans l'exercice de leurs fonctions, notamment en ce qui concerne des propos irrespectueux ou inappropriés, dans les circonstances suivantes :

112 RMEQ 2015-2019, préc., note 91, p. 91.

113 Protecteur du citoyen, *Qu'entend-on par représailles?*, en ligne : <<https://protecteurducitoyen.qc.ca/fr/lanceurs-alerte/represailles>>.

114 Canada, Bureau du conseiller sénatorial en éthique, *Rapport d'enquête concernant la sénatrice Lynn Beyac*, préc., note 14.

115 Canada, Bureau du conseiller sénatorial en éthique, *Rapport d'enquête concernant le sénateur Michael L. MacDonald*, préc., note 45.

- un conseiller municipal ayant tenu des propos irrespectueux à l'égard d'un membre de l'administration municipale¹¹⁶;
- un maire ayant adressé des propos vexatoires et intimidants envers un conseiller municipal¹¹⁷;
- une mairesse ayant tenu des propos inappropriés au sujet de deux agents de la paix sur les médias sociaux¹¹⁸;
- un maire ayant tenu des propos de nature à porter atteinte à la réputation d'un employé et ayant demandé à obtenir sans droit des images de caméras de surveillance au sujet de celui-ci¹¹⁹.

Les autres conduites répréhensibles

D'autres types de conduites répréhensibles ont été qualifiées comme portant atteinte à la dignité de la charge, des fonctions ou de la profession.

Ainsi, la CMQ a conclu, entre autres, qu'un maire ayant produit un faux bail de logement afin qu'un conseiller municipal conserve ses fonctions avait contrevenu à l'article 6 (0.2°) de la LEDMM¹²⁰.

De plus, la Cour supérieure du Québec a déclaré inhabiles des élus et élus municipaux, puisque leurs conduites avaient porté sérieusement atteinte à la dignité et à l'honneur de la fonction, notamment dans les circonstances suivantes :

- Un conseiller municipal qui a consommé des substances illicites à des fins récréatives pendant des événements familiaux municipaux¹²¹;
- Un maire qui a dissimulé un appareil électronique permettant d'enregistrer les conversations provenant du bureau du greffier¹²²;
- Une élue qui était accusée de cruauté animale¹²³.

Par ailleurs, le conseiller sénatorial en éthique a récemment conclu que le défaut pour une sénatrice ou un sénateur de collaborer à une enquête constitue un « non-respect des normes les plus élevées de dignité inhérentes à la charge de sénateur » et un acte qui déprécie la charge de sénateur ou l'institution du Sénat, au sens des articles 7.1 (1) et (2) du Code des sénateurs¹²⁴.

Dans la jurisprudence, l'article 59.2 du *Code des professions* a aussi été interprété, à titre de disposition générale, pour sanctionner des comportements particuliers généralement liés à la commission d'infractions criminelles ayant un lien avec l'exercice de la profession, comme la grossière indécence¹²⁵, la conduite en état d'ébriété¹²⁶ ou le vol¹²⁷.

116 *Direction des enquêtes et des poursuites en intégrité municipale c. Luc Tremblay, conseiller municipal Ville de Trois-Rivières*, préc., note 79.

117 *(Re) Demande d'enquête en éthique et déontologie concernant l' élu Réjean Bédard*, 2023, CMQ-70201-001 (33360-23).

118 *(Re) Demande d'enquête en éthique et déontologie concernant l' élue Anne Potvin*, 2023, CMQ-69525-001 (32745-23).

119 *Commission municipale du Québec (DEPIM) c. Thibault*, 2022 CMQ-69197-001 (32508-22).

120 *Commission municipale du Québec (DEPIM) c. Drapeau*, 2023 CMQ-69822-001 (33040-23).

121 *Commission municipale du Québec (DEPIM) c. Chamberland*, 2022 QCCS 4487, en ligne : <<https://www.cmq.gouv.qc.ca/contentFiles/files/Enqu%C3%AAtes%20et%20poursuites/Jugements%20CS%20Inhabilit%C3%A9s/100-17-002546-226%20Chamberland.pdf>>.

122 *Direction des enquêtes et des poursuites en intégrité municipale (Commission municipale du Québec) c. Péloquin*, 2022 QCCS 1452, en ligne : <<https://www.cmq.gouv.qc.ca/contentFiles/files/Enqu%C3%AAtes%20et%20poursuites/Jugements%20CS%20Inhabilit%C3%A9s/765-17-002266-221%20Peloquin.pdf>>.

123 *Direction des enquêtes et des poursuites en intégrité municipale (Commission municipale du Québec) c. Leclerc*, 2022 QCCS 4084.

124 Canada, Bureau du conseiller sénatorial en éthique, *Rapport d'enquête concernant le sénateur Michael L. MacDonald*, préc., note 45, p. 30.

125 *J.D. c. Ordre professionnel des médecins*, 2010 QCTP 12 (CanLII), en ligne : <<https://canlii.ca/t/28s9w>>.

126 *Ordre professionnel des infirmières et infirmiers c. Bélanger*, 2009 CanLII 42464 (QC CDOII), en ligne : <<https://canlii.ca/t/2558f>>.

127 *Ordre professionnel des infirmières et infirmiers c. Giroux*, 2009 CanLII 80109 (QC CDOII), en ligne : <<https://canlii.ca/t/28kw5>>, par. 1.

Pour sa part, le Conseil de la magistrature du Québec a conclu à un manquement à l'obligation de remplir ses fonctions avec intégrité, dignité et honneur, dans le cas d'un juge, poursuivi pour conduite avec facultés affaiblies, qui a pris acte de son verdict de culpabilité, mais qui n'a pas accepté sa condamnation¹²⁸. Puis, le Conseil a conclu à un manquement dans le cas d'un juge qui a fait des déclarations fiscales inexactes, de manière à en retirer des bénéfiques auxquels il n'avait pas droit¹²⁹.

La section qui précède fait état de conduites qui ont été jugées comme portant atteinte à la dignité de la charge, de la fonction ou de la profession, et ce, par d'autres cadres ou juridictions. De ce fait, si le législateur donne suite à cette recommandation, chaque situation portée à l'attention du Commissaire sera analysée en fonction du contexte propre à l'Assemblée nationale et à l'exercice de la charge des élus et élus provinciaux.

CONCLUSION

Ainsi, de l'avis du Commissaire, le Code applicable aux membres de l'Assemblée nationale devrait comprendre une règle déontologique claire sur la dignité de la charge d'élu qui permet au commissaire de l'appliquer et de la faire respecter afin de renforcer l'obligation de bonne conduite de ceux-ci. La ou le commissaire détiendrait ainsi la compétence de recommander une sanction pour une conduite qui constituerait un manquement à cette règle, à l'instar d'autres codes et lois en matière d'éthique et de déontologie.

Par ailleurs, l'adoption d'une règle déontologique portant spécifiquement sur la dignité de la charge de député ou de l'Assemblée nationale dans le Code permettrait de réaffirmer l'importance des valeurs de l'Assemblée nationale et des principes éthiques. Cette nouvelle règle déontologique n'aurait pas pour effet d'évacuer ces valeurs et principes éthiques, qui s'inscrivent en complémentarité avec les règles déontologiques prévues au Code. Les valeurs et principes éthiques servent à les interpréter et à les appliquer. Il importe, dans le contexte de cette recommandation, de réaffirmer ce principe.

Dans cette perspective, le Commissaire recommande de modifier le Code de manière à interdire toute conduite portant atteinte à la dignité de la charge de député ou de l'Assemblée nationale. Cette nouvelle norme serait consacrée dans le Code, prenant la forme d'une règle déontologique, intégrée au Titre II de celui-ci, intitulé « Règles déontologiques applicables à tout député ». De ce fait, la ou le commissaire pourrait mener une enquête concernant une députée ou un député en fonction de cette nouvelle règle déontologique, à son initiative ou à la demande d'un autre député. Au terme de l'enquête, si le commissaire conclut que la personne visée a adopté une conduite portant atteinte à la dignité de la charge de député, il pourrait recommander l'imposition d'une sanction prévue à l'article 99 du Code. Cette disposition serait applicable à la conduite générale du député; elle ne nécessiterait pas de prouver que la conduite s'inscrit dans l'exercice strict de sa charge.

Recommandation 1

Que le Code soit modifié de manière à inclure au Titre II l'interdiction de toute conduite portant atteinte à la dignité de la charge de député ou de l'Assemblée nationale.

128 Pierre Noreau et Emmanuelle Berheim, *La déontologie judiciaire appliquée*, 4^e édition, Montréal, Wilson & Lafleur, 2018, p. 155.

129 *Id.*, p. 154 et 155.

L'utilisation des médias sociaux par les parlementaires et les membres du personnel politique



1.2 L'utilisation des médias sociaux par les parlementaires et les membres du personnel politique

INTRODUCTION

La politique à l'ère des médias sociaux

L'utilisation des médias sociaux occupe une place omniprésente dans le quotidien des élues et élus québécois, des membres du personnel qui les assistent ainsi que des candidates et candidats aux élections. Cette utilisation dans la sphère politique a considérablement changé la façon dont les parlementaires et leur personnel interagissent entre eux et avec les citoyennes et citoyens, que ce soit notamment dans l'exercice de leur charge ou dans des contextes partisan ou électoral.

Par ailleurs, la tenue d'élections à date fixe a profondément changé le calendrier électoral, puisque cela permet plus de prévisibilité et, de ce fait, facilite la planification des activités partisans pour les députées et députés, les membres de leur personnel politique et leur formation politique respective. Les médias sociaux peuvent même devenir un outil de financement politique et de sollicitation numérique¹³⁰. Ainsi, les médias sociaux revêtent une importance cruciale en période préélectorale et électoral et leur usage, dans ce contexte, s'en voit intensifié. Il influe sur « la façon de faire campagne et de mobiliser les électeurs¹³¹ ». Cela fait en sorte que les activités partisans et l'exercice de la charge des députés se côtoient et, parfois, se confondent.

L'utilisation des médias sociaux a donc sans conteste transformé le débat politique de la dernière décennie, et de manière beaucoup plus accélérée depuis la pandémie de COVID-19 qui a imposé, d'une certaine façon, une révision des habitudes et des moyens de communication. D'une part, les médias sociaux permettent aux parlementaires de « rester en phase avec l'évolution de la société¹³² », ce qui favorise l'engagement des membres de l'Assemblée nationale envers la population québécoise et l'intérêt public. D'autre part, ils sont devenus un outil incontournable en politique, étant un moyen de partager des informations ainsi que de communiquer et d'échanger¹³³, parfois même avec des gens qui se sentent peu ou pas interpellés par la politique. Ils créent une grande proximité avec le public et peuvent donner place à davantage de transparence. Ainsi, les médias sociaux facilitent le dialogue avec les citoyens, ce qui peut favoriser leur participation « au débat politique et à la prise de décision¹³⁴ ». Ils peuvent contribuer à renforcer la démocratie participative¹³⁵ et la confiance de la population envers les institutions démocratiques¹³⁶. En outre, les médias sociaux peuvent être utilisés par les députés ainsi que les membres de leur personnel dans le cadre d'une stratégie politique pour s'adresser directement

130 Mireille Lalancette et Frédéric Bastien (dir.), *Médiatisation de la politique, Logiques et pratiques*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2024, p. 25 et 26.

131 *Id.*, p. 22.

132 Union interparlementaire, *Guide des réseaux sociaux à l'intention des parlements et des parlementaires*, Genève, Union interparlementaire, 2021, en ligne : <<https://www.ipu.org/file/2084/download>>, p. 3.

133 Priscilla Jense-Monge, « L'utilisation des réseaux sociaux par les parlementaires, Instrument de revitalisation de la démocratie représentative? », dans *La démocratie connectée : ambitions, enjeux, réalité*, Michaël Bardin (dir.) et al., Aix-en-Provence, DICE Éditions, 2018, en ligne : <<https://books.openedition.org/dice/pdf/5942>>, p. 99.

134 Union interparlementaire, préc., note 132, p. 3.

135 Jense-Monge, préc., note 133, p. 99.

136 Ross Fergusson et Barry Griffiths, « Thin Democracy? Parliamentarians, Citizens and the Influence of Blogging on Political Engagement », (2006) vol. 59 n° 2 *Parliamentary Affairs* 366, p. 367.

à des publics cibles et pour transmettre un message efficacement. Pour preuve, on a pu constater au cours des dernières années la professionnalisation, au sein même des équipes appuyant les élus, des activités liées à la planification, à la publication et à la gestion d'information sur les médias numériques.

Indéniablement, les médias sociaux offrent une multitude de possibilités aux élus et à leur personnel politique dans leur dialogue avec les citoyens. Ils peuvent, entre autres, partager des informations sur les médias sociaux, en publiant des textes, des images, des vidéos ou des publicités. Il s'avère aussi possible de s'exprimer sous d'autres formes: on peut appliquer des marqueurs d'émotion aux publications comme le signe *Aime*, y ajouter des émoticônes et des émojis, les partager ou les commenter. Ils peuvent aussi référer à d'autres utilisatrices et utilisateurs ou les identifier dans les publications ou les commentaires. Par conséquent, les médias sociaux «reflètent les opinions, les émotions et les sensibilités de leurs membres¹³⁷». En outre, l'accès à ces médias est rapide et la diffusion de contenu est instantanée.

Bien que l'utilisation des médias sociaux ait «révolutionné la façon de faire de la politique¹³⁸», elle comporte aussi certains défis, voire certains écueils, notamment en raison de leur complexité et de leur grande capacité de propagation. D'abord, ils sont en constante évolution, ce qui entraîne une nécessité de s'adapter continuellement à la nouveauté, tant dans le but de susciter l'intérêt de ses abonnées et abonnés que de s'inscrire dans la tendance du moment. Puis, les plateformes se multiplient et se diversifient. Elles comportent chacune leurs propres spécificités et leur sophistication s'accroît constamment. Les utilisateurs peuvent parfois devoir assurer la gestion de plusieurs comptes sur différentes plateformes, ce qui peut complexifier leur utilisation. Ensuite, les députés peuvent avoir divers comptes de médias sociaux, soit à titre personnel, dans l'exercice de leur charge ou dans un contexte partisan, et adopter des stratégies de communication différentes d'une plateforme à l'autre. La gestion de ces divers comptes peut impliquer les membres de leur personnel politique, puisque ces derniers les appuient dans l'exercice de leur charge, ou encore être déléguée à des collaboratrices ou collaborateurs externes.

De plus, l'utilisation des médias sociaux peut soulever d'autres enjeux qui touchent non seulement les parlementaires québécois, mais aussi les élus ou représentantes et représentants de tous les paliers de gouvernement, tels que la désinformation et l'incivilité en ligne. Cette dernière conduite peut prendre la forme de propos irrespectueux, intimidants, menaçants ou harcelants.

Le rôle de l'éthique et de la déontologie parlementaires

En 2010, quand le Code a été adopté, l'utilisation des médias sociaux par les députées et députés ainsi que leur entourage ne faisait pas partie des préoccupations ni durant les débats précédant son adoption ni au moment de l'approbation du texte final.

Il est néanmoins clair que le Code, ainsi que les *Règles déontologiques applicables aux membres du personnel des députés et des cabinets de l'Assemblée nationale*¹³⁹ (ci-après les «Règles») et le *Règlement concernant les règles déontologiques applicables aux membres du personnel d'un cabinet ministériel*¹⁴⁰ (ci-après le «Règlement») en découlant, s'appliquent à tout type de conduite que pourraient adopter celles et ceux qui y sont assujettis, à la fois hors ligne ou en ligne.

137 Union interparlementaire, préc., note 132, p. 10.

138 *Id.*, p. 35.

139 Bureau de l'Assemblée nationale, décision n° 1690 du 21 mars 2013.

140 RLRQ, c. C-23.1, r. 2.

Cependant, l'application des principes éthiques et des règles déontologiques dans le contexte de l'utilisation des médias sociaux n'a rien de simple ni de figé dans le temps. En cette matière, comme dans plusieurs facettes du travail des députés et des membres de leur personnel, les règles que le Commissaire est responsable de faire respecter doivent s'adapter à la réalité quotidienne avec laquelle ces derniers composent. Il s'agit d'une condition essentielle à l'atteinte d'un équilibre entre leur adhésion au Code et l'adéquation avec les attentes des citoyennes et citoyens.

Les constats étayés plus haut quant aux possibilités et aux risques que comporte l'utilisation des médias sociaux dans la sphère politique ne sont pas uniquement propres au Commissaire. Au cours des dernières années, celui-ci a été interpellé à certaines reprises quant au rôle de l'institution en pareille matière et aux règles applicables, que ce soit dans le cadre de son rôle-conseil auprès de la clientèle, par l'entremise des médias ou encore directement par des citoyens. Comme il le fait à l'occasion pour sensibiliser aux bonnes pratiques à mettre en place, le Commissaire est aussi intervenu de sa propre initiative à quelques reprises auprès de la clientèle relativement à certains usages des médias sociaux qui soulevaient des enjeux sur les plans éthique ou déontologique.

De toute évidence, certaines utilisations des médias sociaux ou pratiques de publication peuvent s'avérer préoccupantes au regard du Code, des Règles et du Règlement, voire comporter des risques de non-conformité. C'est le cas, particulièrement, des règles se rapportant aux conflits d'intérêts, à l'utilisation des biens et services de l'État et à l'assiduité. De façon complémentaire, les valeurs et principes éthiques de l'Assemblée nationale sont aussi un élément important à considérer lorsque les parlementaires et les membres de leur personnel politique font usage des médias sociaux.

L'interprétation des règles que l'institution du Commissaire est chargée d'appliquer doit refléter l'évolution rapide et constante des médias sociaux afin de renforcer la confiance de la population envers les institutions démocratiques, mais doit aussi passer le test de l'applicabilité. En l'occurrence, le présent rapport donne l'occasion au Commissaire de faire part de ses orientations et des enjeux relatifs à cette interprétation.

Cette section a pour objectif de montrer dans quelle mesure la conduite des députées et députés et de leur personnel est régie par le Code, les Règles et le Règlement lorsqu'ils font usage des médias sociaux, mais aussi de sensibiliser la lectrice et le lecteur aux limites que comporte le rôle d'encadrement du Commissaire, entre autres, au regard de la complexité inhérente à ce moyen de communication et du respect des valeurs et des principes éthiques. Les constats que le Commissaire livre dans cette section ont également comme visée de porter à l'attention de l'ensemble des parlementaires et de leur personnel l'importance d'une réflexion sur leur propre utilisation des médias sociaux.

L'utilisation des médias sociaux au regard du Code, des Règles et du Règlement

Si les députées et députés jouissent d'une entière indépendance dans l'exercice de leur charge¹⁴¹, il importe toutefois qu'ils agissent de manière conforme aux valeurs et principes éthiques de l'Assemblée nationale ainsi qu'aux règles déontologiques qui leur sont applicables, et ce, même quand ils recourent aux médias sociaux. En effet, comme nous l'avons mentionné précédemment, ceux-ci sont devenus un outil incontournable en politique¹⁴², tant pour les activités liées à l'exercice de la charge de député ou des fonctions des membres du personnel politique que pour les activités partisans. Bien que les règles que le Commissaire doit appliquer ne prévoient pas de disposition particulière relative aux médias sociaux, leur utilisation peut néanmoins être soumise à l'application du Code, des Règles et du Règlement¹⁴³, notamment en ce qui a trait à celle s'inscrivant dans l'exercice de la charge de député ou des fonctions de membre du personnel politique.

La notion d'«exercice de la charge» se rapporte aux trois rôles qui sont attribués aux députées et députés, soit ceux de législateur, de contrôleur de l'activité gouvernementale et d'intermédiaire entre la population et l'Administration¹⁴⁴. La charge de ministre, les fonctions parlementaires comme celles de leader parlementaire, de whip ou de porte-parole ainsi que le fait de participer aux débats publics et d'agir, dans certaines circonstances, à titre d'ambassadeur de l'Assemblée nationale constituent d'autres facettes de la charge de député¹⁴⁵. De plus, les fonctions exercées par les députés comme employeurs s'inscrivent également dans l'exercice de leur charge. Ils doivent à ce titre s'assurer que leurs employées et employés sont informés des obligations éthiques et déontologiques auxquels ils sont soumis ainsi que promouvoir leur respect. Quant aux membres du personnel, ils exercent leurs fonctions lorsqu'ils agissent de manière à appuyer les députés dans l'exercice de leur charge¹⁴⁶ et lorsqu'ils veillent au bon fonctionnement d'un bureau de circonscription ou d'un cabinet.

Dans le contexte de l'utilisation des médias sociaux, tant pour des activités liées à l'exercice de la charge et des fonctions que pour des activités personnelles ou partisans, certains risques peuvent émerger en ce qui a trait, par exemple, à l'utilisation de biens et services de l'État, aux conflits d'intérêts, à l'assiduité et à la confusion. En tout temps, les députés et les membres du personnel doivent ainsi être conscients du fait que les médias sociaux constituent, pour la population, une vitrine exceptionnelle sur leur quotidien. Le devoir d'exemplarité qui leur incombe commande à cet égard une importante responsabilité.

141 Art. 43 de la *Loi sur l'Assemblée nationale*.

142 Jensef-Monge, préc., note 133, p. 99.

143 Il convient de souligner que le présent rapport porte sur la mise en œuvre du Code, qui vise les députées et députés de l'Assemblée nationale. Toutefois, cette section concerne également la conduite des membres de leur personnel politique, qui participent au débat politique sur les médias sociaux autant à titre personnel qu'au nom du député ou de la ou du ministre qu'ils assistent dans l'exercice de leur charge. Les dispositions des Règles et du Règlement, auxquels sont assujettis les membres du personnel politique, sont structurées de manière similaire à celles édictées par le Code. Ces textes comprennent toutefois certaines distinctions, notamment quant à la spécificité des fonctions exercées par les personnes visées. Ainsi, la présente section du rapport apportera des précisions relatives au contexte particulier des députés ou des membres du personnel politique lorsque cela s'avérera nécessaire.

144 Préambule du Code. Voir aussi : Assemblée nationale du Québec, *L'ABC de l'Assemblée*, en ligne : <<https://www.assnat.qc.ca/fr/abc-assemblee/fonction-depute/index.html>>, «La fonction de député».

145 *Id.*

146 Commissaire à l'éthique et à la déontologie, *Lignes directrices - Activités partisans - Membres du personnel*, Mai 2022, mise à jour en mars 2023, en ligne : <<https://www.ced-qc.ca/fr/document/2020>>, p. 1.

Par ailleurs, les parlementaires, occupant une charge élective, profitent d'une large discrétion et jouissent d'une entière indépendance dans l'exercice de leurs fonctions¹⁴⁷. Ils ont un horaire atypique et qui n'est pas prédéfini, impliquant d'importantes responsabilités et imposant une charge de travail considérable. Pour leur part, bien qu'ils jouent un rôle important auprès des élues et élus et ont également un horaire parfois atypique, les membres du personnel politique sont soumis à un contrat de travail, en vertu duquel ils reçoivent un salaire et bénéficient de conditions de travail prédéterminées. Ainsi, l'exercice des fonctions du personnel politique est plus encadré, bien que, comme les députés, l'intérêt public doit demeurer au centre de l'exercice de leurs fonctions et de leur engagement.

Le Commissaire souligne qu'il tient compte de ces distinctions dans l'interprétation du cadre éthique et déontologique qu'il doit appliquer. Dans certaines circonstances, dont celles relatives à l'utilisation des médias sociaux, son interprétation des règles déontologiques, valeurs et principes éthiques doit tenir compte des particularités inhérentes à l'exercice de la charge des députées et députés.

L'utilisation des biens et services de l'État

Selon l'article 36 du Code, les parlementaires doivent utiliser les biens et services de l'État pour des activités liées à l'exercice de leur charge. Les membres du personnel politique sont également soumis à cette règle dans l'exercice de leurs fonctions, en vertu des articles 16 des Règles et 17 du Règlement. Les biens et services de l'État renvoient, entre autres, à l'ordinateur portable, au téléphone cellulaire, à l'adresse courriel, au bureau de circonscription, à la masse salariale destinée à rémunérer les membres du personnel politique, aux budgets discrétionnaires qui pourraient être attribués et aux allocations dont bénéficient les députées et députés ainsi que les membres de leur personnel.

Ainsi, lorsque du matériel fourni par l'Assemblée nationale ou par un ministère est utilisé pour accomplir des tâches liées aux médias sociaux, comme l'ordinateur portable, le téléphone cellulaire ou la tablette, celles-ci doivent s'inscrire dans l'exercice de la charge de député ou des fonctions d'employé politique. A contrario, ce même matériel ne doit pas servir à des activités concomitantes qui sont personnelles, professionnelles ou partisans. À titre d'exemple, toute personne qui utiliserait les ressources matérielles mises à sa disposition par l'Assemblée nationale ou un ministère pour promouvoir les services de comptabilité de son entreprise personnelle contreviendrait à la règle concernant l'utilisation des biens et services de l'État. De plus, la conduite d'un député ne serait pas conforme à cette règle si ce dernier se servait du budget de fonctionnement de son bureau de circonscription pour faire des achats de services à des fins partisans dans les médias sociaux, comme la commandite d'une publicité¹⁴⁸.

147 Art. 43 de la *Loi sur l'Assemblée nationale*.

148 Le Commissaire a précisé à maintes reprises dans sa jurisprudence que les activités partisans se rapportent « à tout ce qui peut favoriser un parti ou l'une de ses candidates ou l'un de ses candidats ou, par extension, en défavoriser un autre. Ainsi, une activité visant à appuyer un programme ou un parti politique plutôt qu'un dossier d'intérêt public est partisane ». Les activités de financement, la participation à des congrès de parti, à des rencontres militantes et à des associations de circonscription, les appels de pointage, les courses à la chefferie d'une formation politique et les activités de porte-à-porte, entre autres, sont considérées comme des activités partisans.

Toutefois, le Commissaire reconnaît que les députées et députés se font élire sous la bannière d'un parti et qui, par leurs actions et interventions, contribuent à mettre en œuvre un programme et des positions de la formation politique à laquelle elles et ils appartiennent. De ce fait, certaines activités exercées dans l'exercice de la charge ou des fonctions parlementaires peuvent parfois comporter un aspect partisan. Ces activités ne sont pas considérées comme des activités partisans. Voir Commissaire à l'éthique et à la déontologie, *Lignes directrices - Activités partisans - Membres du personnel*, préc., note 146, p. 1 et 2.

Les sommes utilisées pour rémunérer les membres du personnel politique doivent également servir à l'exercice de la charge ou des fonctions. Ces derniers doivent, dans le contexte de l'utilisation des médias sociaux, veiller à ce que le temps qu'ils y consacrent se rapporte à l'exercice de leurs fonctions¹⁴⁹. Ainsi, s'ils prennent leur temps de travail pour assurer une présence dans les médias sociaux dans un contexte personnel, partisan ou ayant trait à d'autres occupations professionnelles exercées en parallèle, il s'agit d'une utilisation contraire aux règles auxquelles ils sont assujettis.

Il en est de même lorsque du temps de travail rémunéré sert à appuyer une élue ou un élu dans ses activités partisans, par exemple en planifiant ou en gérant les publications dans les médias numériques. Ainsi, les membres du personnel politique doivent s'assurer que le temps consacré à maintenir une présence dans les médias sociaux qui ne fait pas partie de l'exercice de leurs fonctions ou de la charge du député qui les emploie n'a pas lieu pendant leur horaire normal de travail.

Les fonctions des membres du personnel politique s'exercent selon des modalités qui s'éloignent souvent de celles associées à un emploi rémunéré « traditionnel ». Qu'ils soient en lien direct avec les citoyennes et citoyens ou qu'ils accompagnent sur une base régulière la ou le ministre ou le député qui les emploie, leur horaire de travail est souvent atypique et fortement influencé par le calendrier et l'horaire des travaux parlementaires ou encore par les services offerts à la population dans les bureaux de circonscription. Par ailleurs, le Commissaire reconnaît que les membres du personnel sont souvent des personnes engagées et peuvent vouloir contribuer à des activités partisans. En effet, le militantisme politique fait partie des formes d'exercice de la démocratie.

Or, afin de préserver la confiance du public, il importe, d'une part, que les membres du personnel se consacrent exclusivement à leurs fonctions durant les heures correspondant à leur horaire normal de travail, soit lorsqu'elles et ils sont rémunérés par l'Assemblée nationale ou le ministère. Cela signifie notamment que les membres du personnel ne peuvent organiser des activités partisans ou y participer pendant leur horaire normal de travail. Ainsi, ils ne peuvent, par exemple, utiliser les médias sociaux à des fins liées à des activités partisans alors qu'ils sont rémunérés par l'Assemblée nationale ou le ministère. Il importe, d'autre part, que les membres du personnel tiennent compte de la perspective d'une personne raisonnablement bien informée lorsqu'ils s'adonnent à des activités qui ne sont pas liées à l'exercice de leurs fonctions durant, par exemple, les heures d'ouverture d'un bureau de circonscription. Ils doivent alors, même s'ils ne sont pas rémunérés, tenir compte des apparences. En tant qu'employeur, le député joue un rôle déterminant en cette matière. Il doit s'assurer que les descriptions de tâche et les attentes envers ses employées et employés sont claires à cet égard, à plus forte raison quand il est attendu qu'ils exercent des fonctions se rapportant aux médias sociaux.

La réflexion au sujet de l'utilisation des médias sociaux fournit une occasion de mettre l'accent sur le fait que le rôle des députées et députés à titre d'employeurs comporte une responsabilité additionnelle auprès des membres de leur personnel politique, principalement quant à l'utilisation des biens et services de l'État¹⁵⁰.

149 Art. 6 al. 2 (2^e) du Code, art. 3 des Règles et art. 4 du Règlement.

150 Commissaire à l'éthique et à la déontologie, *Rapport d'enquête au sujet de monsieur Eric Lefebvre, whip en chef du gouvernement et député d'Arthabaska*, 16 février 2022, par. 117 à 126.

La jurisprudence démontre que, selon les circonstances, il pourrait y avoir manquement au Code, plus particulièrement à l'article 36, si un député ne prend pas les mesures nécessaires pour démontrer qu'il n'a permis ni toléré l'usage de biens et services de l'État pour des activités qui ne sont pas liées à l'exercice de sa charge¹⁵¹.

En prévision des campagnes électorales ou pendant celles-ci, alors que l'utilisation des médias sociaux est intensifiée et que du contenu partisan y est publié plus fréquemment et en plus grande quantité, une vigilance accrue est de mise, tant de la part des parlementaires (comme employeurs) que des membres de leur personnel.

Il est tout à fait compréhensible que certains employés politiques souhaitent contribuer aux efforts des candidates et candidats ou de la formation politique pour lesquels ils militent. Et comme nous l'avons souligné précédemment, les médias sociaux sont un moyen qui permet de s'adresser directement aux électrices et électeurs et de transmettre un message ou des informations de manière directe et efficace. Bien que ces médias constituent un outil pouvant servir à des fins électorales, les membres de l'Assemblée nationale et leur personnel politique doivent, dans ce contexte, garder à l'esprit les règles relatives à l'utilisation des biens et services de l'État et les respecter. Les employés qui, dans ces circonstances, se verraient confier des tâches particulières de nature partisane relativement aux médias sociaux, ne pourraient le faire avec le matériel fourni par l'État ni durant leur horaire normal de travail.

Par ailleurs, comme la prestation de travail des membres du personnel en période électorale doit être similaire à celle offerte pendant tout le mandat des députés, les personnes qui désirent mener des activités partisans pendant cette période pourraient devoir prendre un congé sans traitement, utiliser des jours de vacances ou démissionner. Cette situation renvoie, par exemple, au cas d'un employé qui assurerait de façon prépondérante la gestion des publications partisans d'un candidat ou d'un parti dans les médias sociaux. Cet employé devrait en outre éviter de s'afficher à titre de membre du personnel politique, au risque de laisser croire que des ressources de l'État sont utilisées à des fins partisans.

Enfin, chaque situation doit être évaluée selon le contexte. Entre autres, nous avons précisé plus haut que la prise en considération par le Commissaire des particularités inhérentes à la charge de député est nécessaire dans son évaluation. Le Commissaire convient que les députés exercent une charge élective et qu'ils se portent candidats, généralement, sous la bannière d'un parti politique. Ainsi, il est indéniable qu'ils exercent leur charge «en étant motivé[s] par les principes, valeurs et orientations véhiculés par ce parti¹⁵²». Le Commissaire reconnaît que, pour les députés, la frontière entre l'exercice de leur charge et la poursuite d'activités partisans peut être parfois diffuse, ce qui nécessite une application et interprétation du Code tenant compte de cette particularité. Pour les élus, les limites de l'exercice de leur charge sont moins strictes que celles liées à l'exercice des fonctions des membres de leur personnel politique. En effet, les fonctions remplies par ceux-ci visent uniquement à appuyer les députés dans l'exercice de leur charge, même s'il ne leur est pas interdit de s'impliquer politiquement, à l'occasion d'activités parallèles. Il revient aux députés de faire respecter cette frontière.

151 *Id.*, p. 24; Commissaire à l'éthique et à la déontologie, *Rapport d'enquête au sujet de madame Carole Poirier, députée d'Hochelaga-Maisonneuve*, 8 novembre 2017, par. 126.

152 Commissaire à l'éthique et à la déontologie, *Rapport d'enquête au sujet de monsieur Pascal Bérubé, député de Matane-Matapédia*, 21 février 2024, par. 51.

Les risques de conflits d'intérêts: les médias sociaux comme outil de promotion

Dans le contexte de l'utilisation des médias sociaux, les députées et députés ainsi que les membres de leur personnel politique doivent également respecter les règles relatives aux conflits d'intérêts. Celles-ci permettent de préserver le devoir des élu·es de privilégier le service de l'intérêt général. De plus, elles assurent une gestion de la multiplicité et de l'interférence d'intérêts de manière à empêcher le développement d'une situation de conflit d'intérêts. Ces règles visent, en outre, à empêcher l'atteinte à la bonne gouvernance, au bon fonctionnement du gouvernement démocratique et à l'État de droit.

L'article 16 du Code détaille les modalités quant à l'interdiction pour les parlementaires de favoriser des intérêts personnels dans l'exercice de leur charge:

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

- 1° agir, tenter d'agir ou omettre d'agir de façon à favoriser ses intérêts personnels, ceux d'un membre de sa famille immédiate ou ceux d'un de ses enfants non à charge ou, d'une manière abusive, ceux de toute autre personne;
- 2° se prévaloir de sa charge pour influencer ou tenter d'influencer la décision d'une autre personne de façon à favoriser ses intérêts personnels, ceux d'un membre de sa famille immédiate ou ceux d'un de ses enfants non à charge ou, d'une manière abusive, ceux de toute autre personne.»

Des règles similaires, qui visent les membres du personnel politique, se trouvent aux articles 5 (2°) et (3°) des Règles et 6 (2°) et (3°) du Règlement.

La notion d'«intérêt personnel» est centrale dans les règles relatives aux conflits d'intérêts. Elle renvoie à un intérêt qui doit être propre à la personne. Un intérêt personnel peut n'avoir aucune valeur financière. De façon exceptionnelle, il peut consister en un attachement marqué pour une personne ou pour un bien. La notion d'intérêt personnel peut varier selon les circonstances particulières et le contexte.

En recourant aux médias sociaux, les députés et les membres de leur personnel ne peuvent agir de façon à favoriser leurs intérêts personnels, ceux d'une ou d'un membre de leur famille immédiate ou, d'une manière abusive, ceux de toute autre personne¹⁵³. Or, les médias sociaux peuvent être utilisés comme un puissant canal de communication qui permet à l'utilisatrice ou l'utilisateur de promouvoir une idée, un produit, une personne ou une entreprise, ou de lui donner de la visibilité. Bien que dans la plupart des cas, les usages constatés par le Commissaire s'inscrivent dans ce qui est attendu d'un député ou d'un membre de son personnel, certains risques peuvent se poser. Ceux-ci peuvent être encore plus saillants à l'ère de la multiplication des plateformes ayant pour principale fonction de publier du contenu visuel. Ces plateformes peuvent également servir à mettre en œuvre une

¹⁵³ Art. 16 du Code, art. 5 des Règles et art. 6 du Règlement. Il importe de préciser que l'article 16 du Code édicte que les députées et députés ne peuvent également agir de façon à favoriser les intérêts d'un de leurs enfants non à charge.

«personnalisation politique¹⁵⁴» dans les médias sociaux, c'est-à-dire la mise en valeur de la personnalité et des caractéristiques personnelles et parfois privées à des fins d'autopromotion¹⁵⁵.

À titre d'exemple, il ne serait pas conforme de faire la promotion, sur un compte de média social utilisé à titre de député ou de membre du personnel politique, dans l'exercice de la charge ou des fonctions, de sa propre entreprise personnelle ou de celle d'un membre de sa famille immédiate.

La même situation pourrait se présenter au sujet de la promotion d'une entreprise d'un proche ou d'une entreprise de la circonscription d'un député. Cette conduite pourrait contrevenir aux règles en vigueur si elle avait pour effet de favoriser, d'une manière abusive, les intérêts de ces entreprises. En utilisant son titre, sa charge ou ses fonctions pour promouvoir une entreprise, il existe pour le député un risque qu'une publication sur les médias sociaux ait pour effet de favoriser abusivement les intérêts de cette entreprise ou des personnes qui y sont liées. Faire la promotion d'une entreprise dans les médias sociaux peut offrir à celle-ci une grande visibilité, étant donné le nombre d'abonnements, qui peut être important, associé aux comptes des députés et des membres du personnel politique. À cet égard, ceux-ci doivent garder à l'esprit que l'exercice de la charge ou des fonctions se réalise toujours dans l'intérêt public, et ne doit pas avoir pour objet ou effet de favoriser des intérêts personnels. En considérant ces aspects multiples, il pourrait être opportun, dans les circonstances, d'utiliser un compte distinct qui soit associé à des activités personnelles, de manière à ne pas faire référence à ses fonctions ou à sa charge pour promouvoir une entreprise.

La mise en valeur des entreprises situées sur le territoire de la circonscription de la députée ou du député ou encore d'un secteur d'activité relevant d'une ou d'un ministre peut faire partie de l'exercice de la charge de ce dernier. En effet, la mise en valeur d'une entreprise ou d'un organisme dans les médias sociaux peut, selon les circonstances, être liée aux enjeux propres à la circonscription, aux réalités auxquelles font face les citoyennes et citoyens de cette circonscription et s'inscrire, en quelque sorte, dans l'intérêt public.

Le ton adopté dans les publications, les termes qui y sont utilisés, les circonstances qui les entourent, tout comme les habitudes générales de publication, constituent aussi des éléments à considérer au regard du respect des règles relatives aux conflits d'intérêts.

Afin d'éviter de favoriser — ou de donner l'impression de favoriser — abusivement des intérêts dans ce contexte, il est indiqué de promouvoir une pluralité et une diversité d'entreprises ou d'organismes, en faisant une rotation ou en recherchant un certain équilibre dans le choix de celles qui font l'objet de publications sur les comptes de médias sociaux des députés ou des membres de leur personnel. Cette pratique permet d'éviter de faire la promotion d'une seule entreprise ou d'entreprises d'un seul et même secteur d'activité et, encore là, d'éviter de créer une apparence d'iniquité.

Il est opportun de souligner que l'application et l'interprétation du Commissaire des règles relatives aux conflits d'intérêts dans le contexte de l'utilisation des médias sociaux sont analogues à celles d'autres organisations qui sont chargées d'appliquer un code d'éthique à des élus ou à d'autres titulaires de charge publique.

154 Maurice Vergeer, Liesbeth Hermans et Steven Sams, «Online Social Networks and Microblogging in Political Campaigning: The Exploration of a New Campaign Tool and a New Campaign Style» (2013) vol. 19 n° 3 *Party Politics* 477.

155 Bader Ben Masour, «Le rôle des médias sociaux en politique: une revue de la littérature», (2017) vol. 1 n° 1 *Regards politiques* 3, p. 10.

Ainsi, dans un rapport portant sur la conduite d'un titulaire de charge publique¹⁵⁶, le Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique du Canada¹⁵⁷ s'est prononcé notamment sur des allégations concernant une utilisation des ressources de l'État pour promouvoir les intérêts d'une entreprise privée. Entre autres, il y a signalé que le compte d'un organisme fédéral sur un média social, dont le titulaire de charge publique visé par le rapport est responsable, ainsi que le compte personnel de ce dernier, avaient servi à promouvoir une entreprise privée. Bien que le commissaire ait conclu que le titulaire de charge publique n'avait pas contrevenu à la *Loi sur les conflits d'intérêts*, il fait la remarque suivante au sujet de l'utilisation de comptes de médias sociaux :

«[41] Les comptes personnels de médias sociaux qui contiennent du contenu lié aux fonctions officielles pourraient raisonnablement être considérés comme étant liés au poste ou aux fonctions officielles d'un titulaire de charge publique. Par conséquent, dans toutes les activités liées à leurs charges officielles, y compris sur les comptes personnels de médias sociaux, une personne titulaire de charge publique doit garder à l'esprit que lorsque ses intérêts personnels recoupent ses fonctions officielles de quelque façon, le conflit doit être résolu de manière à protéger l'intérêt public¹⁵⁸.»

Par ailleurs, le Commissaire à l'éthique de l'État d'Hawaï, aux États-Unis, s'est aussi montré préoccupé par l'utilisation des médias sociaux par les élus et élus ainsi que les employées et employés de l'État au regard des règles éthiques et déontologiques qui leur sont applicables. Cette institution a notamment établi un guide pratique à leur intention afin qu'ils utilisent les médias sociaux conformément à leur code d'éthique¹⁵⁹. Dans ce guide, le Commissaire hawaïen proscrit la publication de contenu qui promeut ou endosse une entreprise privée, un organisme à but non lucratif, un produit ou des services particuliers. Toutefois, celui-ci semble permettre une publication qui soutient une cause sans mentionner précisément une entreprise particulière ou une publication qui appuie un événement venant en aide à une cause d'intérêt public ou communautaire. De plus, le guide

156 Au sens de l'article 2 de la *Loi sur les conflits d'intérêts*, L.C. (2006), c. 9, les titulaires de charge publique sont les personnes qui exercent les fonctions suivantes :

- a) Ministre, ministre d'État ou secrétaire parlementaire;
 - a.1) directeur général des élections;
- b) membre du personnel ministériel;
- c) conseiller ministériel;
- d) titulaire de charge nommé par le gouverneur en conseil, à l'exception :
 - (i) des lieutenants-gouverneurs,
 - (ii) des cadres et du personnel du Sénat, de la Chambre des communes et de la Bibliothèque du Parlement,
 - (iii) des chefs de mission au sens du paragraphe 15 (1) de la *Loi sur le ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement* qui sont nommés ou employés sous le régime de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*,
 - (iv) des juges qui touchent un traitement sous le régime de la *Loi sur les juges*,
 - (v) des juges militaires au sens du paragraphe 2 (1) de la *Loi sur la défense nationale*,
 - (vi) des sous-commissaires de la Gendarmerie royale du Canada,
 - (vii) un membre du Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement;
- d.01) directeur parlementaire du budget;
 - d.1) titulaire d'une nomination ministérielle lorsque celle-ci est approuvée par le gouverneur en conseil;
- e) toute personne désignée en vertu des paragraphes 62.1 (1) ou 62.2 (1). (public office holder).

157 Canada, Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique, *Rapport sur des allégations d'actes répréhensibles commis par une personne qui est titulaire de charge publique, Renvoi du commissaire à l'intégrité du secteur public*, 1^{er} décembre 2022, en ligne : <<https://ciec-ccie.parl.gc.ca/fr/publications/Documents/RapportEnquete/Rapport%20sur%20des%20all%C3%A9gations%20d'actes%20r%C3%A9pr%C3%A9hensibles%20commis%20par%20titulaire%20de%20charge%20publique.pdf>>.

158 *Id.*, p. 9.

159 Hawaii'i State Ethics Commission, *The State Ethics Code – A Quick Guide on Social Media*, en ligne : <https://ethics.hawaii.gov/wp-content/uploads/quickguide_socialmedia.pdf>.

apporte des précisions quant au contenu qui ne peut être publié sur un compte officiel d'employé de l'État ou d'une personne qualifiée de « state official ». Il indique que ne peuvent être publiés sur ces comptes du contenu ou des liens concernant de l'information relative à une candidature ou à une campagne électorale.

Au-delà de la stricte interprétation de l'article 16 du Code, le Commissaire souhaite sensibiliser les députées et députés ainsi que les membres de leur personnel à l'importance de considérer les apparences de conflits d'intérêts que peuvent engendrer leurs publications sur les médias sociaux et au risque que cela comporte au regard du maintien de la confiance de la population. Dans l'exercice de leur charge et de leurs fonctions, les députés et les membres de leur personnel doivent veiller à représenter tous les citoyens et citoyennes. Le Commissaire invite les élues et élus et leur personnel à tenir compte de la perception que pourraient avoir ces derniers d'une publication qui, plus particulièrement, ferait la promotion, par exemple, d'une entreprise, d'une marque, d'un bien ou d'une personne. Dans le contexte précis de l'utilisation des médias sociaux, les parlementaires et leur personnel doivent en effet être conscients que leur notoriété et leur image de personnalité publique ou de proche collaborateur ou collaboratrice transcendent les titres et les libellés faisant allusion à leurs fonctions.

Le respect des valeurs et des principes éthiques

Les valeurs de l'Assemblée nationale et les principes éthiques sont énoncés à l'article 6 du Code¹⁶⁰. Chaque députée et député et membre du personnel politique adhère à ces valeurs et principes éthiques¹⁶¹, qui doivent les guider dans l'exercice de leur charge et de leurs fonctions¹⁶². Ces valeurs et principes éthiques servent également à apprécier et à interpréter les règles déontologiques édictées¹⁶³. Le Code prescrit aux députés de rechercher une cohérence entre leurs actions et les valeurs de l'Assemblée nationale, « même si, en soi, [celles-ci] ne contreviennent pas aux règles déontologiques qui leur sont applicables¹⁶⁴ ».

Dans le contexte de l'utilisation des médias sociaux, la désinformation, l'incivilité et la confusion quant aux messages véhiculés sont au nombre des risques qui peuvent se poser. Les parlementaires et leur personnel politique doivent donc faire preuve de vigilance en s'assurant de respecter ces valeurs et principes éthiques et d'adopter une conduite conforme à ceux-ci, entre autres, lorsqu'aucune règle déontologique ne trouve application.

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

- 1° l'engagement envers l'amélioration des conditions sociales et économiques des Québécois;
- 2° le respect et la protection de l'Assemblée nationale et de ses institutions démocratiques;
- 3° le respect envers les membres de l'Assemblée nationale, les fonctionnaires de l'État et les citoyens.

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

- 1° fait preuve de loyauté envers le peuple du Québec;
- 2° reconnaît qu'il est au service des citoyens;
- 3° fait preuve de rigueur et d'assiduité;
- 4° recherche la vérité et respecte la parole donnée;
- 5° a un devoir de mémoire envers le fonctionnement de l'Assemblée nationale et de ses institutions démocratiques.

161 Art. 7 du Code.

162 Art. 8 du Code.

163 *Id.*

164 *Id.*

À ce sujet, les élues et élus ont, dans de telles circonstances, une responsabilité individuelle en vertu des valeurs et des principes éthiques lorsqu'ils utilisent les médias sociaux, notamment au regard de leur devoir d'exemplarité et de probité envers les citoyennes et citoyens. Ils peuvent devenir des acteurs et des vecteurs de changement¹⁶⁵ pour favoriser un « débat politique numérique » plus sain et respectueux.

Les risques de désinformation

Les plateformes de médias sociaux peuvent laisser place à une propagation rapide de la désinformation¹⁶⁶. Ce phénomène entraîne diverses conséquences, principalement l'affaiblissement de la confiance du public envers les institutions démocratiques et les élues et élus¹⁶⁷. La désinformation peut aussi entraîner « [des] menaces à la sécurité nationale, [des] pertes financières, [des] préjudices, [la] polarisation et [la] division sociale, [la] radicalisation, [des] menaces à la réputation, à l'intégrité de l'information et à la participation démocratique, [une] modification des habitudes de vote, [une] perversion des débats publics, [le] désengagement politique¹⁶⁸ ».

Dans ce contexte, l'Assemblée parlementaire de la Francophonie souligne notamment, dans un document de réflexion sur les effets de la désinformation sur les parlements et les parlementaires, que les élus ont une « responsabilité éthique¹⁶⁹ » à ce sujet; ils devraient s'assurer de communiquer des informations « fiables et vérifiées¹⁷⁰ ». Étant donné leur charge électorale et la notoriété publique dont elles et ils bénéficient, les députées et députés peuvent participer, par leur conduite éthique dans les médias sociaux, à promouvoir l'éducation aux médias sociaux et, de ce fait, à prévenir la désinformation¹⁷¹.

Les membres de l'Assemblée nationale et leur personnel politique doivent s'assurer de rechercher la vérité¹⁷² et de faire preuve de rigueur¹⁷³ dans l'exercice de leur charge et de leurs fonctions. À cet égard, la désinformation, qui se rapporte à toute forme d'information fautive, inexacte ou trompeuse ayant pour objectif d'intentionnellement tromper ou de nuire¹⁷⁴, est présente dans les médias sociaux, et sa diffusion est facilitée par leur caractère instantané. Les parlementaires et leur personnel politique doivent veiller, entre autres, à faire preuve de prudence et de vigilance à ce sujet lorsqu'ils diffusent des informations ou des publications d'autres utilisatrices et utilisateurs dans les médias sociaux, mais aussi lorsqu'ils se servent de marqueurs d'émotion dans des publications.

165 Lalancette et Bastien, préc., note 130, p. 33 et 34.

166 Bibliothèque de l'Assemblée nationale du Québec, « Matière à réflexion – La désinformation : risques pour la démocratie et pistes de solution », (31 octobre 2022) *Première lecture*, en ligne : <<https://premierelecture.bibliotheque.assnat.qc.ca/2022/10/31/matiere-a-reflexion-la-desinformation-risques-pour-la-democratie-et-pistes-de-solution/>>.

167 Assemblée citoyenne canadienne sur l'expression démocratique, *Rapport final 2021-22, Un rapport de l'Assemblée citoyenne canadienne sur l'expression démocratique, Recommandations pour renforcer la capacité d'intervention du Canada en matière de diffusion de désinformation en ligne*, Ottawa, Forum des politiques publiques, Janvier 2022, en ligne : <<https://ppforum.ca/wp-content/uploads/2022/01/DEM-X-R2.pdf>> p. 7.

168 Assemblée parlementaire de la Francophonie, Commission des affaires parlementaires, *La désinformation et ses effets sur les parlements, Contribution de la section du Québec de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie à l'étude des effets de la désinformation sur les parlementaires et les milieux parlementaires*, 2024, en ligne : <<https://apf-francophonie.org/sites/default/files/2024-07/CAP-Désinformation%20et%20parlements%20Québec%20Final.pdf>>, p. 2.

169 *Id.*, p. 20.

170 *Id.*

171 *Id.*

172 Art. 6, al. 2 (4^e) du Code.

173 Art. 6, al. 2 (3^e) du Code.

174 Commission européenne, *A Multi-dimensional Approach to Disinformation Report of the Independent High Level Group on Fake News and Online Disinformation*, Luxembourg, Publications de l'Union européenne, 2018, p. 3 : « Disinformation [...] includes all forms of false, inaccurate, or misleading information designed, presented and promoted to intentionally cause public harm or for profit ».

L'incivilité ou les autres conduites pouvant porter atteinte à la dignité de la charge

Il est attendu des députées et députés et de leur personnel politique qu'ils fassent preuve de bienveillance, de droiture, de convenance, de sagesse, d'honnêteté et de sincérité¹⁷⁵. Le ton et les termes utilisés dans les médias sociaux par les députés et les membres de leur personnel doivent respecter ces principes, qu'il s'agisse d'interpellations entre eux ou de propos s'adressant à toute autre personne. Ainsi, adopter un ton ou des termes qui seraient inconvenants, irrespectueux ou qui manqueraient de retenue et de sagesse dans les médias sociaux pourrait, selon les circonstances, contrevenir aux valeurs de l'Assemblée nationale et aux principes éthiques édictés à l'article 6 du Code, en plus de nuire au débat politique et de fragiliser les institutions démocratiques¹⁷⁶.

Faire preuve d'incivilité, ce qui signifie adopter une conduite ne respectant pas «les règles élémentaires de la vie sociale¹⁷⁷», dans les médias sociaux est également contraire aux valeurs et principes éthiques édictés par le Code.

Les membres du personnel, dont plusieurs, comme nous l'avons évoqué en introduction, exercent des fonctions particulières se rapportant à la gestion des médias sociaux, ont eux aussi un rôle déterminant à jouer dans l'assainissement du débat politique et de l'image qu'ils en projettent. À titre de proches collaboratrices ou collaborateurs, elles et ils ont comme fonctions d'appuyer et de représenter les membres de l'Assemblée nationale. Dans bien des cas, ils se font, à dessein, les porte-voix des élu·es et élus. D'aucuns pourraient raisonnablement prétendre que les opinions ou propos qu'ils tiennent engagent leur employeur.

La force de diffusion que représentent les médias sociaux doit commander de la part des membres du personnel politique la plus haute vigilance, afin d'éviter que des propos contraires aux valeurs auxquelles ils souscrivent portent atteinte à l'image des parlementaires qui les emploient, de toute la députation et, par extension, de l'institution qu'est l'Assemblée nationale.

Toutefois, force est de constater que cette vigilance n'est malheureusement pas toujours exercée, comme le soulignent certaines observatrices et certains observateurs de la scène politique¹⁷⁸. Le Commissaire déplore vivement ce type de conduite.

La réflexion d'une institution homologue au Royaume-Uni nous offre un éclairage intéressant sur la question du devoir d'exemplarité dans les communications réalisées sur les plateformes numériques. Dans son rapport annuel 2022-2023, le Parliamentary Commissioner for Standards (ci-après le «commissaire du Royaume-Uni») s'est montré préoccupé devant le nombre élevé de plaintes reçues au sujet du langage et du ton adoptés par les parlementaires pour exprimer leurs points de vue et

175 Art. 6 al. 2 du Code.

176 Mireille Lalancette, *Rapport de recherche: La gestion par les élu·es et élus municipaux des actes et propos violents, haineux ou déplacés à leur égard*, mémoire déposé dans le cadre de l'étude du projet de loi n° 57, p. 44, en ligne: <https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/affaires-municipales/publications/organisation_municipale/democratie_municipale/RAP_gestion_elus_municipaux_actes_violents.pdf>; Shazia Akhtar et Catriona M. Morrison, «The Prevalence and Impact of Online Trolling of UK Members of Parliament», (Octobre 2019) vol. 99 *Elsevier* 322, en ligne: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0747563219301906?via%3Dihub>>.

177 Office québécois de la langue française, *Grand dictionnaire terminologique*, dans *Vitrine linguistique*, en ligne: <<https://vitrinelinguistique.oqlf.gouv.qc.ca/fiche-gdt/fiche/8351623/incivilit>>, «Incivilité».

178 Louise Leduc, «Des échanges acerbes entre élu·es... et conseillers», *La Presse*, 5 février 2022, en ligne: <<https://www.lapresse.ca/actualites/politique/2022-02-05/reseaux-sociaux/des-echanges-acerbes-entre-elus-et-conseillers.php>>.

leurs opinions, notamment dans les médias sociaux¹⁷⁹. Dans un de ses rapports, le Comité expert indépendant, qui est amené à étudier les conclusions d'enquête du commissaire du Royaume-Uni, a souligné le fait qu'aider et « retweeter » ne sont pas des actions neutres et pourraient, dans certaines circonstances, contrevenir à la Politique en matière d'intimidation et de harcèlement du Parlement du Royaume-Uni¹⁸⁰. Le commissaire du Royaume-Uni rappelle que les députés doivent faire preuve de prudence dans le choix du langage et du ton utilisés dans les médias sociaux, afin de faire preuve d'exemplarité dans la manière d'exprimer leurs opinions :

« It therefore remains important for Members to consider the tone and language that they adopt on social media and in other forums outside the Chamber. This is not merely so as to avoid a breach of the Behaviour Code, but more importantly to reflect the concern that many members of the public have expressed that they wish to be able to respect Members for their restraint and care in the language that they use to each other, following the Nolan Principle of leadership in setting an example of how sharp disagreement on policy can be expressed and explored without resorting to obscenity, abuse or merely personal insult¹⁸¹. »

Ainsi, indiquer des marqueurs d'émotion, partager des publications ou les repartager sur les médias sociaux pourraient, selon les circonstances, être considérés comme des conduites qui manquent de convenance, de sagesse, de droiture, d'honnêteté et de dignité.

Ailleurs au Canada, la législation applicable aux parlementaires albertains, à l'instar du Code, ne renferme aucune norme visant la conduite des députés dans le cadre de certaines activités se déroulant à l'extérieur de l'Assemblée législative, ce qui inclut notamment leur conduite dans les médias sociaux¹⁸². Dans un rapport¹⁸³, la commissaire de l'époque recommandait l'adoption de codes de conduite exigeant des députés un standard approprié de civilité dans le cadre de ces activités¹⁸⁴. Cette dernière soulignait l'absence, dans la *Loi sur les conflits d'intérêts*¹⁸⁵ applicable aux députés albertains, de règles relatives à la dignité et au respect de leur charge et de normes de conduite appropriées permettant de rassurer le public à ce sujet. Dans ce contexte, l'utilisation des médias sociaux par les parlementaires est mise en exergue : « Social media use can be particularly problematic when it is used to personally attack, denigrate or harass others. This conduct increases political polarization which in extreme cases is unhealthy for democracy¹⁸⁶. »

179 Parlement du Royaume-Uni, *The Parliamentary Commissioner on Standards, Annual Report 2022-23*, Standing Order No. 150, 12 juillet 2023, Annexe 3 Appendix 3 MPs' views and opinions (language and tone), en ligne : <<https://www.parliament.uk/globalassets/documents/pcfs/pca-annual-report-2022-23.pdf>>, p. 41

180 Parlement du Royaume-Uni, Independent Expert Panel, *The Conduct of John Nicholson MP*, Standing Order No. 150A, 20 juin 2023, en ligne : <<https://www.parliament.uk/globalassets/mps-lords--offices/standards-and-financial-interests/independent-expert-panel/hc-1561--the-conduct-of-john-nicolson-mp.pdf>>, p. 23.

181 Parlement du Royaume-Uni, *The Parliamentary Commissioner on Standards, Annual Report 2022-23*, préc., note 179, p. 42.

182 Alberta, Office of the Ethics Commissioner, *Proposed Improvements to the Conflicts of Interest Act Submitted by The Office of the Ethics Commissioner of Alberta*, Mars 2024, en ligne : <<https://www.ethicscommissioner.ab.ca/media/3317/oec-proposed-improvements-for-coia-2024.pdf>>, p. 34.

183 *Id.*

184 *Id.*

185 *Conflicts of Interest Act*, R.S.A. (2000), c. C-23.

186 Alberta, Office of the Ethics Commissioner, *Proposed Improvements to the Conflicts of Interest Act Submitted by The Office of the Ethics Commissioner of Alberta*, préc., note 182, p. 34.

Ce constat de la commissaire de l'époque correspond à plusieurs égards à celui du Commissaire à propos de l'absence de règles déontologiques relatives à dignité de la charge d'élu ou d'élu.

À ce sujet, le Commissaire a justement soumis, dans le présent rapport, une recommandation aux parlementaires de modifier le Code de manière à y intégrer une disposition qui interdit toute conduite portant atteinte à la dignité de la charge d'élu ou à celle de l'Assemblée nationale¹⁸⁷.

Si cette recommandation obtenait la faveur des législatrices et législateurs, le Commissaire pourrait s'appuyer sur une telle règle déontologique pour interdire et sanctionner, notamment, une conduite dans les médias sociaux qui porterait atteinte à la dignité de la charge de député. En effet, cette règle viserait une diversité de comportements qui ne sont actuellement pas couverts par une règle déontologique énoncée par le Code. Elle pallierait également les difficultés rencontrées dans l'application et la sanction d'une conduite sur les médias sociaux qui serait contraire aux valeurs et principes éthiques énoncés à l'article 6 du Code.

Les risques de confusion

De l'observation des pratiques d'utilisation des médias sociaux par les parlementaires au regard de l'article 6 du Code ressort par ailleurs un risque de confusion. Cet article édicte que les députées et députés doivent être au service de toutes les citoyennes et de tous les citoyens¹⁸⁸, peu importe leur allégeance politique. Il s'agit de la fonction première du député. Au cours de l'étude détaillée du projet de loi qui est devenu, une fois sanctionné, le Code¹⁸⁹, il a été rappelé que « [l]a politique, c'est servir¹⁹⁰ ». Être au service des citoyens est « la base du mandat en politique¹⁹¹ ». À ce sujet, le ministre porteur du projet de loi emploie les expressions « mandat de représentant¹⁹² » et « mandat de représentation¹⁹³ » dans le cadre de l'étude détaillée. Ainsi, à la lecture du *Journal des débats*, l'intention du législateur à l'égard de l'article 6 du Code est en adéquation avec le sens usuel des mots qui le composent.

De plus, la *Loi sur l'Assemblée nationale* prévoit que les députés doivent prêter serment avant de pouvoir siéger à l'Assemblée nationale¹⁹⁴. Ce serment porte sur leur devoir de loyauté envers le peuple québécois ainsi qu'à leur devoir d'exercer leur charge avec honnêteté et justice¹⁹⁵. Il rappelle aux députés qu'ils doivent représenter tous les citoyens du Québec.

Lorsque les députés et les membres de leur personnel politique utilisent les médias sociaux, ils peuvent le faire dans l'exercice de leur charge et de leurs fonctions, ou encore, dans l'exercice d'autres activités parallèles. En observant leurs habitudes de publication, on constate qu'ils peuvent

187 Voir la section 1.1 du présent rapport portant sur la dignité de la charge de député.

188 Art. 6 al. 2 (2°) du Code.

189 *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale*, projet de loi n° 48 (présenté le 14 mai 2009), 39^e légis., 1^{re} sess. (Qc).

190 Assemblée nationale du Québec, *Journal des débats de la Commission permanente des institutions*, 39^e légis., 1^{re} sess., 11 novembre 2010, vol. 41, n° 105, p. 2 (Stéphane Bédard).

191 *Id.*, p. 3 (Stéphane Bédard).

192 *Id.*, p. 1 (Jean-Marc Fournier).

193 *Id.*, p. 3 (Jean-Marc Fournier).

194 Art. 15 de la *Loi sur l'Assemblée nationale*.

195 Annexe I de la *Loi sur l'Assemblée nationale*.

s'adresser, au moyen d'un même compte, aux personnes abonnées et utilisatrices des plateformes de façon générale, entre autres, à titre de député ou de ministre, de membre du personnel politique ou au nom du député qu'il représente, à titre personnel, à titre de membre d'une formation politique, ou encore, dans l'exercice d'autres activités professionnelles.

Le Commissaire constate un lien entre le devoir des députées et députés et des membres de leur personnel d'être au service des citoyennes et citoyens, qui se trouve au coeur de l'exercice de leur charge, et la confusion pouvant résulter de leur utilisation des médias sociaux. Or, cette confusion peut nuire à la perception du public quant au devoir des députés d'être au service de tous les citoyens et à la responsabilité des membres du personnel de les appuyer dans l'exercice de leur charge.

En effet, le recours à des comptes où se trouvent, d'une part, du contenu lié à l'exercice de la charge ou des fonctions et, d'autre part, du contenu partisan ou lié à l'exercice d'autres fonctions parallèles, peut engendrer une confusion auprès du public.

Le Commissaire convient qu'un député puisse jouer différents rôles de manière concomitante, y compris celui de ministre et de militante ou militant politique.

Toutefois, les citoyennes et citoyens doivent être assurés que les parlementaires et leur personnel demeurent au service de la population et se consacrent à l'intérêt public, élément central de l'exercice de leur charge et de leurs fonctions. Une publication dans les médias sociaux donnant à penser qu'une députée ou un député ne représente que les sympathisantes et sympathisants de sa formation politique peut s'avérer dommageable pour la confiance des citoyens envers les parlementaires et, de manière générale, les institutions démocratiques. En outre, même involontaire, la confusion engendrée par l'utilisation d'un même compte tant pour l'exercice de la charge ou des fonctions qu'à d'autres fins, plus particulièrement à des fins partisans ou personnelles, pourrait, dans certaines circonstances, ne pas respecter les valeurs et principes éthiques énoncés à l'article 6 du Code.

En effet, dans le contexte de la publication de contenu partisan dans les médias sociaux à partir d'un compte « professionnel » lié à l'exercice de la charge ou des fonctions, certains auteurs soulignent l'existence d'une :

« [...] poreuse frontière entre, d'une part, la communication publique (c'est-à-dire la transmission et l'échange d'informations relatives aux décisions et aux actions publiques), et d'autre part, la communication politique, généralement associée à la communication partisane ou électorale. Cela n'empêche en rien la politisation de certains contenus et échanges¹⁹⁶. »

196 Vincent Mabillard, Raphaël Zumofen et Philippe Dubois, *La communication publique sur les médias sociaux, Défis, risques et perspectives*, Collection Gouvernance de l'information, Québec, Les Presses de l'Université du Québec, 2024, p. 9.

À titre d'exemple, un citoyen qui décide de s'abonner au compte « professionnel » d'un ministre sur un média social peut s'attendre à obtenir de l'information d'intérêt public liée aux activités du ministère et aux mesures et décisions prises par le ministre. Si, sur ce même compte, du contenu partisan était publié, cette conduite pourrait occasionner une confusion auprès de ce citoyen, voire un malaise face à la réception non sollicitée de ce type de contenu.

À l'ère de l'exigence du consentement visant à éliminer l'envoi de courriels non sollicités, il apparaît légitime de se demander s'il est souhaitable que des citoyennes et citoyens qui suivent une ou un ministre sur les médias sociaux, notamment afin de se tenir informés des politiques publiques qu'il a mises en oeuvre, se voient exposés à du contenu partisan, sans compter que cette exposition peut devenir plus intensive en période électorale et préélectorale.

En outre, le même type de confusion pourrait survenir dans un contexte de cumul de fonctions, autant pour les députés que pour les membres du personnel politique. À ce sujet, le Code prévoit que les députés peuvent, dans certaines circonstances, et sous réserve du respect de ces règles déontologiques prévues au Code, poursuivre d'autres activités en parallèle de l'exercice de leur charge, comme des activités personnelles ou professionnelles qui ne sont pas incompatibles avec celle-ci¹⁹⁷. Il importe de préciser, par ailleurs, que les membres du Conseil exécutif, pour leur part, sont au contraire soumis à une exclusivité de fonctions¹⁹⁸. Les Règles et le Règlement ne prévoient pas, quant à eux, de disposition particulière au sujet du cumul de fonctions pour les membres du personnel politique. Ainsi, ils peuvent, en principe, exercer d'autres fonctions parallèles, sous réserve du respect des règles relatives aux conflits d'intérêts, à l'utilisation des biens et services de l'État ainsi qu'à l'assiduité.

Dans le cas d'un cumul de fonctions, la publication, sur un compte « professionnel » utilisé dans l'exercice de la charge ou des fonctions, de contenu lié à l'exercice de fonctions parallèles peut aussi engendrer une confusion auprès des citoyens. À quel titre est diffusée la publication ? À quel public s'adresse-t-elle ? Le message qu'elle véhicule est-il lié à l'exercice de la charge ou des fonctions, ou plutôt à l'exercice des fonctions parallèles ?

De plus, l'utilisation des médias sociaux peut rendre difficile l'établissement d'un cloisonnement étanche entre les différentes fonctions exercées. Cette situation peut engendrer ultimement des risques pour les députées et députés et leur personnel, d'une part, de se placer dans une situation de conflits d'intérêts et de créer des apparences de conflits d'intérêts et, d'autre part, de ne pas respecter les valeurs et principes éthiques du Code.

197 Art. 10 à 14 du Code.

198 Art. 43 du Code.

Les limites du rôle du Commissaire

En tant que représentantes et représentants de la population du Québec, les membres de l'Assemblée nationale sont investis d'un important devoir d'exemplarité. Dans le contexte de l'utilisation des médias sociaux, cela signifie que la responsabilité d'adopter une conduite convenable incombe, au premier chef, aux députées et députés qui, dans l'exercice de leur charge ou de toute autre activité, sont actifs sur ce type de plateformes. Afin de maintenir la confiance du public, il est attendu des députés et des membres de leur personnel qu'ils fassent preuve d'autorégulation et de responsabilisation dans ce contexte et qu'ils tiennent compte en tout temps des effets potentiellement dommageables d'une utilisation inadéquate des médias sociaux.

À titre d'exemple, il importe de souligner que même si l'utilisation de comptes distincts peut s'avérer, dans plusieurs circonstances, une pratique qui minimise les risques de contrevenir au Code, aux Règles et au Règlement, il ne s'agit pas pour autant d'un moyen infaillible de prévenir tout risque de commettre un manquement.

En effet, le contenu publié, les propos tenus, les termes utilisés, le ton adopté ou encore la confusion générée sur tout type de compte de média social constituent notamment des éléments à considérer dans l'évaluation de la situation.

À cet égard, le Commissaire joue un rôle d'accompagnement et de conseil dans le but de promouvoir l'adoption de bonnes pratiques et d'aider les députés et les membres de leur personnel à se conformer aux dispositions qui leur sont applicables. Le Commissaire exerce cette fonction, entre autres, en formulant des avis, en donnant des formations et en publiant des lignes directrices visant à promouvoir, par exemple, une saine utilisation des médias sociaux.

Si le Commissaire a pour mission de mettre à la disposition des députés et des membres de leur personnel les outils nécessaires à leur réflexion, c'est à ces derniers que revient ultimement la responsabilité d'utiliser les médias sociaux d'une manière respectueuse des valeurs et principes éthiques de l'Assemblée nationale et des règles déontologiques applicables. Ce faisant, ils doivent toujours tenir compte des attentes de la citoyenne et du citoyen qu'ils représentent et de leur important devoir d'exemplarité pour préserver la confiance du public. Ainsi, une réflexion soutenue et continue de leur part est nécessaire.

CONCLUSION

L'institution du Commissaire a pour mandat notamment de promouvoir une culture éthique auprès des parlementaires et des membres de leur personnel politique et d'agir en mode préventif : c'est là sa fonction première. Il importe donc au Commissaire de sensibiliser les parlementaires aux défis que pose l'utilisation des médias sociaux au regard de l'éthique et de la déontologie, et de les accompagner dans la réflexion qu'elle impose. La prévention de conduites qui ne seraient pas conformes au Code, aux Règles et au Règlement s'avère essentielle à l'ère de la médiatisation de la politique. De plus, comme nous l'avons évoqué précédemment, la frontière entre les fonctions parlementaires et les activités partisans sur les médias sociaux est parfois ténue, ce qui doit commander une vigilance accrue de la part des parlementaires et de leur personnel politique en ce qui a trait à leurs obligations éthiques et déontologiques.

Il s'avère néanmoins important de souligner que la responsabilité de réguler l'utilisation des médias sociaux par les élus et élus et leur personnel ne peut incomber entièrement au Commissaire et qu'une utilisation éthique des médias sociaux relève avant tout d'une responsabilité tant individuelle que collective.

D'autres forums se sont récemment penchés sur la question de l'utilisation des médias sociaux par les parlementaires. Ainsi, l'Union interparlementaire a publié, en 2021, un *Guide des réseaux sociaux à l'intention des parlements et des parlementaires*, qui fait état, entre autres, d'expériences parlementaires et de bonnes pratiques¹⁹⁹. Pour sa part, la Commission des affaires parlementaires de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie s'est intéressée aux effets de « la désinformation sur les parlementaires et les milieux parlementaires²⁰⁰ ». De son côté, l'Association parlementaire du Commonwealth a publié récemment un document de normes de bonne conduite s'adressant aux parlementaires et aux parlements²⁰¹. Parmi les thèmes abordés se trouvent les comportements en ligne et dans les médias sociaux. L'Association propose des standards minimaux à respecter à ce sujet. Quant à la CMQ, elle a publié, en 2022, un *Guide des bonnes pratiques - Le respect et la civilité*²⁰², qui traite notamment de l'usage des médias sociaux par les élus municipaux. Ce guide poursuit l'objectif de promouvoir une conduite respectueuse et empreinte de civilité auprès des élus municipaux, de leur fournir des outils pour respecter les obligations prévues à leur code d'éthique et de déontologie ainsi que de les sensibiliser aux enjeux éthiques liés à l'exercice de leurs fonctions²⁰³. Enfin, Élections Québec a récemment publié un document de réflexion à propos de la *Loi électorale*²⁰⁴, dans lequel il propose l'adoption d'un code de bonne conduite électorale, qui viserait « principalement les partis politiques, leur personnel, leurs bénévoles ainsi que les personnes candidates²⁰⁵ ». Ce code aborderait, entre autres, « la désinformation et les nouvelles pratiques numériques²⁰⁶ » et ferait la promotion de « campagnes éthiques²⁰⁷ ». Enfin, Élections Québec rappelle que l'adoption de codes de bonne conduite s'inscrit dans la nécessité de « favoriser un climat sain et respectueux au sein de nos institutions et de nos processus démocratiques²⁰⁸ » et de « renforcer la confiance des citoyennes et des citoyens²⁰⁹ ».

199 *Id.*, p. 3.

200 Assemblée parlementaire de la Francophonie, *La désinformation et ses effets sur le Parlement*, 2024, en ligne: <<https://apf-francophonie.org/sites/default/files/2024-07/CAP-De%CC%81sinformation%20et%20parlements%20Que%CC%81bec%20Final.pdf>>.

201 Commonwealth Parliamentary Association, préc., note 10.

202 Commission municipale du Québec, *Guide des bonnes pratiques - Le respect et la civilité*, Gouvernement du Québec, 2022, en ligne: <https://www.cmq.gouv.qc.ca/contentFiles/files/guides/A14706_Guide_Respect_EPF.pdf>.

203 *Id.*, p. 3.

204 Élections Québec, *Pour une nouvelle vision de la Loi électorale*, Québec, Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2023, en ligne: <<https://docs.electionsquebec.qc.ca/ORG/651ecc14e935d/DGE-6328.pdf>>.

205 *Id.*

206 *Id.*

207 *Id.*

208 *Id.*, p. 56.

209 *Id.*, p. 58.

Le financement politique populaire



1.3 Le financement politique populaire

INTRODUCTION

Le financement politique se situe au carrefour du droit électoral, du droit des marchés publics, du droit des médias, du droit du lobbying ainsi que de l'éthique et de la déontologie parlementaires²¹⁰. Ensemble, les diverses règles qui régulent le financement politique participent d'un système d'intégrité publique, c'est-à-dire d'un système de normes dont l'objectif premier consiste à sauvegarder l'intérêt public²¹¹. De fait, elles « doivent toujours avoir pour effet de concourir à l'intérêt supérieur de la vie démocratique et au renforcement du lien de confiance des citoyens dans leurs institutions démocratiques²¹² ». Ces règles constituent en ce sens des conditions essentielles à l'exercice d'une saine démocratie²¹³.

Au Québec, le financement politique se présente sous deux formes. Il existe, d'une part, le financement public, composé, entre autres, d'une « allocation annuelle [...] distribuée proportionnellement au pourcentage des votes valides obtenus par un parti politique lors des dernières élections générales²¹⁴ ». Il y a, d'autre part, le financement autonome, qualifié aussi de populaire ou de privé, composé des contributions des électrices et des électeurs à un parti politique ou à une personne candidate indépendante, qui peuvent être des entités autorisées au sens de la *Loi électorale*²¹⁵. Tant en matière de financement public que de financement populaire, les électeurs se retrouvent « au cœur de notre système de financement politique »²¹⁶. L'intégrité de ce dernier est d'ailleurs « un pilier fondamental de notre démocratie²¹⁷ ».

Le fait de contribuer financièrement à un parti politique incarne un pan important de la participation des citoyennes et citoyens à la vie politique, qui est un élément essentiel de toute démocratie²¹⁸. En effet, il s'agit d'une forme d'expression politique et de participation à la vie démocratique²¹⁹, « le financement populaire [étant] généralement reconnu comme une participation politique souhaitable de la part des citoyens et une façon d'établir des liens entre les partis et la population²²⁰ ».

210 Nombre de ces domaines sont englobés dans ce qu'un auteur qualifie de « droit politique » : Pierre Vallée, *Droit électoral québécois : repères et enjeux contemporains*, Montréal, Wilson & Lafleur, 2023, p. 244.

211 Pascal Lévesque et Caroline Le Breton-Prévost, « Tour d'horizon de l'encadrement juridique en matière d'intégrité publique » dans Barreau du Québec, Service de la formation continue, *Développements récents en matière d'intégrité publique (2023)*, vol. 529, Montréal, Éditions Yvon Blais, 2023, p. 57.

212 Directeur général des élections, *Mémoire du Directeur général des élections – Projet de loi n° 78 Loi modifiant la Loi électorale concernant la représentation électorale et les règles de financement des partis politiques et modifiant d'autres dispositions législatives*, 2010, p. 5.

213 *Id.*, p. 8.

214 Élections Québec, *Pour une nouvelle vision de la Loi électorale*, préc., note 204, p. 62.

215 *Loi électorale*, RLRQ, c. E-3.3, art. 43, al. 3.

216 Élections Québec, *Financement politique – Bilan et perspective 2022*, Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2023, p. XI.

217 Élections Québec, *Financement politique – Bilan et perspective 2023*, Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2024, p. XI.

218 Susan E. Scarrow, *The State of Political Finance Regulations in Canada, the United Kingdom and the United States*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2016, en ligne : <<https://www.idea.int/sites/default/files/publications/the-state-of-political-finance-regulations-in-canada-uk-usa.pdf>><https://www.idea.int/sites/default/files/publications/the-state-of-political-finance-regulations-in-canada-uk-usa.pdf>>, p. 8.

219 Élections Québec, *Pour une nouvelle vision de la Loi électorale*, préc., note 214, p. 66. Voir aussi : Vallée, préc., note 210, p. 254.

220 Pierre-Luc Turgeon, *Les modèles de financement public des partis politiques au Québec et dans d'autres démocraties : perspectives comparées*, Étude produite en partenariat avec le Directeur général des élections et la Chaire de recherche sur la démocratie et les institutions parlementaires de l'Université Laval, 2012, p. 13.

Il en découle que l'argent joue un rôle dans tout processus électoral, comme des coûts y sont nécessairement associés²²¹. Ce rôle à la fois important et légitime permet aux citoyens d'affirmer leur soutien à des candidates et candidats ainsi qu'à leur parti en contribuant financièrement à leur campagne²²². Néanmoins, il importe, afin d'éviter que l'argent ne soit utilisé à mauvais escient, de réguler le financement politique populaire²²³, ce qui a d'ailleurs déjà été fait. En effet, au Québec, au gré des réformes, le législateur a aménagé les règles régissant le financement politique populaire²²⁴ de façon à favoriser la primauté des électrices et des électeurs, l'équité, la transparence et l'intégrité²²⁵. Par exemple, en plafonnant le montant des contributions politiques possibles²²⁶, le législateur a notamment contribué à empêcher l'influence indue, qu'elle soit avérée ou seulement apparente²²⁷. Les risques qu'une contribution politique influence une personne candidate ou encore une députée ou un député sont par le fait même considérablement réduits.

Lorsqu'un électeur choisit d'appuyer financièrement un candidat ou un député affilié à un parti politique, c'est au parti que revient sa contribution²²⁸. Le montant maximal annuel que chaque électeur peut verser est de cent dollars (100 \$), auquel peut s'ajouter un montant additionnel de cent dollars (100 \$) lors d'élections générales ou partielles²²⁹. Cette contribution est versée directement à Élections Québec, soit par chèque personnel libellé à l'ordre du directeur général des élections, soit par carte de crédit ou par carte de débit émise par une société de carte de crédit au moyen d'un formulaire en ligne. Après en avoir vérifié la conformité, Élections Québec remet les contributions au parti auquel elles sont faites²³⁰. Il existe une exception dans le cas des contributions de cinquante dollars (50 \$) ou moins faites en argent comptant, qui peuvent être versées au représentant officiel d'un parti ou à une personne détenant un certificat de sollicitation²³¹ pour être directement déposées dans le compte du parti. Par la suite, la conformité de ces contributions est vérifiée par Élections Québec.

Récemment, le financement politique populaire a reçu une grande attention médiatique. Le Commissaire a en outre publié deux rapports d'enquête portant sur des situations distinctes se rapportant de près ou de loin au financement politique populaire²³². Il convient donc de poser les enjeux éthiques et déontologiques découlant de ce sujet afin d'apporter certains éclaircissements nécessaires au maintien de la confiance du public. Le Code contient plusieurs dispositions concernant, sous divers aspects, le financement politique populaire. En plus de devoir respecter les valeurs et principes éthiques de l'Assemblée nationale, notamment le service aux citoyens, la conduite des députées et députés se consacrant à une telle activité peut, dans l'exercice de leur charge, être régie par des règles se rapportant aux conflits d'intérêts, à la confidentialité des renseignements, aux

221 Directeur général des élections, *Rapport du groupe de réflexion sur le financement des partis politiques*, 2007, en ligne : <<https://docs.electionsquebec.qc.ca/ORG/61422bf9bf248/rapport-groupe-reflexion-financement.pdf>>, p. 1.

222 Ian Greene et David P. Shugarman, *Honest Politics Now: What Ethical Conduct Means in Canadian Public Life*, Toronto, Lorimer, 2017, p. 154.

223 *Id.*

224 Titre III, Chapitre II de la *Loi électorale*.

225 Élections Québec, *Pour une nouvelle vision de la Loi électorale*, préc., note 204, p. 62. Voir aussi : *Maheux c. Procureur général du Québec*, 2023 QCCS 235, par. 450.

226 Art. 91 de la *Loi électorale*.

227 À cet égard, voir notamment : Greene et Shugarman, préc., note 222, p. 157.

228 Élections Québec, *Pour une nouvelle vision de la Loi électorale*, préc., note 204, p. 63.

229 Art. 91 de la *Loi électorale*.

230 Art. 487 (3.1) de la *Loi électorale*.

231 Art. 93 de la *Loi électorale*.

232 Commissaire à l'éthique et à la déontologie, *Rapport d'enquête au sujet de monsieur Louis-Charles Thouin, député de Rousseau*, préc., note 6; Commissaire à l'éthique et à la déontologie, *Rapport d'enquête au sujet de monsieur Sylvain Lévesque, deuxième vice-président de l'Assemblée nationale et député de Chauveau*, préc., note 6.

dons et avantages ainsi qu'à l'utilisation des biens et services de l'État. Cette section, en plus de formuler certaines recommandations de modifications législatives, présente l'interprétation du Commissaire de diverses dispositions du Code relativement au financement politique populaire.

Le service aux citoyennes et aux citoyens

Les députées et députés sont élus pour représenter les citoyennes et citoyens du Québec. Ces derniers, en les élisant à titre de représentants, témoignent de leur confiance aux députés et leur confient la responsabilité d'agir dans l'intérêt public. Les membres de l'Assemblée nationale sont donc au cœur de la démocratie. Dans son préambule, le Code évoque la nature représentative de la charge de député ainsi que les fonctions qui la caractérisent, d'une part, et en précise le corollaire en matières éthique et déontologique, d'autre part :

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

ATTENDU qu'en raison de ces fonctions, la population s'attend, de la part du député, à ce qu'il adhère aux valeurs de l'Assemblée nationale et respecte certaines règles déontologiques, y compris dans l'exercice de sa charge de membre du Conseil exécutif, le cas échéant;²³³ »

En somme, comme représentants de leurs commettantes et commettants, les députés doivent exercer les fonctions de législateur, de contrôleur de l'activité gouvernementale ainsi que d'intermédiaire entre les citoyens d'une circonscription et l'Administration²³⁴. Ce faisant, ils doivent respecter les valeurs et principes éthiques de l'Assemblée nationale et les règles déontologiques contenus au Code afin de réaliser pleinement leur mission d'intérêt public et de préserver la confiance de la population²³⁵, « nécessaire au fonctionnement de la démocratie représentative²³⁶ ».

Les députées et députés sont au service de la population. D'ailleurs, le Code l'érige en principe éthique²³⁷ devant notamment les guider dans l'exercice de leur charge²³⁸. Ce principe éthique, qui sous-tend et transcende les règles déontologiques applicables aux députés, suppose que ces derniers sont au service de l'ensemble des citoyennes et citoyens de leur circonscription, peu importe leur allégeance politique. Conséquemment, les membres de l'Assemblée nationale doivent exercer leur fonction de représentantes et de représentants au bénéfice de tous les citoyens, qu'ils contribuent ou non au financement de leurs campagnes électorales ou de celles des autres candidates et candidats de leur parti.

233 Préambule du Code.

234 À ce sujet, voir : Assemblée nationale du Québec, *L'ABC de l'Assemblée*, préc., note 144.

235 L'art. 9 du Code édicte ce qui suit :

9. Les députés reconnaissent que le respect de ces valeurs constitue une condition essentielle afin de maintenir la confiance de la population envers eux et l'Assemblée nationale et afin de réaliser pleinement la mission d'intérêt public qui leur est confiée.

236 Mayrand, préc., note 8, p. 27.

237 Art. 6, al. 2 (2) du Code. En vertu de cette disposition, les députées et députés reconnaissent qu'ils sont au service des citoyennes et citoyens.

238 Art. 8 du Code.

En tout temps, dans l'exercice de leurs fonctions, leur conduite doit le démontrer, tant en apparence que dans les faits. Il est ainsi attendu des députés qu'ils se comportent de manière à dissiper tout risque de confusion.

Bien que le fait que les députés soient au service de la population se répercute dans l'exercice de leurs trois fonctions mentionnées précédemment, ce principe éthique jouit d'une importance particulière lorsque ceux-ci agissent à titre d'intermédiaires entre les citoyens et l'Administration. En effet, dans ce cadre, les députés sont appelés à traiter les demandes des citoyens de leur circonscription, qui peuvent être variées, allant, entre autres, d'une demande d'accès à un programme gouvernemental à une demande de modification d'une loi ou d'un règlement²³⁹. Ils doivent traiter ces demandes équitablement, sans considérer l'allégeance politique des citoyens qui requièrent leur assistance ou le fait qu'ils aient contribué ou non à leur financement politique. Ils ne doivent pas non plus laisser planer le doute à cet égard²⁴⁰. En guise d'exemple, il s'ensuit que les activités de financement politique populaire ne peuvent être une occasion pour les citoyens, moyennant une contribution financière, de discuter de leurs dossiers avec les députés. Cela aurait pour effet de permettre à des personnes en mesure de déboursier une certaine somme d'avoir accès à des membres de l'Assemblée nationale, qu'il s'agisse de députés ou de membres du Conseil exécutif. Bien qu'elles soient une tribune légitime pour les partis politiques, les activités de financement ne peuvent être utilisées par les députés et les membres du Conseil exécutif pour y aborder des dossiers reliés à l'exercice de leurs fonctions. De telles situations ne respecteraient pas le principe éthique voulant que les députés soient au service des citoyens, car ce service serait alors monnayable ou donnerait, du moins, l'apparence de l'être²⁴¹.

Les députées et députés doivent toujours garder à l'esprit ce principe éthique cardinal dans l'exercice de leur charge, mais aussi lorsqu'ils font du financement politique populaire. Le fait d'être au service des citoyennes et citoyens constitue le socle de leur mandat représentatif. Ainsi, en matière de financement politique populaire, les députés doivent constamment s'interroger quant à la dimension éthique de la chose et au caractère juste et équitable de leur conduite.

Les conflits d'intérêts

En tant que représentantes et représentants de la population, les députées et députés doivent agir de manière à servir l'intérêt public. Comme l'exprime Albert Mayrand, ancien jurisconsulte de l'Assemblée nationale :

« Est en conflit d'intérêts la personne qui, ayant l'obligation légale ou contractuelle d'agir dans le meilleur intérêt d'autrui, est placée dans une situation susceptible de l'inciter à manquer à cette obligation pour agir plutôt dans son intérêt personnel.

En soi, le conflit d'intérêts n'est pas une faute, mais il est l'occasion d'une faute éventuelle. Il comporte le danger que la personne obligée de servir et promouvoir l'intérêt d'autrui manque à son devoir pour servir plutôt son intérêt personnel²⁴². »

239 Assemblée nationale du Québec, *L'ABC de l'Assemblée*, préc., note 144.

240 Commissaire à l'éthique et à la déontologie, *Rapport d'enquête au sujet de monsieur Sylvain Lévesque, deuxième vice-président de l'Assemblée nationale et député de Chauveau*, préc., note 6, par. 150.

241 Elles pourraient également, comme nous le mentionnons plus loin, poser certains enjeux au regard des règles visant à prévenir les conflits d'intérêts et des règles encadrant l'acceptation de dons, d'avantages et d'autres marques d'hospitalité.

242 Mayrand, préc., note 8, p. 28 et 29.

Dans l'exercice de leurs fonctions, les députés doivent donc accorder une place prépondérante à l'intérêt public, qui doit, en toute circonstance, primer sur les autres intérêts susceptibles de se manifester²⁴³. Le Code, à l'instar d'autres lois visant à prémunir l'intérêt public contre l'influence d'intérêts personnels, contient de nombreuses règles ayant pour but de prévenir les conflits d'intérêts des membres de l'Assemblée nationale. Ces règles ont pour objectif de renforcer la confiance du public envers les institutions démocratiques²⁴⁴.

Le Code interdit notamment aux députés de se placer, dans l'exercice de leur charge, dans une situation où leur intérêt personnel peut influencer leur indépendance de jugement²⁴⁵. Il leur défend, de plus, de favoriser, toujours dans l'exercice de leur charge, leurs intérêts personnels, ceux de membres de leur famille et, d'une manière abusive, ceux de toute autre personne²⁴⁶. En outre, le Code interdit de favoriser leurs intérêts personnels en utilisant ou en communiquant des renseignements obtenus dans l'exercice de leur charge auxquels le public n'a pas accès.

- «15. Un député ne peut se placer dans une situation où son intérêt personnel peut influencer son indépendance de jugement dans l'exercice de sa charge.
- 16. Dans l'exercice de sa charge, un député ne peut :
 - 1° agir, tenter d'agir ou omettre d'agir de façon à favoriser ses intérêts personnels, ceux d'un membre de sa famille immédiate ou ceux d'un de ses enfants non à charge ou, d'une manière abusive, ceux de toute autre personne;
 - 2° se prévaloir de sa charge pour influencer ou tenter d'influencer la décision d'une autre personne de façon à favoriser ses intérêts personnels, ceux d'un membre de sa famille immédiate ou ceux d'un de ses enfants non à charge ou, d'une manière abusive, ceux de toute autre personne.
- 17. Un député ne peut utiliser, communiquer ou tenter d'utiliser ou de communiquer des renseignements qu'il obtient dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de sa charge et qui ne sont généralement pas à la disposition du public pour favoriser ses intérêts personnels ou ceux de toute autre personne.»

De façon générale, ces dispositions visent à assurer la primauté de l'intérêt public sur tout intérêt personnel. La jurisprudence du Commissaire précise qu'un intérêt doit, pour être personnel, être propre à une personne ou à un groupe restreint de personnes²⁴⁷. De plus, un intérêt personnel peut être de nature financière ou non²⁴⁸ et il peut, dans des situations exceptionnelles, découler d'un attachement marqué d'un député envers une personne ou un bien²⁴⁹. Dans tous les cas, pour déterminer s'il s'agit d'un intérêt personnel, il importe de tenir compte du contexte et des circonstances particulières de chaque situation²⁵⁰.

243 Commonwealth Parliamentary Association, préc., note 10, p. 14.

244 Les dispositions — désormais abrogées et remplacées par celles du Code — de la *Loi sur l'Assemblée nationale* visant à prévenir les conflits d'intérêts poursuivaient aussi l'objectif de renforcer la confiance du public envers les institutions publiques : Mayrand, préc., note 8, p. 27.

245 Art. 15 du Code.

246 Art. 16 du Code.

247 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. 211; Commissaire à l'éthique et à la déontologie, *Rapport d'enquête au sujet de monsieur Louis-Charles Thouin, député de Rousseau*, préc., note 6, par. 68.

248 *Id.*

249 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. 24.

250 *Id.*, par. 25.

Le financement politique populaire forme un environnement dans lequel de nombreux intérêts sont susceptibles de coexister. Tant les députées et députés et les partis politiques que les citoyennes et citoyens peuvent, dans un tel environnement, détenir plusieurs intérêts. Les députés doivent ainsi faire preuve de vigilance lorsqu'ils sollicitent des contributions politiques ou qu'ils organisent des activités de financement et y participent, et ce, même si, ce faisant, ils ne participent pas à des activités liées à l'exercice de leur charge.

Par exemple, les députés doivent éviter de laisser entendre que le fait de participer à une activité de financement puisse conférer — tant en apparence qu'en réalité — aux citoyens qui y participent un accès privilégié à des députés ou à des membres du Conseil exécutif. En effet, dans une société démocratique comme la nôtre, il importe que tous les citoyens aient des chances égales d'avoir accès à une personne élue pour les représenter²⁵¹.

En définitive, les articles du Code visant à prévenir les conflits d'intérêts peuvent s'appliquer à l'occasion de situations liées au financement politique populaire. Or, certains enjeux d'interprétation et d'application découlent de certaines notions figurant dans les articles qui régissent les conflits d'intérêts.

Un premier enjeu émane de l'emploi de l'expression « toute autre personne » dans le Code. Celui-ci interdit aux députés de favoriser, de manière abusive, les intérêts personnels de toute autre personne que les membres de leur famille immédiate et leurs enfants non à charge. Le législateur utilise ainsi le terme « personne » pour viser celles et ceux n'entrant pas dans les catégories explicitement énumérées et dont les députés ne peuvent favoriser les intérêts personnels de manière abusive. Cependant, ce terme n'inclut pas les partis politiques²⁵². En effet, en vertu de la *Loi d'interprétation*²⁵³, « le mot "personne" comprend les personnes physiques ou morales, leurs héritiers ou représentants légaux, à moins que la loi ou les circonstances particulières du cas ne s'y opposent²⁵⁴ ». Les entités n'ayant pas la personnalité juridique ne peuvent être assimilées à des personnes. Il en découle que les partis politiques, des associations contractuelles sans personnalité juridique²⁵⁵, ne sont pas des personnes s'ils ne sont pas constitués en personnes morales²⁵⁶. Cette interprétation a d'ailleurs été reprise en déontologie parlementaire au palier fédéral dans un rapport du Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique²⁵⁷.

251 À cet égard, voir : Commissaire à l'éthique et à la déontologie, *Rapport d'enquête au sujet de madame France-Élaine Duranceau, ministre responsable de l'Habitation et députée de Bertrand*, 29 novembre 2023, par. 89.

252 Cela a été affirmé à plusieurs reprises par les tribunaux québécois : *Henderson c. Québec (Procureur général)*, [2002] R.J.Q. 2435 (C.S.); *Sourour c. Clavet*, 2008 QCCQ 3398; *Équipe Labeaume c. Syndicat des fonctionnaires municipaux de Québec*, 2012 QCCS 5713; *Commission de la santé et de la sécurité du travail c. Dollarama, s.e.c.*, 2013 QCCA 336. Voir aussi : *Code civil du Québec*, art. 2188 a contrario.

253 RLRQ, c. I-16.

254 *Id.*, art. 61 (16). En vertu de l'article 1 de cette loi, celle-ci s'applique au Code, qui est une loi du Parlement du Québec.

255 Michelle Cumyn et Julien Tricart, « Les associations contractuelles en droit québécois et comparé. Analyse critique et perspectives de réforme », (2010) vol. 40 *Revue générale de droit* 337, en ligne : <<http://id.erudit.org/iderudit/1026956ar>>, note de bas de page 89, p. 368.

256 *Id.*, p. 371.

257 Canada, Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique, *Rapport d'interruption concernant une étude des allégations de partisanerie dans la publicité des initiatives du gouvernement de la part du premier ministre, de certains ministres ainsi que leurs secrétaires parlementaires*, 13 janvier 2010. Cette interprétation a été réitérée dans : Canada, Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique, *Le rapport sur les chèques : L'utilisation des chèques symboliques ou d'autres accessoires affichant des identifications partisans ou personnelles lors d'annonces en matière de financement gouvernemental*, 29 avril 2010, p. 5.

[REDACTED]

Au demeurant, un parti politique n'étant pas une personne, il n'est pas visé par l'expression « toute autre personne » utilisée dans le Code. Il n'entre donc pas dans cette catégorie de personnes dont les intérêts personnels ne peuvent être favorisés d'une manière abusive par les députées et députés²⁵⁸, ce qui pose un problème, de l'avis du Commissaire, notamment puisque ce sont aux partis politiques que sont destinées les contributions politiques.

[REDACTED]

Il serait en tout point contraire à l'esprit du Code, dont l'objectif consiste, entre autres, à permettre la réalisation de la mission d'intérêt public qui incombe aux députés, d'en conclure que ceux-ci peuvent favoriser d'une manière abusive les intérêts d'un parti politique dans l'exercice de leur charge. Le principe voulant que l'intérêt public doive prévaloir sur les intérêts personnels et sur les intérêts politiques est au cœur du régime de prévention des conflits d'intérêts édicté par le Code. En outre, le fait de favoriser les intérêts d'un parti politique ne serait pas cohérent avec les valeurs de l'Assemblée nationale et les principes éthiques contenus au Code²⁵⁹. Cette situation serait problématique, bien que les règles en matière de prévention des conflits d'intérêts, dans leur état actuel, ne l'empêchent pas directement, et mériterait assurément une réflexion de la part des députés. Pour ces raisons et afin d'alimenter la réflexion des députés à cet égard, le Commissaire conseille, tant à l'occasion des avis qu'il rend que des formations qu'il offre, de ne pas favoriser de manière abusive les intérêts d'un parti politique.

Néanmoins, cette règle peut être consacrée déontologiquement, comme le démontrent les dispositions relatives aux conflits d'intérêts contenues dans le *Code régissant les conflits d'intérêts des députés* de la Chambre des communes du Canada, dont l'application incombe au Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique. En effet, ces dispositions ne soulèvent pas d'enjeu d'interprétation relatif à la notion de « personne » et à celle de partis politiques, car elles prévoient que les députés ne peuvent agir de manière à favoriser leurs intérêts personnels, ceux des membres de leur famille ou, de façon indue, « ceux de toute autre personne ou entité²⁶⁰ ». Puisqu'elles renvoient au terme « entité », elles incluent notamment les partis politiques dans la catégorie de celles et ceux dont les intérêts personnels ne peuvent être favorisés de façon indue²⁶¹.

Cet ajout aux règles du Code qui visent à prévenir les conflits d'intérêts permettrait de résoudre cet enjeu d'interprétation. Ainsi, le Commissaire recommande de modifier le Code de façon à ajouter, après chaque mention de l'expression « toute autre personne » aux articles 16 et 17 les termes « ou entité », afin d'interdire aux députés de favoriser de manière abusive les intérêts personnels de toute personne ou entité.

Recommandation 2

Que le Code soit modifié de manière à ajouter, après chaque mention de l'expression « toute autre personne » aux articles 16 et 17, les termes « ou entité », afin d'interdire aux députées et députés de favoriser de manière abusive les intérêts personnels de toute entité, ce qui inclut les partis politiques.

258 Voir : art. 16 et 17 du Code.

259 Art. 6 du Code.

260 Canada, Chambre des communes, *Code régissant les conflits d'intérêts des députés*, Annexe 1 du Règlement de la Chambre des communes, version codifiée au 18 septembre 2023, en ligne : <<https://www.noscommunes.ca/procedure/reglements/appal-f.html>>, art. 8 à 10. Cette expression ne figure toutefois pas dans la *Loi sur les conflits d'intérêts*, art. 2.

261 Canada, Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique, *Le rapport sur les chèques : L'utilisation des chèques symboliques ou d'autres accessoires affichant des identifications partisans ou personnelles lors d'annonces en matière de financement gouvernemental*, préc., note 257, p. 17.

Un second enjeu provient de la notion même d'intérêt personnel.

Jusqu'à tout récemment, il était généralement admis, en déontologie parlementaire, que les intérêts politiques des députées et députés ne pouvaient être assimilés à des intérêts personnels²⁶². Cette interprétation a d'ailleurs été, par le passé, avalisée par le Commissaire²⁶³, bien qu'il ait aussi été reconnu qu'un intérêt politique ou partisan soit un élément devant être considéré dans l'évaluation d'une situation de conflit d'intérêts²⁶⁴. L'interprétation du concept d'intérêt personnel tend cependant à évoluer.

En août 2019, le commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique de la Chambre des communes a, dans un rapport d'enquête, abordé la notion d'intérêt personnel et ses composantes :

«[288] La Loi indique que l'intérêt personnel n'est pas visé dans une décision ou une affaire: a) de portée générale; b) touchant le titulaire de charge publique faisant partie d'une vaste catégorie de personnes; c) touchant la rémunération ou des avantages sociaux d'un titulaire de charge publique.

[289] Traditionnellement, le Commissariat interprète la définition d'"intérêt personnel" de façon étroite. Même s'il n'exclut pas expressément certains types d'intérêts, il limite généralement les intérêts personnels aux intérêts de nature financière. [...]

[290] Depuis, les critères servant à déterminer s'il y a conflit d'intérêts ont évolué. Aucune mention n'est faite d'un "intérêt personnel et pécuniaire" — une formulation plus restreinte — que ce soit dans les versions subséquentes du *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat*, dans la Loi ou dans le *Code régissant les conflits d'intérêts des députés*. Une interprétation du terme "intérêt personnel" dans son contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit et l'objet de la Loi et l'intention du Parlement m'incite donc à penser que ce terme pourrait couvrir tout type d'intérêt qui touche uniquement le titulaire de charge publique ou que celui-ci partage avec une catégorie restreinte de personnes.

262 Pour consulter une revue de la jurisprudence sur cette question, voir: Alberta, Office of the Ethics Commissioner, *Report of the Investigation under the Conflicts of Interest Act by Hon. Marguerite Trussler, Q.C., Ethics Commissioner into allegations involving Premier Jason Kenney - MLA, Calgary-Lougheed, Minister Doug Schweitzer - MLA, Calgary-Elbow, Minister Leela Aheer - MLA, Chestermere-Strathmore, Minister Josephine Pon - MLA, Calgary-Beddington, Associate Minister Jason Luan - MLA, Calgary-Foothills, Member Joseph Schow - MLA, Cardston-Siksika, Member Jordan Walker - MLA, Sherwood Park, Member Peter Singh - MLA, Calgary-East, Members of the UCP Caucus at large*, 27 avril 2020, p. 13 à 20.

263 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. 238.

264 *Id.*, par. 241.

[291] Les intérêts publics et personnels peuvent prendre différentes formes. Ils peuvent être de nature financière, sociale, politique ou autre. Comme le décrit le rapport de 1980 rédigé par le professeur J. L. J. Edwards et intitulé *La responsabilité ministérielle en matière de sécurité nationale dans la mesure où elle concerne les charges de Premier ministre, de Procureur général et de Solliciteur général du Canada*, les intérêts publics concernent, par exemple, “la nécessité de maintenir des relations internationales harmonieuses entre États, d’atténuer les dissensions entre les groupes ethniques [ou] d’éviter les conflits ouvriers” (p. 70). Ces considérations politiques nationales et internationales profitent à la population en général plutôt qu’à un régime, parti ou groupe politique. À l’opposé, les intérêts de nature politique (ou partisane), ceux qui “vise[nt] à protéger ou à favoriser l’exercice du pouvoir constitutionnel par le gouvernement en place et ses partisans politiques”, ne profitent pas à la population en général et devraient faire l’objet d’un examen public minutieux lorsqu’un titulaire de charge publique exerce ses fonctions, pouvoirs ou attributions officiels (Edwards, 1980, p. 70)²⁶⁵.» (nos soulignements)

Dans ce passage, le commissaire aux conflits d’intérêts et à l’éthique souligne qu’un intérêt politique peut, dans certaines circonstances, être assimilé à un intérêt personnel²⁶⁶. En effet, il explique qu’à son avis, la notion d’intérêt personnel peut inclure des intérêts qui sont propres à une personne ou à un petit groupe de personnes. Il ajoute que les intérêts personnels, à l’instar des intérêts publics, peuvent prendre plusieurs formes, notamment de nature financière, sociale ou politique.

Une telle interprétation semble découler logiquement de l’évolution de la jurisprudence en déontologie parlementaire et être cohérente avec l’esprit des lois comportant des dispositions qui visent à prévenir les conflits d’intérêts. Leur mission première consiste à assurer la primauté de l’intérêt public sur tout intérêt personnel, peu importe sa nature. Dans un récent rapport d’enquête, le Commissaire a d’ailleurs reconnu qu’«un intérêt de nature politique peut, s’il respecte les critères bien ancrés dans sa jurisprudence, être assimilé à un intérêt personnel».

Exclure d’emblée qu’un intérêt politique, quel qu’il soit, puisse être assimilé à un intérêt personnel pose le risque que des situations contraires à l’esprit des codes de déontologie parlementaire puissent échapper à l’application des règles visant à prévenir les conflits d’intérêts²⁶⁷.

Ainsi, s’il respecte les critères bien établis dans la jurisprudence du Commissaire, un intérêt de nature politique peut être assimilé à un intérêt personnel²⁶⁸. Or, à l’instar d’un intérêt d’une autre nature, un intérêt de nature politique ne constitue pas nécessairement un intérêt personnel au sens du Code. Par exemple, une simple affiliation partisane²⁶⁹, le souhait de soutenir son image publique ou

265 Canada, Commissariat aux conflits d’intérêts et à l’éthique, *Rapport Trudeau II*, 14 août 2019, par. 288 et suiv.

266 Le commissaire aux conflits d’intérêts et à l’éthique ne franchit toutefois pas cette porte, jugeant plus à-propos, en l’espèce, de considérer les intérêts personnels d’une personne morale: *Id.*, par. 351.

267 Commissaire à l’éthique et à la déontologie, *Rapport d’enquête au sujet de monsieur Louis-Charles Thouin, député de Rousseau*, préc., note 6, par. 70 et 71.

268 *Id.*, par. 71.

269 À ce sujet, voir: Commonwealth Parliamentary Association, préc., note 10, p. 15.

d'améliorer ses perspectives électorales²⁷⁰ ainsi que la volonté de respecter une promesse électorale²⁷¹ ne peuvent être considérés comme des intérêts personnels au sens du Code. Seule une analyse au cas par cas, tenant compte des particularités de chaque situation, permet d'établir si un intérêt politique constitue réellement un intérêt personnel.

Somme toute, dès lors qu'un intérêt personnel existe, les règles du Code visant à prévenir les conflits d'intérêts s'appliquent, et ce, peu importe la forme ou la nature de l'intérêt personnel en question. Il est indispensable que, dans l'exercice de leur charge, les députés détenant un tel intérêt ne se placent pas dans une situation où cet intérêt peut influencer leur indépendance de jugement²⁷². De plus, ils ne doivent pas agir de manière à favoriser cet intérêt et se prévaloir de leur charge pour influencer la décision d'une autre personne à cette fin²⁷³. Les députés sont élus, à titre de représentants de la population, pour servir l'intérêt public, et non pour favoriser des intérêts politiques. Ainsi, bien qu'il soit normal que les députés, élus sous la bannière d'un parti politique, exercent leur charge en étant motivés par les principes, valeurs et orientations de leur parti²⁷⁴, ceux-ci doivent toujours, dans l'exercice de leur charge, faire prévaloir l'intérêt public sur tout intérêt personnel, peu importe sa nature. Assimiler, lorsque certains critères d'analyse le justifient, un intérêt politique à un intérêt personnel au sens du Code contribue à renforcer la confiance du public envers l'intégrité des députés et des institutions démocratiques.

La confidentialité des renseignements

Dans l'exercice de leurs fonctions, les députées et députés ont accès à une foule de renseignements confidentiels et, parfois, à de l'information privilégiée. Afin de préserver la confiance du public envers les institutions publiques et démocratiques, le Code impose des restrictions à la divulgation, à l'utilisation et à la communication de certaines informations et certains renseignements qu'ils obtiennent dans l'exercice de leur charge.

D'abord, comme nous l'avons mentionné précédemment, le Code interdit aux membres de l'Assemblée nationale de favoriser des intérêts personnels en utilisant ou en communiquant des renseignements obtenus dans l'exercice de leur charge auxquels le public n'a pas accès²⁷⁵. Le Code énonce également une règle particulière applicable aux membres du Conseil exécutif leur interdisant, après la cessation de l'exercice de leurs fonctions, de divulguer ou d'utiliser de l'information confidentielle obtenue dans l'exercice de leur charge :

270 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 263, par. 237.*

271 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, préc., note 247, par. 221.*

272 Art. 15 du Code.

273 Art. 16 du Code.

274 Commissaire à l'éthique et à la déontologie, *Rapport d'enquête au sujet de monsieur Pascal Bérubé, député de Matane-Matapédia, préc., note 152, par. 51.*

275 Art. 17 du Code.

«58. Un membre du Conseil exécutif qui a cessé d'exercer ses fonctions à ce titre ne doit pas divulguer une information confidentielle dont il a pris connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions. Il ne doit pas non plus donner à quiconque des conseils fondés sur de l'information non disponible au public, dont il a pris connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions.»

Cette disposition renferme une interdiction stricte de divulgation et d'utilisation d'information confidentielle ou non disponible au public. Son objectif n'est donc pas de prévenir les conflits d'intérêts, mais bien d'empêcher, de manière générale, toute divulgation ou utilisation d'information confidentielle après la cessation des fonctions des membres du Conseil exécutif.

En plus de ces règles, les députés sont assujettis à une obligation générale de discrétion n'émanant pas du Code, mais plutôt de la nature de leur fonction de représentant de la population. Comme l'écrit l'ancien juriconsulte Mayrand :

«Il ne faudrait cependant pas conclure de ces observations que le député est libre de divulguer tout ce qu'il a appris au cours de ses entretiens ou de ses activités dans son bureau de comté. C'est là un tout autre problème. La confidentialité de certaines informations subsiste quel que soit l'endroit où elles sont faites et quelle que soit la personne à qui elles sont faites. Le député est souvent le confident d'électeurs qui lui racontent leurs difficultés conjugales ou familiales, en quête d'un bon conseil. On ne doit pas confondre l'obligation générale de discrétion et l'obligation plus particulière imposée au député de ne pas tirer profit pour lui ou pour autrui des informations mentionnées à l'article 64²⁷⁶.» (nos soulignements)

Cette obligation découle du fait que les membres de l'Assemblée nationale sont bien souvent amenés à faire, dans l'exercice de leur charge, une collecte de renseignements concernant les citoyennes et citoyens qui entrent en contact avec leur bureau de circonscription afin d'obtenir de l'assistance. Cette collecte est nécessaire et légitime dans la mesure où les renseignements recueillis sont pertinents au traitement des demandes des citoyens et ne sont utilisés qu'aux fins de ces demandes. Elle a toutefois pour corollaire le fait que les députés ne peuvent divulguer ces renseignements dont ils ont pris connaissance dans l'exercice de leur charge, notamment à titre d'intermédiaires entre la population de leur circonscription et l'Administration. Ils sont soumis à une obligation générale de discrétion, qui a été évoquée, dès 1982, dans les débats entourant l'adoption de la *Loi sur l'Assemblée nationale*²⁷⁷. Bien qu'elle ne constitue pas une règle déontologique particulière en vertu du Code dans son état actuel, cette obligation de discrétion s'inscrit en droite ligne avec les valeurs de l'Assemblée nationale de respect envers les citoyens²⁷⁸ ainsi que de respect et de protection de l'Assemblée elle-même²⁷⁹. En effet, les députés sont, en tant que représentants de la population, dépositaires de la confiance des citoyens et de renseignements les concernant. En conséquence, ils ne doivent utiliser ces renseignements qu'aux fins pour lesquelles ils leur ont été confiés²⁸⁰.

276 Mayrand, préc., note 8, p. 56. L'auteur souligne que cette obligation est abordée par le législateur dans le cadre de l'étude du projet de loi qui est devenu la *Loi sur l'Assemblée nationale* : Assemblée nationale du Québec, *Journal des débats de la Commission permanente de l'Assemblée nationale*, 32^e légis., 3^e sess., 17 décembre 1982, n^o 231, p. B-11696 et B-11697.

277 Les articles 57 à 84 de la *Loi sur l'Assemblée nationale*, portant notamment sur les incompatibilités de fonctions et les conflits d'intérêts des membres de l'Assemblée nationale, ainsi que sur les avis consultatifs du juriconsulte et les plaintes, ont été abrogés par l'article 117 du Code.

278 Art. 6, al. 1 (3) in fine du Code.

279 Art. 6, al. 1 (2) du Code.

280 À cet égard, voir : Commissaire à l'éthique et à la déontologie, *Rapport d'enquête au sujet de monsieur Sylvain Lévesque, deuxième vice-président de l'Assemblée nationale et député de Chauveau*, préc., note 6, par. 164.

Ainsi, les députés doivent éviter d'utiliser les renseignements que leur confient les citoyens à des fins partisans. Entre autres, ils ne peuvent utiliser ces renseignements afin de solliciter des contributions politiques et de faire du financement politique populaire²⁸¹. Une telle pratique serait à contre-courant de l'esprit du Code ainsi que des valeurs de l'Assemblée nationale et ne servirait pas l'intérêt public. En certaines circonstances, cette pratique pourrait aussi constituer un manquement aux règles déontologiques du Code.

Il importe en somme que les renseignements que les députées et députés obtiennent dans l'exercice de leur charge ne soient pas utilisés à d'autres fins que celles pour lesquelles ils ont été obtenus, afin de préserver la confiance du public envers leur intégrité et envers les institutions démocratiques.

Le Commissaire recommande donc que le Code soit modifié de manière à prévoir que les membres de l'Assemblée nationale ne doivent utiliser les renseignements obtenus dans l'exercice de leur charge qu'aux fins pour lesquelles ils ont été obtenus. Ce faisant, le Code exprimerait clairement le fait que les députés ont la responsabilité d'assurer que les renseignements que les citoyens leur confient soient employés à bon escient. Une telle disposition compléterait les articles du Code régissant actuellement l'utilisation et la communication de renseignements confidentiels ou qui ne sont pas à la disposition du public.

Recommandation 3

Que le Code soit modifié de manière à prévoir que les députées et députés ne doivent utiliser les renseignements obtenus dans l'exercice de leur charge qu'aux fins pour lesquelles ils ont été obtenus.

Les dons et avantages

Le Code renferme une série de règles déontologiques encadrant la réception de dons, d'avantages et d'autres marques d'hospitalité par les élues et élus²⁸². En principe, si leur indépendance dans l'exercice de leur charge n'est pas affectée, ces derniers peuvent accepter les dons, avantages et autres marques d'hospitalité qui leur sont offerts par d'autres personnes.

L'article 29 du Code contient une exception au principe de l'acceptabilité :

«**29.** Un député ne peut solliciter, susciter, accepter ou recevoir, pour lui-même ou pour une autre personne, quelque avantage que ce soit en échange d'une intervention ou d'une prise de position sur toute question sur laquelle il peut être appelé à se prononcer, notamment une question dont l'Assemblée nationale ou une commission peut être saisie.»

281 Il faut distinguer les renseignements transmis aux bureaux de circonscription par des citoyennes et citoyens à l'occasion d'une demande d'assistance et ceux contenus dans la liste électorale permanente ou autrement détenus par les partis politiques sur les électrices et électeurs. Ceux-ci peuvent notamment, sous certaines conditions, être utilisés afin de solliciter des contributions politiques : art. 40.41 et 127.23 de la *Loi électorale*.

282 Art. 29 et suiv. du Code.

Ainsi, les membres de l'Assemblée nationale peuvent accepter un avantage s'«il n'est pas offert en échange d'une intervention ou d'une prise de position sur toute question sur laquelle [elles et ils] peuvent être appelés à se prononcer²⁸³», notamment²⁸⁴. L'article 29 du Code suscite néanmoins, en raison de son libellé, quelques enjeux d'interprétation.

Cet article s'inspire du défunt article 63 de la *Loi sur l'Assemblée nationale*, qui prévoyait qu'aucune rémunération ni aucun profit ou avantage ne pouvait être accepté par une députée ou un député en échange d'une prise de position dans l'exercice de ses fonctions parlementaires. Toujours selon l'ancien jurisconsulte Mayrand, cet article «interdit au député de trafiquer son opinion ou son vote²⁸⁵». Il concerne les cas de «pure malhonnêteté professionnelle du député qui agit uniquement dans son intérêt²⁸⁶». Pour expliquer la raison d'être de cet article, Mayrand souligne que le député :

«a juré d'exercer ses “fonctions de député” avec honnêteté et [qu']il doit les exercer avec “une entière indépendance”. Ses activités professionnelles consistent en grande partie à prendre part aux débats et à voter des mesures législatives pour le plus grand intérêt de la population en général. Pour ces services, il est rémunéré par l'État, donc par la population entière. Il ne peut accepter de qui que ce soit une rémunération ou un avantage additionnel qui risquerait d'infléchir ses prises de position²⁸⁷.» (références omises)

Ainsi, l'article 63 de la *Loi sur l'Assemblée nationale* visait à préserver l'indépendance des élus dans l'exercice de leurs fonctions parlementaires en interdisant l'échange d'une prise de position contre un avantage quelconque. Pour Mayrand, cette forme de trafic que prohibait l'article 63 de la *Loi sur l'Assemblée nationale* « suppose un échange de prestations²⁸⁸ », qui peuvent notamment être une forme de rémunération ou de profit, mais aussi toute forme d'avantage, de nature pécuniaire ou non²⁸⁹. L'acceptation d'un avantage — ou le consentement à l'échange de prestations — constituait l'élément essentiel d'un manquement éventuel à cet article²⁹⁰. « Les mots “en échange d'une prise de position” supposent la conclusion ou la sollicitation d'un contrat à titre onéreux où chacune des parties s'oblige envers l'autre à fournir une prestation: le député prend ou s'engage à prendre une certaine position, tandis que l'autre lui procure ou s'engage à lui procurer un avantage²⁹¹. »

De manière générale, les députés ne peuvent offrir, donner ou promettre une prise de position en échange d'un avantage quelconque²⁹². L'article 29 du Code, qui s'est substitué à l'article 63 de la *Loi sur l'Assemblée nationale* après l'adoption du *Projet de loi n° 48, Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale*²⁹³ et qui reprend ce principe, concourt à la préservation de l'indépendance des députés, qui ne doivent pas être influencés. En somme, « tout cadeau ne peut être accepté s'il a pour but d'influencer le député²⁹⁴ ». L'objectif du législateur consiste à interdire aux

283 Commissaire à l'éthique et à la déontologie, *Lignes directrices - Guide relatif aux dons, avantages et marques d'hospitalité*, Janvier 2024, en ligne: <<https://www.ced-qc.ca/fr/document/2433>>, p. 4.

284 *Id.* Pour être acceptable, un avantage ne peut influencer l'indépendance de jugement ni compromettre l'intégrité des membres de l'Assemblée nationale. Voir l'art. 30 du Code à cet égard.

285 Mayrand, préc., note 8, p. 43.

286 *Id.*

287 *Id.*

288 *Id.*

289 *Id.*, p. 43 et 44.

290 *Id.*, p. 44.

291 *Id.*, p. 50.

292 *Id.*, p. 47.

293 *Projet de loi n° 48*, préc., note 189.

294 Assemblée nationale du Québec, *Journal des débats de la Commission permanente des institutions*, 39^e légis., 1^{re} sess., 30 septembre 2010, vol. 41, n° 89, p. 5.

élus de monnayer l'exercice de l'ensemble de leurs fonctions — au-delà des indemnités et allocations qui leur sont normalement consenties par l'Assemblée nationale, évidemment. De façon générale, l'intention du législateur est d'instaurer, au moyen de l'article 29 du Code, une large interdiction empêchant tout «échange de prestations²⁹⁵».

Cela implique que, par exemple, les députées et députés ne peuvent solliciter des dons lors d'une activité de financement en échange d'une intervention ou d'une prise de position dans l'exercice de leurs fonctions. Il s'agit, en effet, d'un exemple d'échange de prestations inacceptable.

De même, la *Loi électorale* prévoit clairement qu'«[u]ne contribution doit être faite volontairement, sans compensation ni contrepartie, et [qu']elle ne peut faire l'objet d'un quelconque remboursement²⁹⁶».

Néanmoins, le contexte particulier du financement politique populaire peut poser certains enjeux relativement à cette disposition.

En effet, comme nous l'avons expliqué précédemment, un parti politique ne détenant pas la personnalité juridique ne peut être assimilé à une personne au sens juridique du terme. Or, puisqu'un parti politique bénéficie ultimement du financement politique populaire que peut réaliser une députée ou un député, il ne serait pas souhaitable d'en conclure que cela permet l'échange de prestations, ce qui serait contraire à l'esprit du Code.

Ainsi, le Commissaire recommande d'ajouter à l'article 29 du Code, à la suite de l'expression «autre personne», les termes «ou entité», afin d'interdire expressément aux membres de l'Assemblée nationale de solliciter, de susciter, d'accepter ou de recevoir quelque avantage que ce soit, pour eux-mêmes ou pour une autre personne ou entité, en échange d'une intervention ou d'une prise de position. Un tel ajout à la règle encadrant la réception de dons et avantages permettrait de résoudre l'enjeu d'interprétation détaillé plus tôt. Par exemple, les membres de l'Assemblée nationale ne pourraient accepter les contributions financières de citoyennes ou citoyens, pour eux-mêmes ou pour leur parti politique, en échange d'un accès à une ou un membre du Conseil exécutif.

Recommandation 4

Que le Code soit modifié de manière à ajouter à l'article 29, après la mention de l'expression «autre personne», les termes «ou entité», afin d'interdire aux députées et députés de solliciter, de susciter, d'accepter ou de recevoir quelque avantage que ce soit pour toute entité, ce qui inclut les partis politiques, en échange d'une intervention ou d'une prise de position.

295 Cette expression est celle de l'ancien jurisconsulte Mayrand.

296 Art. 90 de la *Loi électorale*.

L'utilisation des biens et services de l'État

Le Code prévoit que les députées et députés utilisent les biens et services de l'État et en permettent l'usage à des fins liées à l'exercice de leur charge :

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

Toutefois, une utilisation des biens et services de l'État à des fins autres que celles relatives à l'exercice de la charge de député est, en principe, contraire à cette disposition. Cette règle, consignée à l'article 36 du Code, est intrinsèquement liée à la notion de fonds publics et à celle de coûts. En revanche, elle ne s'y limite pas, dans la mesure où une utilisation des biens et des services de l'État à des fins autres que l'exercice des fonctions serait inadéquate, même si elle se réalisait à coût nul ou que l'État en bénéficiait, surtout si cette utilisation se faisait à des fins partisans.

Les biens et services de l'État sont des ressources publiques mises à la disposition des élu·es et élus par l'État pour l'exercice de leurs fonctions. En ce sens, les ressources fournies par l'Assemblée nationale aux députés pour le fonctionnement de leur bureau de circonscription ou d'un cabinet de l'Assemblée nationale ainsi que celles fournies par un ministère aux membres du Conseil exécutif pour le fonctionnement de leur cabinet ministériel constituent des biens et services de l'État. Les bureaux de circonscription, les téléphones, les ordinateurs, la masse salariale des membres du personnel, les adresses courriel professionnelles et les budgets discrétionnaires des députés en sont des exemples²⁹⁷.

Ces biens et services, qui sont mis à la disposition des députés pour les activités liées à l'exercice de leur charge, ne peuvent être utilisés qu'à cette fin. Comme nous l'avons indiqué précédemment, la charge de député, à titre de représentant élu de la population, se caractérise par trois principaux rôles : celui de législateur, celui de contrôleur de l'activité gouvernementale et celui d'intermédiaire entre les citoyennes et citoyens d'une circonscription et l'Administration²⁹⁸. Les élus peuvent également remplir les fonctions de membre du Conseil exécutif, de leader parlementaire, de whip ou de porte-parole, en plus de devoir participer aux débats publics et agir, en certaines circonstances, comme ambassadrices ou ambassadeurs de l'Assemblée nationale²⁹⁹. Ainsi, toute activité se rapportant à ces rôles et fonctions s'inscrit dans le contexte de l'exercice de la charge de député. Ces activités peuvent, à l'occasion, comporter un aspect partisan, car il est normal que les députés, élus sous la bannière d'un parti politique, exercent leur charge en étant motivés par les principes, valeurs et orientations de leur parti³⁰⁰. Il s'agit tout de même d'activités liées à l'exercice de la charge de député.

Toutefois, les députés peuvent aussi, en raison de leur affiliation à un parti politique, être appelés à participer à des activités partisans ne s'inscrivant pas dans l'exercice de leur charge.

297 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; Commissaire à l'éthique et à la déontologie, *Rapport d'enquête au sujet de monsieur Pierre Paradis, député de Brome-Missisquoi*, 4 juin 2018, par. 133; 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. 31; Commissaire à l'éthique et à la déontologie, *Rapport d'enquête au sujet de monsieur Eric Lefebvre, whip en chef du gouvernement et député d'Arthabaska*, préc., note 150, par. 106; Commissaire à l'éthique et à la déontologie, *Rapport d'enquête au sujet de monsieur Pascal Bérubé, député de Matane-Matapédia*, préc., note 152, par. 48.

298 Assemblée nationale du Québec, *L'ABC de l'Assemblée*, préc., note 144. Le préambule du Code énonce ces rôles.

299 *Id.*

300 Commissaire à l'éthique et à la déontologie, *Rapport d'enquête au sujet de monsieur Pascal Bérubé, député de Matane-Matapédia*, préc., note 152, par. 51.

Les activités partisanes sont des activités pouvant «favoriser un parti politique ou l'une de ses candidates ou l'un de ses candidats ou, par extension, en défavoriser un autre³⁰¹» et «visant à appuyer un programme ou un parti politique plutôt qu'un dossier d'intérêt public³⁰²». Par exemple, des activités de financement, des congrès, des rencontres de militantes et militants ou d'associations de circonscription, des appels de pointage ainsi que du porte-à-porte constituent des activités partisanes³⁰³. Par conséquent, ces activités ne peuvent être assimilées à des activités liées à l'exercice de la charge de député, et des biens et services de l'État ne peuvent être utilisés dans ce cadre.

Une étanche frontière doit ainsi séparer les activités se rapportant à l'exercice de la charge de député et les activités partisanes afin que les députés n'utilisent les biens et services de l'État et n'en permettent l'usage qu'aux fins pour lesquelles ils sont mis à leur disposition. Il en découle que les biens et services de l'État ne peuvent être utilisés à l'occasion d'activités partisanes. En effet, les parlementaires ne peuvent utiliser les installations, l'équipement et les fournitures du bureau de circonscription à des fins partisanes, que ce soit pour produire du matériel partisan ou pour organiser des activités partisanes³⁰⁴, et ne peuvent se servir de l'adresse courriel ou des équipements électroniques fournis par l'Assemblée nationale pour ces activités³⁰⁵. Ils ne peuvent non plus permettre un tel usage. En outre, ils ne peuvent permettre aux membres de leur personnel, durant leur horaire normal de travail, soit lorsqu'elles et ils sont rémunérés par l'État, de prendre part à des activités partisanes. Ainsi, ces derniers ne peuvent solliciter des contributions pour leur parti politique, organiser ou planifier un événement partisan, participer à une réunion d'une association militante, assister aux congrès, aux rencontres et réunions de leur parti politique, vendre des cartes de membre, assurer la gestion de publications partisanes ou faire la promotion d'activités de financement durant leur horaire normal de travail³⁰⁶.

L'objectif de cette règle est double. D'une part, en prévoyant que les députés utilisent les biens et services fournis par l'État et en permettant l'usage pour des activités liées à l'exercice de leur charge, cette disposition du Code contribue à assurer que les ressources publiques ne soient employées qu'à des fins servant l'intérêt public. En ce sens, elle participe d'une saine utilisation des fonds publics. D'autre part, elle permet une diminution du risque de confusion entre les fonctions exercées par les députés dans l'exercice de leur charge et les activités partisanes auxquelles ils peuvent participer³⁰⁷. Il importe, en effet, de maintenir une frontière claire entre ces activités afin d'éviter tout risque de confusion, du point de vue d'une personne raisonnablement bien informée, entre, par exemple, le rôle d'intermédiaire entre les citoyens et l'Administration des députés et leurs fonctions en tant que candidats éventuels de leur parti politique.

301 Commissaire à l'éthique et à la déontologie, *Lignes directrices - Activités partisanes - Membres du personnel*, préc., note 146, p. 1.

302 *Id.*

303 *Id.* Voir aussi : Commissaire à l'éthique et à la déontologie, *Rapport d'enquête au sujet de madame Carole Poirier, députée d'Hochelega-Maisonneuve*, préc., note 151, par. 160 et 161.

304 Commissaire à l'éthique et à la déontologie, *Lignes directrices - Activités partisanes - Membres du personnel*, préc., note 146, p. 4.

305 *Id.*

306 *Id.*

307 Commissaire à l'éthique et à la déontologie, *Rapport d'enquête au sujet de monsieur Sylvain Lévesque, deuxième vice-président de l'Assemblée nationale et député de Chauveau*, préc., note 6, par. 163.

████████████████████

Ainsi, les députées et députés ne peuvent utiliser les biens et services de l'État ou permettre qu'ils le soient afin de faire du financement politique populaire, ce qui correspond à une activité partisane.

████████████████████

Cela suppose, entre autres, que les députés ne peuvent utiliser les ressources mises à leur disposition pour les activités liées à l'exercice de leur charge afin d'effectuer du financement politique populaire. De plus, ils ne peuvent permettre aux membres de leur personnel d'en faire durant leur horaire normal de travail, et ce, même si leur horaire est atypique. La confiance du public envers l'intégrité des parlementaires ainsi que les institutions démocratiques s'en trouve, par le fait même, renforcée.

CONCLUSION

Le financement politique populaire joue un rôle essentiel dans la participation des citoyennes et citoyens à la vie démocratique. Il constitue un moyen simple et efficace pour ces derniers d'avoir voix au chapitre. Au Québec, le financement politique populaire a été encadré de manière à favoriser la primauté des électrices et des électeurs, l'équité, la transparence et l'intégrité³⁰⁸.

En plus des règles découlant du droit électoral, du droit des marchés publics, du droit des médias et du droit du lobbying, plusieurs règles, valeurs et principes associés à l'éthique et à la déontologie parlementaires contribuent à régir le financement politique populaire.

████████████████████

En effet, lorsqu'ils sollicitent des contributions financières et qu'ils organisent des activités de financement ou y participent, les députées et députés doivent faire preuve de prudence afin de s'assurer de respecter les valeurs et principes éthiques de l'Assemblée nationale ainsi que leurs obligations déontologiques contenues dans le Code.

████████████████████

Or, comme nous l'avons mentionné précédemment, certains enjeux en découlent, notamment en matière de prévention des conflits d'intérêts, de préservation de la confidentialité des renseignements, d'acceptation de dons et avantages ainsi que de l'utilisation des biens et services de l'État. Le Commissaire préconise ainsi, de manière générale, une réflexion approfondie et soutenue des membres de l'Assemblée nationale à cet égard.

308 Élections Québec, *Pour une nouvelle vision de la Loi électorale*, préc., note 204, p. 62.

Chapitre 2

**La confiance
à l'égard de
l'institution
du Commissaire**



**La considération
d'éléments
nouveaux et
de leur effet
sur les rapports
d'enquête**



2.1 La considération d'éléments nouveaux et de leur effet sur les rapports d'enquête

INTRODUCTION

En adoptant le Code, l'Assemblée nationale a confié au Commissaire le pouvoir d'enquêter sur la conduite de ses membres en matière déontologique. Ce faisant, elle a délégué à une institution indépendante certaines prérogatives émanant de son pouvoir de discipliner ses membres³⁰⁹ dans l'optique notamment de soustraire l'exercice d'enquête à l'influence de motifs partisans. En effet, le Code prévoit que la ou le commissaire, qui agit dans le cadre des droits, privilèges et immunités de l'Assemblée nationale³¹⁰, exerce ses fonctions dans un souci d'objectivité et d'impartialité³¹¹. Le Commissaire peut donc mener des enquêtes au sujet de potentiels manquements au Code par les membres de l'Assemblée nationale en toute indépendance³¹².

Or, dans son état actuel, le Code ne prévoit aucun mécanisme permettant de reconsidérer une situation ayant fait l'objet d'un rapport d'enquête, et ce, même en présence d'éléments ou de faits nouveaux susceptibles d'en modifier les conclusions initiales ou les recommandations qui y sont contenues. Dans les dernières années, des cas concrets survenus au Québec et ailleurs au Canada ont démontré la pertinence d'un tel mécanisme pour le renforcement de l'indépendance des institutions encadrant la déontologie parlementaire et pour le maintien de la confiance du public envers elles³¹³.

État de situation

Le processus d'enquête

De nature coercitive, les enquêtes au sujet de manquements potentiels au Code par des membres de l'Assemblée nationale constituent l'un des mécanismes d'application des règles déontologiques prévus par le Code³¹⁴. Les rapports auxquels elles peuvent mener influent de façon considérable sur le degré de confiance que la population accorde au Commissaire en raison de leur caractère public. L'indépendance du Commissaire est donc essentielle.

309 Siegfried Peters (dir.), *La procédure parlementaire au Québec*, 4^e éd., Québec, Assemblée nationale, 2021, p. 162.

310 Art. 3, al. 2 du Code.

311 Art. 65, al. 1 du Code.

312 Le processus suivi par le Commissaire dans le cadre des enquêtes est expliqué en détail dans Commissaire à l'éthique et à la déontologie, *Note d'information - Guide relatif au déroulement d'une enquête concernant une ou un membre de l'Assemblée nationale*, Mai 2021, mise à jour en mars 2023, en ligne : <<https://www.ced-qc.ca/fr/document/1811>>.

313 Le 7 décembre 2023, l'Assemblée nationale a adopté une motion enjoignant à la commissaire à l'éthique et à la déontologie de déterminer s'il était nécessaire, à la lumière de faits nouveaux, de rouvrir le dossier d'enquête ayant mené au rapport d'enquête du 30 novembre 2017 au sujet de monsieur Claude Surprenant, député de Groulx de 2014 à 2018 : Assemblée nationale du Québec, *Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*, 43^e légis., 1^{re} sess., 7 décembre 2023, vol. 47, n^o 89, p. 4000 et 4001. Un rapport donnant suite à cette motion a été produit par une commissaire *ad hoc* : Commissaire à l'éthique et à la déontologie, *Rapport de la commissaire ad hoc donnant suite à la motion adoptée par l'Assemblée nationale le 7 décembre 2023*, 8 mai 2024.

314 L'autre mécanisme d'application auquel nous faisons allusion ici est de nature préventive. Il renvoie notamment aux avis rendus par le Commissaire quant à l'application des règles déontologiques contenues au Code.

L'objectif d'une enquête consiste à faire la lumière sur une situation donnée afin de déterminer si la députée ou le député qui en fait l'objet a commis ou non un manquement au Code. Ainsi, le but du processus d'enquête est de découvrir la vérité sur une situation. À cette fin, la ou le commissaire et les personnes qu'il autorise à enquêter recueillent la preuve pertinente, qu'il s'agisse de documents, de témoignages ou d'autres éléments³¹⁵. Le processus d'enquête étant de nature inquisitoire, il revient au commissaire de diriger l'enquête et d'«exerce[r] un rôle prépondérant dans la recherche des faits et des éléments de preuve³¹⁶». Une fois son enquête terminée, le commissaire produit un rapport présentant ses conclusions et ses recommandations ainsi que les motifs les appuyant³¹⁷. Le rapport d'enquête est remis sans délai au député visé par l'enquête et à la cheffe ou au chef parlementaire du parti auquel ce dernier appartient ainsi qu'à la présidence de l'Assemblée nationale en vue de son dépôt à la chambre³¹⁸.

S'il conclut que le député visé par l'enquête a commis un manquement au Code, le commissaire peut recommander l'application d'une sanction par l'Assemblée nationale³¹⁹:

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

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

La responsabilité de recommander ou non l'application d'une sanction a donc été déléguée par l'Assemblée nationale au commissaire par l'adoption du Code. Or, conformément aux privilèges parlementaires, l'Assemblée nationale conserve de manière exclusive la compétence d'imposer une sanction à l'endroit de l'une ou l'un de ses membres³²⁰:

315 Commissaire à l'éthique et à la déontologie, *Note d'information - Guide relatif au déroulement d'une enquête concernant une ou un membre de l'Assemblée nationale*, préc., note 312, p. 1.

316 Hubert Reid et Simon Reid, *Dictionnaire de droit québécois et canadien*, 6^e éd., Montréal, Wilson & Lafleur, 2023, «Inquisitoire», en ligne: <<https://dictionnaire.reid.ca/ji.qc.ca/>> (JuriBistroeDICTIONNAIRE). Voir aussi: Commissaire à l'éthique et à la déontologie, *Note d'information - Guide relatif au déroulement d'une enquête concernant une ou un membre de l'Assemblée nationale*, préc., note 312, p. 1.

317 Art. 98, al. 1 du Code.

318 Art. 98, al. 1 et 3 du Code.

319 Art. 99 du Code.

320 Peters, préc., note 309, p. 162.

«**103.** À la séance suivant la réponse ou le dépôt du rapport prévu à l'article 102 ou, à défaut, à l'expiration du délai prévu à cet article, l'Assemblée nationale procède au vote sur le rapport du commissaire lorsque ce dernier a recommandé l'application d'une sanction. Ce vote a lieu à la rubrique des votes reportés. Aucun débat ni aucun amendement au rapport n'est recevable.

104. Une sanction prévue au rapport du commissaire s'applique dès que l'Assemblée nationale adopte ce rapport aux deux tiers de ses membres.»
(nos soulignements)

Ainsi, si le commissaire peut recommander qu'une sanction soit appliquée à un membre de l'Assemblée nationale, c'est cette dernière qui détient le pouvoir de prendre la décision d'appliquer ou non cette sanction.

D'ailleurs, le Code prévoit que le rapport d'enquête doit faire l'objet d'un vote seulement quand le commissaire recommande l'application d'une sanction³²¹. Celle-ci ne s'applique que lorsque l'Assemblée nationale, au terme du vote, adopte le rapport aux deux tiers de ses membres³²². De plus, le rapport ne peut être amendé ni donner lieu à un débat³²³. L'Assemblée nationale adopte le rapport tel qu'il est de même que la sanction qu'il contient, le cas échéant, ou le rejette.

Comme le processus d'enquête, le mécanisme de sanction des manquements déontologiques, qui débute avec une recommandation formulée par la ou le commissaire et peut culminer avec l'imposition de cette sanction par l'Assemblée nationale, influe sur la confiance que le public accorde à ses institutions démocratiques.

Le caractère définitif des rapports d'enquête

En raison de l'absence de dispositions à l'effet contraire dans le Code, les rapports d'enquête produits par la ou le commissaire sont définitifs: ce dernier ne peut changer les conclusions et les recommandations qu'il y consigne et personne ne peut décider d'en appeler ou de demander une révision. Les rapports d'enquête ne peuvent donc être modifiés.

Cela s'explique, d'une part, par le fait que la remise des rapports d'enquête aux personnes visées ainsi qu'à la présidence de l'Assemblée nationale marque la fin du travail que doit accomplir le commissaire. En effet, l'ensemble des prérogatives qui lui sont déléguées par l'Assemblée nationale en vertu de son pouvoir de discipliner ses membres figure au Code. Celui-ci confère au commissaire la totalité de ses pouvoirs et circonscrit leur exercice, notamment en matière d'enquête et de rapport. À cet égard, le commissaire détient seul la responsabilité de mener des enquêtes et de produire des rapports lorsque des motifs raisonnables de croire à un manquement au Code existent³²⁴. Il lui appartient exclusivement de juger de la conformité d'une situation donnée au Code. Le rapport d'enquête qu'il produit clôt l'enquête, et sa transmission à la présidence de l'Assemblée nationale enclenche, le cas échéant, un processus de décision auquel le commissaire est complètement

321 Art. 103 du Code. À ce sujet, le dernier rapport sur la mise en œuvre du Code recommandait que ce dernier soit modifié « de manière à ce que l'Assemblée nationale ne soit appelée à se prononcer que sur la recommandation d'imposer une sanction contenue dans un rapport d'enquête ». Voir : RME0 2015-2019, préc., note 91, p. 40.

322 Art. 104 du Code.

323 Art. 103 in fine du Code.

324 Art. 91 et 98, al. 3 du Code.

étranger. En somme, tout suivi à apporter à un rapport d'enquête est de la responsabilité de l'Assemblée nationale. Ainsi, une fois ses fonctions accomplies, le commissaire ne peut modifier les conclusions et les recommandations contenues dans un rapport d'enquête, car le Code n'édicte aucun pouvoir à cet effet. Il ne dispose pas d'une compétence continue sur la situation faisant l'objet de l'enquête s'étant conclue par le dépôt d'un rapport.

De fait, la remise d'un rapport d'enquête aux personnes identifiées par le Code³²⁵ ainsi qu'à la présidence de l'Assemblée nationale entraîne le dessaisissement du commissaire, soit la perte de sa compétence relativement à ce rapport et à la situation qui y a été examinée. Tout rapport d'enquête acquiert, par sa transmission, un caractère définitif.

D'autre part, cela s'entend de l'absence de dispositions dans le Code permettant à la personne visée par un rapport d'enquête d'en appeler ou d'en demander la révision, ou autorisant le commissaire à reconsidérer une situation à l'origine d'un rapport. Cela vaut pour toute raison, même lorsque des faits nouveaux susceptibles d'apporter un éclairage différent sur cette situation sont découverts. Le Code étant silencieux à cet égard, aucun mécanisme clair et officiel n'existe dans de telles circonstances.

Par ailleurs, il est aussi utile de rappeler que les rapports d'enquête ne peuvent être soumis de quelque façon au contrôle des tribunaux³²⁶, car le commissaire exerce ses fonctions dans le cadre des droits, privilèges et immunités de l'Assemblée nationale³²⁷. Les rapports d'enquête étant une manifestation d'un pan, délégué à une personne désignée, du pouvoir de discipline de l'Assemblée nationale à l'égard de ses membres, les tribunaux ne peuvent les contrôler.

Les enjeux

Le caractère définitif des rapports d'enquête, le dessaisissement de la ou du commissaire à leur égard, ainsi que l'absence de mécanisme de reconsidération d'une situation faisant l'objet d'un rapport d'enquête posent certains enjeux importants. Par exemple, à l'occasion d'une situation récente³²⁸, l'Assemblée nationale a indiqué au Commissaire, une institution dont l'indépendance est d'une importance capitale, la marche à suivre pour reconsidérer une situation donnée, ce qui n'est pas sans risques.

D'une part, ce type de situation pourrait miner l'indépendance dont doit bénéficier la ou le commissaire dans la décision de mener ou non une enquête ainsi qu'affecter la confiance du public envers l'institution et l'infrastructure éthique et déontologique. D'autre part, agir au cas par cas risque de soumettre la déontologie parlementaire à des considérations extérieures, dont les dynamiques politiques, plutôt que de la placer entre les mains d'un tiers neutre, en l'occurrence le commissaire.

325 Art. 98, al. 1 du Code.

326 Voir notamment: *McIver v. Alberta (Ethics Commissioner)*, 2018 ABQB 240, par. 45; *Duffy v. Canada (Senate)*, 2020 ONCA 536, par. 125.

327 Art. 3, al. 2 du Code. Voir aussi: Peters, préc., note 309, p. 162.

328 Préc., note 313.

De plus, dans certains cas, l'absence de mécanisme permettant au commissaire de déterminer si, à son avis, une situation doit être reconsidérée peut avoir pour conséquence de détourner en partie le mécanisme d'enquête de sa finalité. En effet, le premier objectif des enquêtes en déontologie parlementaire consiste à faire la lumière sur une situation donnée afin de conclure à l'existence d'un manquement ou non et de préserver la confiance du public envers ses institutions démocratiques.

L'impossibilité de reconsidérer une situation pour tenir compte de faits nouveaux pertinents peut ainsi engendrer une incohérence entre l'exposé des faits contenu dans un rapport d'enquête et les faits tels qu'ils sont réellement survenus ou tels qu'ils sont présentés dans la sphère publique. Dès lors, ni l'objectif de découvrir la vérité ni celui de maintenir la confiance du public ne serait atteint. En outre, des enjeux d'équité peuvent également résulter de situations dans lesquelles des faits nouveaux tendent à démontrer que les conclusions d'un rapport auraient pu être différentes.

Les autres juridictions et les autres domaines du droit

Les mécanismes et les critères en déontologie parlementaire

Au Canada, des mécanismes de révision des décisions des commissaires responsables d'appliquer diverses lois en matière d'intégrité et de déontologie en présence d'éléments ou de faits nouveaux existent au Nunavut et en Alberta.

Au Nunavut, l'article 52 de la *Loi sur l'intégrité*³²⁹ prévoit la possibilité pour la ou le commissaire à l'intégrité de réexaminer une affaire déjà analysée seulement lorsque des éléments nouveaux le justifiant sont présentés :

« **52.** Le commissaire à l'intégrité peut effectuer un examen portant sur une question ayant déjà fait l'objet d'un examen, uniquement sur présentation de nouveaux éléments de preuve qui, à son avis, justifient la tenue d'un nouvel examen. » (nos soulignements)

C'est au commissaire à l'intégrité qu'incombe la tâche de déterminer si des éléments nouveaux justifient le réexamen d'un dossier. Il importe toutefois de noter que ce mécanisme n'en est un ni d'appel ni de révision des décisions déjà prises. L'expression « nouvel examen » indique que le commissaire procède encore une fois à l'examen d'une même situation en tenant compte des éléments nouveaux. Le commissaire à l'intégrité du Nunavut n'a interprété cette disposition qu'une seule fois dans son histoire³³⁰.

En Alberta, le paragraphe 25(9) du *Conflicts of Interest Act*³³¹ permet à la ou au commissaire à l'éthique de réenquêter sur un dossier pour lequel il a déjà produit un rapport lorsque des faits nouveaux peuvent, à première vue, modifier les conclusions initiales :

329 Codification officielle de la *Loi sur l'intégrité*, L.C.Nun., c. I-50.

330 Nunavut, Office of the Integrity Commissioner, *Report to the Speaker re: Mr. Fred Schell (October 2012)*, 29 octobre 2012, « Appendix 2 to Report to the Speaker », p. 17 et 18.

331 R.S.A. (2000), c. C-23.

«25(9) The Ethics Commissioner may re-investigate an alleged breach or contravention in respect of which the Ethics Commissioner's findings have already been reported under this section only if, in the Ethics Commissioner's opinion, there are new facts that on their face might change the original findings.» (nos soulignements)

Pour ce faire, il importe que des faits nouveaux existent réellement, d'une part, et que ceux-ci soient susceptibles de modifier les conclusions de l'enquête initiale, d'autre part. Ici aussi, il convient de noter que ce mécanisme de réenquête n'en est un ni d'appel ni de révision des décisions du commissaire. L'emploi du verbe *re-investigate* signifie que le mécanisme permet au commissaire d'enquêter une autre fois, mais non de procéder à une nouvelle enquête. En effet, «[b]y definition, a re-investigation is not a new investigation»³³². Le pouvoir de réenquêter permet ainsi de considérer des faits inédits relatifs à une même situation, non de commencer une seconde enquête.

Le pouvoir de réenquêter prévu au paragraphe 25(9) du *Conflicts of Interest Act* a été interprété et utilisé en 2017 par le commissaire à l'éthique albertain à la suite d'une affaire concernant la ministre de la Justice et procureure générale de l'époque. Dans cette affaire, après une première enquête réalisée en 2013 par l'ancien commissaire, aucun manquement n'avait été imputé à la personne visée³³³. Or, à ce moment, le commissaire albertain n'avait pas accès à certains documents confidentiels au sujet du litige. Par la suite, ces documents ont été transmis à la presse, qui les a publiés, ce qui a suscité plusieurs questionnements quant à la conduite de la personne en cause. En 2015, le gouvernement albertain a alors mandaté un ancien juge afin qu'il examine de façon indépendante l'information nouvellement disponible et qu'il le conseille à cet égard. Dans le rapport qui en découle, le juge écrit :

«78. My conclusion on the first issue that I was asked to consider is, therefore, that the Ethics Commissioner did not have at his disposal all of the information relevant to his investigation.

[...]

80. The information that was not available to the Ethics Commissioner raises questions that bear on the subject matter of the Ethics Commissioner's investigation. In my view, these questions would very likely have been explored by the Ethics Commissioner had the information on which they are based been known to him. They therefore now warrant further attention.

81. Leaving these questions unasked and unanswered would, in my judgment, risk undermining public confidence in the administration of government – one of the harms against which the Conflicts of Interest Act was intended to protect³³⁴.» (nos soulignements)

332 Alberta, Office of the Ethics Commissioner, *Report to the Speaker of the Legislative Assembly of Alberta of the Investigation by Neil Wilkinson, Ethics Commissioner into Allegations Involving the Honourable Alison Redford, Q.C.*, 30 mars 2016, par. 99.

333 Alberta, Office of the Ethics Commissioner, *Report to the Speaker of the Legislative Assembly of Alberta of the Investigation by Neil Wilkinson, Ethics Commissioner into Allegations Involving the Honourable Alison Redford, Q.C., Premier*, 4 décembre 2013.

334 Alberta, Office of the Ethics Commissioner, *Report on the independent review conducted by the Honourable Frank Iacobucci, C.C., Q.C. of information relating to an investigation by the former ethics commissioner of Alberta into allegations involving the Honourable Alison Redford, Q.C.*, 30 mars 2016, par. 80 et 81.

Selon l'ancien juge, le commissaire albertain n'avait pas à sa disposition toute l'information pertinente pour son enquête. Il est d'avis que cette information doit être adéquatement considérée, sous peine de nuire à la confiance du public envers les institutions démocratiques. Ainsi, il examine trois options et propose de renvoyer le dossier au commissaire à l'éthique :

«95. Having considered these alternatives, I conclude that the best course of action in the circumstances is to refer the matter to the current Ethics Commissioner to determine whether reinvestigation is warranted. As I have already noted, it is for the Ethics Commissioner to decide whether the threshold for re-investigation set out in the Act is met»³³⁵.» (nos soulignements)

Il appartient ainsi au commissaire, selon l'ancien juge, de déterminer si, à la lumière des éléments nouveaux et en fonction du seuil fixé par le paragraphe 25(9) du *Conflicts of Interest Act*, il est justifié d'enquêter de nouveau.

À cette fin, le gouvernement albertain transmet le rapport de l'ancien juge à la commissaire albertaine alors en fonction et lui demande de fournir un avis sur le sujet³³⁶. Cette dernière, s'estimant en situation de conflit d'intérêts, nomme l'un de ses homologues à titre de commissaire à l'éthique pour l'étude de ce cas. Celui-ci, dans son rapport, explique de manière exhaustive pour quelles raisons il procède à un réexamen en l'espèce en vertu du paragraphe 25(9) du *Conflicts of Interest Act* :

- «23. I concluded that a re-investigation was warranted. My reasons for doing so were:
- a. In his March 30, 2016 Report, Mr. Iacobucci determined that Commissioner Wilkinson did not have available to him all of the information relevant to his investigation.
 - b. Under the Conflicts of Interest Act, the Ethics Commissioner ... may re-investigate an alleged breach or contravention in respect of which the Ethics Commissioner's findings have already been reported under this section only if, in the Ethics Commissioner's opinion, there are new facts that on their face might change the original findings.
 - c. This section gives the Ethics Commissioner a discretion as to whether or not to conduct a re-investigation. In my view, the words "new facts that on their face might change the original findings" set a low threshold. The Legislature chose the word "might" which suggests something less than certainty or even a probability. A low threshold is consistent with the purposes of the Conflicts of Interest Act, which include maintaining "the Assembly's dignity" and justifying "the respect in which society holds the Assembly and its Members."
 - d. In this context, relevant information that might on its face change the original findings means information that opens a line of inquiry that might lead to a different conclusion following a further investigation [...]³³⁷.» (nos soulignements)

335 *Id.*, par. 95.

336 Alberta, Justice and Solicitor General, *Minister's Letter*, 4 avril 2016, en ligne : <<https://open.alberta.ca/dataset/407b0b87-574a-415d-bdeb-dfbf7e5058ff/resource/d11b7f08-9229-441c-b227-9b2d6309d619/download/2016-iacobucci-signed-letter.pdf>>.

337 Alberta, Office of the Ethics Commissioner, *Report of the Re-Investigation by Paul D.K. Fraser, Q.C. Acting Ethics Commissioner into Allegations Involving the Honourable Alison Redford, Q.C.*, 29 mars 2017, par. 23.

Ainsi, le fait que le commissaire n'avait pas toute l'information pertinente dans le cadre de l'enquête initiale et que le *Conflicts of Interest Act* permet de réexaminer une situation en présence d'éléments nouveaux susceptibles de modifier les conclusions de la première enquête convainc le commissaire par intérim qu'un réexamen est de mise. L'évaluation de la pertinence des faits nouveaux est donc laissée à la discrétion du commissaire à l'éthique. Il importe au demeurant que les faits que l'on prétend nouveaux le soient réellement. Finalement, après son réexamen de l'affaire, le commissaire nommé pour l'étude de ce cas a conclu qu'aucun manquement n'avait été commis.

Une situation analogue s'est produite à Terre-Neuve-et-Labrador en 2018. En effet, après le dépôt, par le commissaire de l'époque, d'un rapport concluant qu'une personne visée par une enquête n'avait pas commis de manquement, des éléments nouveaux ont été révélés. Or, aucun mécanisme permettant un réexamen n'est prévu dans la partie du *House of Assembly Act*³³⁸ portant sur les conflits d'intérêts³³⁹.

Afin de déterminer s'il était justifié de procéder à un réexamen dans ce cas, le commissaire s'est inspiré notamment du rapport produit par l'ancien juge mandaté par le gouvernement albertain³⁴⁰. Selon lui, «it is necessary that new information that was not before the Commissioner in rendering his opinion is required before that opinion can be re-examined³⁴¹», comme le soutenait l'ancien juge dans son rapport. Cette information nouvelle doit au surplus rendre possible une modification des conclusions initiales³⁴². Dans son rapport sur ce cas, le commissaire de Terre-Neuve-et-Labrador indique que les faits nouveaux ne permettent pas de changer les conclusions³⁴³.

Les mécanismes et les critères dans les autres domaines du droit

En droit commun, lorsque des faits nouveaux le justifient, un tribunal peut rouvrir un procès ou un décideur, réviser sa décision. Bien que ce qui s'applique en droit commun ne puisse être simplement transposé en éthique et déontologie parlementaires, il convient d'aborder les grandes lignes des mécanismes existants afin d'en extraire certains principes pertinents pour alimenter la présente réflexion.

Dans un arrêt³⁴⁴, la Cour suprême du Canada énonce les principes permettant de déterminer s'il est justifié ou non de réviser une décision en admettant de nouveaux éléments de preuve :

«Par l'alinéa 610(1)d), le législateur a donné à la Cour d'appel un grand pouvoir discrétionnaire. On doit donner la prépondérance, dans cette disposition, à l'expression "l'intérêt de la justice" et il ne serait pas dans l'intérêt de la justice de permettre à un témoin, par la seule répudiation ou modification de ses dépositions au procès, de rouvrir des procès à volonté au détriment général de l'administration de la justice. Les demandes de cette nature sont fréquentes et les cours d'appel de diverses provinces se sont prononcées à leur égard. Les principes suivants s'en dégagent: (1) On ne devrait généralement pas admettre une déposition qui, avec diligence raisonnable, aurait pu être produite au procès, à condition de ne pas

338 R.S.N.L. (1990), c. H-10.

339 *Id.*, art. 20 et suiv.

340 Terre-Neuve-et-Labrador, Office of the Commissioner for Legislative Standards, *The Ball Report made under the House of Assembly Act*, 27 juin 2018, p. 6.

341 *Id.*

342 *Id.*, p. 7.

343 *Id.*

344 *Palmer c. la Reine*, [1980] 1 R.C.S. 759.

appliquer ce principe général de manière aussi stricte dans les affaires criminelles que dans les affaires civiles. (2) La déposition doit être pertinente, en ce sens qu'elle doit porter sur une question décisive ou potentiellement décisive quant au procès. (3) La déposition doit être plausible, en ce sens qu'on puisse raisonnablement y ajouter foi. (4) Elle doit être telle que si l'on y ajoute foi, on puisse raisonnablement penser qu'avec les autres éléments de preuve produits au procès, elle aurait influé sur le résultat. La façon dont on a abordé la question suit donc celle adoptée par cette Cour dans *McMartin c. La Reine*, [1964] R.C.S. 484³⁴⁵.» (nos soulignements)

Ainsi, tout nouvel élément de preuve doit être pertinent, crédible et susceptible d'influer sur le résultat du procès initial³⁴⁶. L'application de ce mécanisme est donc circonscrite. En somme, les critères sont les suivants :

- Diligence raisonnable;
- Pertinence;
- Crédibilité;
- Influence sur le résultat.

Ces critères s'appliquent tant en matière criminelle qu'en matière non criminelle³⁴⁷. D'ailleurs, comme l'exprime la Cour suprême :

«[p]eu importe que les éléments de preuve se rapportent à des faits qui sont survenus avant ou après le procès, le test de l'arrêt *Palmer* régit l'admission d'éléments de preuve supplémentaires en appel lorsqu'ils sont produits dans le but de faire réviser la décision de première instance. Le test de l'arrêt *Palmer* est suffisamment souple pour répondre aux préoccupations particulières qui se posent quant aux "nouveaux" éléments de preuve³⁴⁸.»

En droit administratif, des critères différents ont été élaborés pour le premier paragraphe de l'article 154 de la *Loi sur la justice administrative*³⁴⁹, qui introduit un mécanisme de révision ou de révocation des décisions du Tribunal administratif du Québec en présence d'un fait nouveau :

«**154.** Le Tribunal peut, sur demande, réviser ou révoquer toute décision qu'il a rendue :

1° lorsqu'est découvert un fait nouveau qui, s'il avait été connu en temps utile, aurait pu justifier une décision différente;

[...]»

Ainsi, le fait nouveau doit engendrer la possibilité d'un résultat différent — s'il avait été découvert avant la décision initiale — pour qu'une décision administrative soit révisée ou révoquée. Pour donner ouverture à la révision en vertu du premier paragraphe de l'article 154 de la *Loi sur la justice administrative*, une procédure exceptionnelle³⁵⁰, les critères suivants sont utilisés afin de qualifier un « fait nouveau » :

345 *Id*

346 *May c. Établissement Ferndale*, 2005 CSC 82, [2005] 3 R.C.S. 809, par. 107.

347 *Id.*, par. 107.

348 *Barendregt c. Grebliunas*, 2022 CSC 22.

349 RLRQ, c. J-3.

350 *C.L. c. Procureur général du Québec*, 2017 QCTAQ 07119, par. 20 et 23.

- « la découverte, postérieure à la décision, d'un fait nouveau;
- la non-disponibilité de cet élément au moment où l'audience initiale s'est tenue;
- le caractère déterminant qu'aurait eu cet élément sur le sort du litige, s'il eut été connu en temps utile³⁵¹».

À ce sujet, des auteurs écrivent :

« En pratique, les paragraphes 1 et 2 du premier alinéa de l'article 154 *L.j.a.* ne posent guère de difficultés d'interprétation. Ainsi, découvrir un fait nouveau au sens du paragraphe 1 de cet article signifie que l'on découvre pour la "première fois" après l'audience un fait nouveau, et ce, malgré des démarches adéquates. Découvrir un fait nouveau ne signifie donc pas "obtenir" après l'audience une information pertinente. De plus, découvrir un fait nouveau ne veut pas dire découvrir un témoignage de plus au sujet d'un fait déjà discuté au procès. En fait, trois éléments sont nécessaires pour que l'on puisse parler de la découverte d'un fait nouveau : "1° la découverte, postérieure à la décision, d'un fait nouveau; 2° la non-disponibilité de cet élément au moment de l'audition; 3° le critère déterminant qu'aurait eu cet élément sur le sort du litige, s'il eût été connu en temps utile". Soulignons ainsi qu'une nouvelle interprétation jurisprudentielle n'est pas un fait nouveau. Ne serait pas non plus un fait nouveau que d'invoquer un nouvel argument de droit³⁵². » (références omises) (nos soulignements)

Les mots « s'il avait été connu en temps utile » employés par le législateur dénotent la volonté de n'assimiler à des faits nouveaux, au sens du premier paragraphe de l'article 154 de la *Loi sur la justice administrative*, que les faits existant antérieurement à la décision. Le Tribunal administratif du Québec indique à cet égard qu'« un "fait nouveau" doit être relatif à une circonstance ou un événement existant au moment de la décision, mais dont on n'avait pas ou ne pouvait pas prendre connaissance³⁵³ ». Il importe ainsi de distinguer le fait nouveau et le nouvel élément de preuve que souhaite introduire une personne :

« [26] L'article 154 de [la] *Loi sur la justice administrative* ne peut avoir pour objet de permettre à une partie de demander la révision d'une décision au motif qu'elle a obtenu, depuis l'audience, une nouvelle preuve qui aurait pu, à son avis, avoir un impact sur cette décision. La stabilité nécessaire des décisions répugne à l'accueil d'un tel procédé.

[27] Le recours en révision ne saurait donc servir à permettre de présenter une preuve nouvelle ou de nouveaux arguments en vue d'obtenir une décision qui serait différente de celle antérieurement rendue. Autrement dit, une partie ne peut pas bonifier sa preuve par le recours en révision d'une décision rendue par le Tribunal³⁵⁴. »

351 *C.R. c. Québec (Procureur général)*, 2008 QCTAQ 11724, par. 15; *J.C. c. Québec (Procureur général)*, 2018 QCTAQ 04392, par. 19.

352 Serge Ghorayeb et Jean-Yves Brière, « La justice administrative » dans *École du Barreau du Québec, Droit public et administratif*, Collection de droit 2023-2024, vol. 8, Montréal, 2023, p. 180 et 181.

353 *J.C. c. Québec (Procureur général)*, préc., note 351, par. 18.

354 *Pavillon a c. Cïss a*, 2020 QCTAQ 11499, par. 26 et 27.

Par ailleurs, comme l'explique la Cour d'appel, «[p]uisque l'art. 154 [de la *Loi sur la justice administrative*] codifie, en fait, les causes générales que retenaient les tribunaux judiciaires lors de l'examen du pouvoir de révision pour cause des organismes administratifs, ces causes, même si elles sont spécifiquement énumérées, doivent [...] être interprétées largement³⁵⁵».

En bref, le fait nouveau doit avoir été découvert postérieurement, avoir été impossible à obtenir avant la décision initiale et être susceptible de la modifier.

Notons aussi que l'élément évalué, dans le cas où un rapport ou une décision est en cause, est l'information consignée dans ce document et non le document lui-même. Dans un article portant sur le mécanisme de révision instauré par l'ancien article 429.56 de la *Loi sur les accidents de travail et les maladies professionnelles*³⁵⁶, un auteur écrit, au sujet de la notion de fait nouveau :

«Le fait de priver une partie de présenter une preuve pertinente en cours d'audience constitue une atteinte à son droit d'être entendue et, par conséquent, à un principe de justice naturelle. Qu'en est-il, par ailleurs, d'un fait qui, à l'audience, ne pouvait être présenté, parce qu'inconnu à ce moment ?

On parlera alors d'un fait nouveau, qui ne fait pas partie de la preuve présentée, et qui par conséquent n'a pas fait l'objet d'une analyse par le tribunal lors du délibéré et de la rédaction de la décision. Ainsi, la partie qui découvre un fait susceptible de faire partie de la preuve et de changer la décision pourra demander la révision de la décision conformément au paragraphe 1^o de l'article 429.56.

À bon droit, et toujours soucieuse du principe de la stabilité des décisions, la jurisprudence a encadré, dans trois critères bien précis, le pouvoir d'un tribunal de réviser une décision, à la suite de la présentation de faits nouveaux par l'une des parties. Le requérant devra donc faire la preuve que les faits qu'il prétend nouveaux ont été découverts postérieurement à l'audition, qu'il était impossible de les obtenir à ce moment et qu'ils ont un caractère déterminant sur le sort du litige.

Il s'agit somme toute d'un fardeau assez lourd et, plus particulièrement, quant au troisième critère où le requérant doit convaincre le tribunal que l'ajout de ces faits à la preuve vient changer l'analyse du premier tribunal, au point de modifier la décision³⁵⁷.» (nos soulignements)

Pour pouvoir modifier une décision, il est clair que le fait nouveau doit être pertinent et se rapporter à l'objet du litige ou de la situation ayant mené à la décision. À cet égard, un auteur souligne que «[...] si le fait nouveau doit participer, par son caractère, sur le sort du litige, il doit également, lorsqu'il est soumis, répondre à la question en litige³⁵⁸».

355 *Tribunal administratif du Québec c. Godin*, [2003] R.J.Q. 2490 (C.A.), par. 132.

356 RLRQ, c. A-3.001.

357 André G. Lavoie, «La révision selon l'article 429.56 d'hier à aujourd'hui», dans Barreau du Québec, Service de la formation continue, *Développements récents en droit de la santé et sécurité au travail (2006)*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2006, p. 88.

358 *Id.*, p. 92.

En bref

En somme, il existe différents critères permettant de qualifier des faits nouveaux et de mettre en branle divers mécanismes permettant le réexamen d'une situation ou la révision d'une décision. Or, malgré l'existence de régimes légèrement distincts, d'importantes ressemblances peuvent en être dégagées.

En matière de déontologie parlementaire, afin qu'il soit justifié de réexaminer un dossier pour lequel une décision a été rendue, de l'information nouvelle et pertinente rendant possible une conclusion différente doit exister.

Au Nunavut et en Alberta, où des mécanismes de réexamen sont prévus par les lois applicables, la responsabilité de déterminer si le seuil requis est atteint en cette matière incombe aux commissaires. Elles et ils bénéficient, pour ce faire, d'une entière discrétion.

En droit commun, d'autres critères existent et justifient l'enclenchement des mécanismes de révision. D'une part, en matière criminelle et civile, les critères de la diligence raisonnable, de la pertinence, de la crédibilité et de l'influence sur le résultat permettent de déterminer si la révision de la décision initiale s'impose. D'autre part, en matière administrative, il importe qu'un élément nouveau soit découvert postérieurement à la décision, que cet élément ait été indisponible avant que la décision initiale soit rendue, et que, s'il avait été connu en temps utile, il aurait été déterminant sur l'issue d'un dossier pour que la révision ou la révocation de la décision soit possible.

Ainsi, il existe, malgré les différences entre les critères, des similitudes considérables. De manière générale, pour qu'un mécanisme de reconsidération d'une situation faisant l'objet d'un jugement ou d'une décision soit enclenché, il faut que l'élément nouveau le soit réellement, qu'il soit pertinent et qu'il soit susceptible de modifier la décision initiale.

Au moment d'évaluer si le seuil fixé par ces critères est atteint, il demeure impératif de tenir compte de l'intérêt fondamental de la justice, principe pouvant s'appliquer, avec les adaptations nécessaires, à l'éthique et à la déontologie parlementaires.

CONCLUSION

Le Commissaire, comme les autres institutions travaillant en intégrité publique, est résolument engagé à maintenir la confiance du public ainsi que celle des membres de l'Assemblée nationale envers ses processus, notamment en ce qui a trait aux mécanismes d'enquête et de rapport. Ce souci constant guide le Commissaire dans l'exercice de ses fonctions.

Comme nous l'avons évoqué précédemment, des cas concrets survenus au Québec et ailleurs au Canada ont témoigné de la pertinence d'un mécanisme permettant de reconsidérer une situation ayant déjà fait l'objet d'un rapport d'enquête. Ce mécanisme permettrait d'affermir l'indépendance des institutions responsables de l'application de lois régulant les comportements des parlementaires et d'entretenir la confiance du public envers l'infrastructure éthique et déontologique. Or, le Code ne prévoit aucun mécanisme de ce genre.

De fait, le Commissaire recommande que le Code soit modifié de manière à permettre la reconsidération d'une situation ayant fait l'objet d'un rapport d'enquête lorsque, de l'avis de la ou du commissaire, des éléments nouveaux — tant ceux qui sont survenus antérieurement à la production du rapport mais qui n'ont pu être découverts à l'époque que ceux qui sont survenus postérieurement à la production du rapport — susceptibles de modifier les conclusions initiales de ce rapport le justifient. Une disposition à cet effet bonifierait le mécanisme d'application et de contrôle que constituent les enquêtes et rapports. Il est à noter que ce mécanisme ne saurait s'enclencher qu'en certaines circonstances exceptionnelles, et qu'il n'en constituerait pas une nouvelle enquête ou d'appel des rapports d'enquête produits par le Commissaire.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, l'absence d'un tel mécanisme risque, d'une part, de miner l'indépendance dont doit bénéficier le Commissaire lorsqu'il décide de mener ou non une enquête et d'affecter la confiance du public envers l'institution et l'infrastructure éthique et déontologique. D'autre part, procéder au cas par cas, notamment au moyen d'une motion adoptée par l'Assemblée nationale, risque d'assujettir la déontologie parlementaire à des considérations politiques.

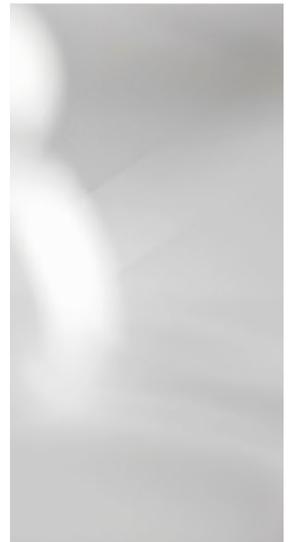
A contrario, l'implantation dans le Code d'un mécanisme formel permettant la reconsidération d'une situation ayant fait l'objet d'un rapport d'enquête en présence d'éléments nouveaux pourrait contribuer à réduire le risque d'atteinte à l'indépendance du Commissaire et, ultimement, à renforcer la confiance du public en évitant de procéder au cas par cas.

Définir les paramètres de la reconsidération pourrait aussi soustraire le processus à l'influence de motifs partisans. Du point de vue des personnes visées par les rapports d'enquête, cela pourrait aussi assurer l'équité du processus lorsque des faits nouveaux sont découverts après la production par le Commissaire d'un rapport, soit au moment où il est dessaisi et ne peut plus en modifier les conclusions.

Recommandation 5

Que le Code soit modifié de manière à permettre à la ou au commissaire de considérer l'effet d'éléments nouveaux — tant ceux qui sont survenus antérieurement à la production du rapport, mais qui n'ont pu être découverts à l'époque que ceux qui sont survenus postérieurement à la production du rapport — sur les conclusions d'une enquête lorsque, de son avis, ces éléments pourraient modifier les conclusions initiales de cette enquête.

**Le renforcement
du mode de
gouvernance
de l'institution**



2.2 Le renforcement du mode de gouvernance de l'institution

INTRODUCTION

Au tournant de la première décennie des années 2000, l'adoption du Code a non seulement donné naissance à la fonction de commissaire à l'éthique et à la déontologie, mais a aussi créé un tout nouvel organisme au sein de l'État québécois. Depuis, l'institution du Commissaire a grandement évolué et est devenue un partenaire incontournable en matière d'éthique et de déontologie parlementaires pour l'ensemble des élus et élus et des membres de leur personnel politique. Au fil des années, après l'entrée en vigueur successive des dispositions encadrant le personnel politique, le législateur a confié au Commissaire de nouvelles responsabilités, consacrant ainsi son rôle de premier plan au sein du système d'intégrité publique québécois³⁵⁹.

La structure organisationnelle dont s'est dotée le Commissaire lui permet de remplir adéquatement ses trois principales fonctions, soit:

- celle de conseiller et d'accompagner les membres de l'Assemblée nationale et leur personnel en leur rendant des avis, en offrant des formations, en veillant à l'analyse et à la production de déclarations et en donnant des autorisations en vertu du Code³⁶⁰;
- celle de faire enquête lorsque des motifs raisonnables de croire qu'un manquement au Code a été commis;
- celle d'informer et de sensibiliser le public aux dispositions du Code et à leur signification.

Toutefois, au vu de ces fonctions et pouvoirs particuliers et en comparaison avec les lois constitutives des autres organisations dont la première dirigeante ou le premier dirigeant est une personne désignée par l'Assemblée nationale, le Code comporte certaines lacunes quand il s'agit de garantir la continuité des services dans l'éventualité d'une absence ou d'un empêchement d'agir temporaire de la ou du commissaire.

Ainsi, près de quinze (15) ans après la création du Commissaire et dans l'objectif de maintenir la confiance envers l'institution, il s'avère important que ses mécanismes de gouvernance reflètent l'importance de son rôle auprès de la députation et du personnel politique et permettent, en toutes circonstances, d'assurer au mieux son fonctionnement.

359 Le commissaire a la responsabilité de déterminer si les députées et députés ont droit à une allocation de transition en vertu de la *Loi sur les conditions de travail et le régime de retraite des membres de l'Assemblée nationale*, RLRQ, c. 52.1, art. 12 et 12.1. Il est également responsable, depuis le 30 novembre 2024, du traitement des divulgations et des plaintes mettant en cause le Protecteur du citoyen, en vertu de la *Loi édictant la Loi sur la protection contre les représailles liées à la divulgation d'actes répréhensibles et modifiant d'autres dispositions législatives*, LQ (2024), c. 21, en ligne: <https://www.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers_client/lois_et_reglements/LoisAnnuelles/fr/2024/2024C21F.PDF>.

360 Entre autres, rendre publics les sommaires des déclarations d'intérêts des députés, en vertu de l'article 40, al. 1 du Code, rendre publics les avis d'autorisation de détention d'intérêts dans une entreprise qui participe à des marchés avec l'État pour une ou un membre de la famille immédiate d'une ou d'un membre du Conseil exécutif en vertu de l'article 46, al. 4 du Code, permettre la détention d'intérêts dans une entreprise qui participe à des marchés avec l'État pour un député en vertu de l'article 18 du Code et permettre « l'exercice contre rémunération d'activités didactiques ou d'une profession auprès d'un organisme » qui est visé au sous-paragraphe b du paragraphe 1^o de l'article 5, en vertu de l'article 21, al. 2 du Code.

Contexte

Le Code détermine les mécanismes d'application et de contrôle des règles qu'il édicte et en confie la responsabilité à la ou au commissaire, qui relève de l'Assemblée nationale. Le Code établit également les principaux paramètres du mandat du commissaire, qui est d'«une durée fixe qui ne peut excéder cinq ans³⁶¹». À l'expiration de celui-ci, le commissaire doit demeurer en fonction jusqu'au moment où il est nommé de nouveau ou remplacé.

La nomination d'une ou un commissaire par intérim se fait suivant les modalités prévues à l'article 67 du Code :

«**67.** Lorsque le commissaire cesse de remplir ses fonctions ou est empêché d'agir, le gouvernement peut, après consultation auprès des chefs des partis autorisés représentés à l'Assemblée nationale, désigner une personne pour remplir pour une période d'au plus six mois les fonctions de commissaire. Le gouvernement détermine la rémunération et les conditions de travail de cette personne.»

Ainsi, la nomination d'un commissaire par intérim peut survenir lorsque le commissaire en titre cesse de remplir ses fonctions, est absent ou est empêché d'agir. D'une part, la cessation des fonctions renvoie à la démission d'un individu ou à sa destitution, soit à une situation définitive. D'autre part, l'absence ou l'empêchement d'agir correspond à une impossibilité d'exercer des fonctions — au cours d'une période déterminée ou indéterminée — pour des raisons familiales ou de santé, par exemple. Il ne s'agit donc pas de situations usuelles, telles des périodes de vacances annuelles ou des absences normales ou prévisibles de courte durée.

Il est inévitable qu'un certain délai sépare le moment où débute l'absence, l'empêchement ou la cessation de fonctions du commissaire en titre et la désignation d'un commissaire par intérim. En outre, il peut y avoir des circonstances dans lesquelles la nomination d'un commissaire par intérim n'est pas opportune. Dans tous les cas, il importe néanmoins que certaines activités de l'institution puissent, durant ce délai, suivre leur cours.

Or, lorsque la ou le commissaire est absent ou empêché d'agir, même temporairement, ou lorsqu'il cesse d'exercer ses fonctions, la majeure partie des pouvoirs et fonctions dont il est investi et qui sont liés à la mission fondamentale de l'institution ne peuvent être exercés que si une ou un commissaire par intérim désigné en vertu de l'article 67 du Code ou qu'une successeuse ou un successeur est nommé de façon permanente.

En effet, contrairement à d'autres lois constitutives de personnes désignées³⁶², le Code ne prévoit pas la possibilité de désigner une commissaire adjointe ou un commissaire adjoint auquel certains pouvoirs pourraient être délégués dans de telles circonstances.

³⁶¹ Art. 66, al. 1 du Code.

³⁶² Ces lois sont étudiées ci-après dans la présente section.

Par ailleurs, le processus de désignation d'un commissaire par intérim prévu au Code — qui, soulignons-le, est la prérogative du gouvernement — peut cependant occasionner certaines difficultés d'application. En effet, l'absence d'implication de l'Assemblée nationale dans ce processus traduit un certain manque d'harmonie avec le mode de nomination du commissaire en titre, dont la nomination est faite par l'organe législatif selon des modalités bien définies qui la distingue en outre de celle des autres personnes désignées³⁶³. En effet, le Code prévoit que la nomination du commissaire en titre est faite sur proposition conjointe de la première ou du premier ministre et de la cheffe ou du chef de l'opposition officielle, après consultation des chefs des autres partis autorisés représentés à l'Assemblée nationale, avec l'approbation des deux tiers des membres de l'Assemblée nationale³⁶⁴. Ce processus de nomination reflète la singularité du rôle exercé par le commissaire de même que les plus hauts standards d'impartialité qu'il se doit de respecter.

Le mode de désignation d'un commissaire par intérim prévu au Code peut donc entraîner, en cas de cessation des fonctions, d'absence ou d'empêchement d'agir du commissaire en titre, certains écueils. Comme il le sera exposé ci-après, la survenance d'une telle situation peut ralentir, voire empêcher la poursuite des activités de l'institution du Commissaire et l'accomplissement de sa mission. Elle soulève, par le fait même, certaines difficultés dans le quotidien des membres de l'Assemblée nationale et de leur personnel politique. Les citoyennes et citoyens peuvent aussi y voir un enjeu, alors que la lumière sur des situations suscitant des questionnements du point de vue de l'intégrité publique ne peut être faite dans les délais auxquels ils peuvent s'attendre.

La mission du Commissaire

La ou le commissaire est responsable de promouvoir les valeurs et principes éthiques de l'Assemblée nationale ainsi que de veiller au respect des règles déontologiques énoncées au Code, aux Règles et au Règlement. Pour réaliser ce mandat, le commissaire exerce principalement deux rôles : un rôle préventif et un rôle coercitif.

En accomplissant son rôle préventif, le commissaire accompagne les députées et députés et les membres de leur personnel dans l'exercice de leur charge et de leurs fonctions et leur rend des avis, verbaux ou écrits. L'exercice de ce rôle vise à éviter les manquements au Code et à sensibiliser les députés et les membres de leur personnel aux valeurs et aux principes éthiques ainsi qu'aux règles déontologiques auxquels ils sont assujettis. Pour ce faire, ces derniers peuvent obtenir un avis écrit et motivé du commissaire, assorti de recommandations appropriées, « sur toute question concernant les obligations du député aux termes³⁶⁵ » du Code, des Règles et du Règlement³⁶⁶. Un député ou un membre du personnel est d'ailleurs réputé n'avoir commis aucun manquement au Code, aux Règles ou au Règlement, le cas échéant, lorsqu'il a obtenu un avis du commissaire qui conclut que, par sa conduite, il n'a pas contrevenu aux règles déontologiques applicables³⁶⁷. Ainsi, le mécanisme d'avis

363 L'article 62 du Code prévoit le mode de nomination du commissaire :

62. Sur proposition conjointe du premier ministre et du chef de l'Opposition officielle, après consultation auprès des chefs des autres partis autorisés représentés à l'Assemblée nationale et avec l'approbation des deux tiers de ses membres, l'Assemblée nationale nomme un commissaire à l'éthique et à la déontologie chargé de l'application du présent code.

364 *Id.*

365 Art. 87 du Code.

366 Art. 87 du Code, art. 30 des Règles et art. 31 du Règlement.

367 Art. 88 du Code. L'équivalent de cette disposition du Code se trouve aux articles 31 des Règles et 32 du Règlement en ce qui concerne les membres du personnel politique.

permet d'accompagner les députés et les membres du personnel dans l'exercice de leur charge et de leurs fonctions afin de s'assurer que leur conduite soit conforme à leurs obligations. Le commissaire procède également à l'analyse des déclarations des intérêts personnels des députés et des membres de leur famille immédiate³⁶⁸ ainsi que de celles des directrices et directeurs de cabinet³⁶⁹. Puis, il établit et publie un sommaire des déclarations d'intérêts des députés³⁷⁰.

Dans l'exercice de son rôle coercitif, le commissaire peut mener des enquêtes au sujet de manquements potentiels au Code. D'une part, une enquête peut être ouverte à la demande d'un député qui a des motifs raisonnables de croire qu'un autre député a commis un manquement à l'une ou l'autre de ses obligations déontologiques³⁷¹. D'autre part, le commissaire peut faire enquête de sa propre initiative³⁷². Le commissaire peut également faire enquête sur des manquements potentiels aux Règles et au Règlement, en ce qui concerne la conduite d'une ou un membre du personnel³⁷³. Dans ce contexte, les enquêtes peuvent être faites à l'initiative du commissaire ou à la demande d'une autre personne exerçant des fonctions d'autorité face au membre du personnel politique visé³⁷⁴.

L'exercice des fonctions et pouvoirs liés à la mission du Commissaire

La ou le commissaire fait partie des sept personnes désignées par l'Assemblée nationale, lesquelles sont nommées pour exercer une charge publique. Leur statut leur confère indépendance et impartialité dans l'exercice de leurs fonctions³⁷⁵. De plus, les institutions des personnes désignées portent généralement la même dénomination que ces dernières, ce qui montre que leurs fonctions, de par leur nature, sont intrinsèquement liées à celles de l'institution que les personnes désignées représentent. Dans le cas du commissaire à l'éthique et à la déontologie, l'Assemblée nationale lui confie la responsabilité de s'assurer du respect et de l'application du Code, en plus de lui déléguer une partie de son pouvoir de discipliner ses membres. Elle lui accorde, par le fait même, une grande confiance, ce qui lui confère la légitimité nécessaire pour mener à bien sa mission. Ainsi, la nomination du commissaire est investie d'un caractère *intuitu personae*: elle est faite en considération des caractéristiques de la personne désignée.

En outre, la ou le commissaire s'acquitte de ses fonctions dans le cadre des droits, privilèges et immunités de l'Assemblée nationale³⁷⁶. L'institution reconnaît et souligne l'importance et le symbole de la délégation par l'Assemblée nationale de certaines prérogatives du droit d'imposer des mesures disciplinaires à ses membres dont bénéficie le commissaire. De ce fait, la nomination de ce dernier lui confère une grande légitimité dont il est l'unique porteur.

368 Art. 37 du Code.

369 Art. 18 des Règles et art. 19 du Règlement.

370 Art. 40 du Code.

371 Art. 91 du Code.

372 Art. 92 du Code.

373 Art. 33 des Règles et art. 34 du Règlement.

374 *Id.*

375 Assemblée nationale du Québec, *L'ABC de l'Assemblée*, en ligne : <<https://www.assnat.qc.ca/fr/abc-assemblee/assemblee-nationale/personnes-designees-assemblee.html>>, « Personnes désignées par l'Assemblée nationale ».

376 Art. 3 du Code.

C'est dans ce contexte particulier que le commissaire exerce les fonctions liées à ses rôles préventif et coercitif, lesquelles ne peuvent être exercées par une autre personne. En effet, elles doivent ultimement l'être par la personne désignée, bien qu'elle soit entourée des membres du personnel de son institution, lesquels l'appuient dans ce contexte.

Ainsi, par exemple, le commissaire peut, s'il le juge nécessaire, autoriser spécialement toute personne à enquêter³⁷⁷. Les personnes autorisées « sont, pour les fins de l'enquête, investi[e]s 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'emprisonnement³⁷⁸ ». Ces dernières peuvent ainsi participer à la cueillette de la preuve, notamment en produisant des citations à comparaître ou en ordonnant la production de documents. Le commissaire peut donc autoriser des personnes, dont les membres de son personnel ou d'autres professionnels dont il requiert les services, à faire enquête. Ces autorisations, qui ne valent que pour l'enquête pour laquelle elles ont été accordées, permettent donc aux personnes autorisées à enquêter afin de recueillir et d'analyser tous les faits relatifs à une situation.

Les effets sur la poursuite des activités et des services du Commissaire

Puisque les fonctions et pouvoirs liés à la mission du Commissaire sont exercés par la ou le commissaire en titre et que la disposition de désignation d'une ou un commissaire par intérim comporte certains écueils, la cessation des fonctions, l'absence et l'empêchement d'agir, même temporaire, du commissaire peuvent affecter la poursuite des activités de l'institution. De manière générale, une telle situation pourrait aussi nuire à l'accomplissement de la mission d'intérêt public du Commissaire, qui contribue à assurer l'intégrité publique ainsi que le maintien de la confiance des citoyennes et citoyens envers les institutions démocratiques.

De plus, les députées et députés ainsi que les membres de leur personnel pourraient, dans l'exercice de leur charge et de leurs fonctions, ressentir les effets de cette situation. En effet, la cessation des fonctions, l'absence ou l'empêchement d'agir, même temporaire, du commissaire en titre peut d'abord entraîner des conséquences sur la mise en œuvre de son rôle préventif. Dans ces circonstances, les députés et les membres de leur personnel ne peuvent plus recevoir d'avis en vertu, respectivement, des articles 87 du Code, 30 des Règles et 31 du Règlement. Ainsi, les dispositions prévoyant qu'un député ou un employé politique est réputé n'avoir commis aucun manquement s'il a préalablement reçu un avis du commissaire indiquant qu'une conduite n'enfreint pas le Code, les Règles ou le Règlement, ne sont pas applicables dans une telle situation³⁷⁹. Ne pouvant obtenir l'avis formel du commissaire sur des questions ou des circonstances liées à l'exercice de leur charge ou de leurs fonctions, les députés et les membres de leur personnel peuvent se retrouver temporairement dans des situations floues et ambiguës, bien qu'ils puissent recevoir un accompagnement de la part des employés du Commissaire. Qui plus est, les demandes d'avis des députés et des membres de leur personnel peuvent parfois nécessiter une réponse rapide, compte tenu de circonstances particulières. En outre, l'impossibilité pour les membres du personnel politique de recevoir un avis du commissaire peut affecter, dans certaines situations, les élues et élus pour lesquels ils travaillent.

377 Art. 93, al. 1 du Code.

378 Art. 93, al. 2 du Code.

379 Art. 88 du Code, art. 31 des Règles et art. 32 du Règlement.

Par ailleurs, cela occasionne aussi des délais lorsque des autorisations du commissaire sont nécessaires dans certaines situations³⁸⁰, puisqu'elles ne peuvent être accordées. De plus, cela entraîne des effets sur la constitution ou la gestion d'un mandat ou d'une fiducie sans droit de regard³⁸¹. Le processus d'analyse des déclarations d'intérêts s'en trouve également affecté, et les sommaires de ces déclarations ne peuvent être publiés³⁸².

En ce qui a trait au rôle coercitif du commissaire, la cessation de ses fonctions, son absence et son empêchement d'agir, même temporaire, occasionnent la mise sur pause presque totale du processus d'enquête. En effet, même si des personnes peuvent être autorisées à enquêter, l'analyse de la preuve en vertu du droit applicable ne peut être faite que par le commissaire. En outre, ce dernier doit assister aux entrevues officielles réalisées au cours d'une enquête afin d'être en mesure d'apprécier la crédibilité des témoins. De surcroît, dans ces circonstances, aucun rapport d'enquête ne peut être déposé à l'Assemblée nationale, car seul le commissaire peut tirer des conclusions relatives à un manquement au Code et, le cas échéant, recommander une sanction. Les personnes visées par les enquêtes et leur entourage peuvent s'en trouver affectés. Cette situation peut s'avérer délicate, susciter des inquiétudes et occasionner des délais. Par ailleurs, aucune nouvelle enquête ne peut être ouverte et aucune demande d'enquête ne peut être analysée lorsque le commissaire a cessé d'assumer ses fonctions, est absent ou empêché d'agir.

Les autres modèles institutionnels

Les lois constitutives des autres personnes désignées par l'Assemblée nationale et celles d'autres institutions encadrant la déontologie parlementaire au Canada prévoient des structures organisationnelles et des modes de gouvernance différents de ceux établis par le Code. En effet, ces dispositions accordent plus de souplesse et permettent de diminuer les risques de paralyser l'exercice des missions premières de ces institutions.

Les autres personnes désignées par l'Assemblée nationale du Québec

En ce qui a trait d'abord aux modes de désignation intérimaire de personnes désignées, il est intéressant de noter que certaines lois prévoient un processus de délégation à l'interne, c'est-à-dire parmi les membres du personnel de l'institution. Dans le cas du Commissaire à la langue française, les fonctions de commissaire intérimaire sont attribuées de facto à la commissaire adjointe ou au commissaire adjoint en poste³⁸³. En ce qui concerne le Vérificateur général du Québec et le Protecteur du Citoyen, le choix de la personne remplaçante par intérim doit se faire respectivement parmi l'une des vérificatrices générales adjointes ou l'un des vérificateurs généraux adjoints³⁸⁴ ou parmi l'une des vice-protectrices ou l'un des vice-protecteurs³⁸⁵. Par ailleurs, en vertu de la *Loi sur le commissaire au bien-être et aux droits des enfants* lorsque la ou le commissaire est absent, empêché d'agir ou que son poste est vacant, il est prévu que la commissaire adjointe ou le commissaire adjoint assure l'intérim³⁸⁶.

380 Art. 18 (1)a), 21 et 46 du Code.

381 Art. 18 (1)a) et 45, al. 1 du Code.

382 Art. 38 à 40 du Code, art. 18 à 20 des Règles et art. 19 à 21 du Règlement.

383 Art. 204.10 de la *Charte de la langue française*, RLRQ, c. C-11:

204.10. En cas d'absence ou d'empêchement du commissaire ou de vacance de son poste, le commissaire adjoint assure l'intérim.

Celui-ci reçoit, pour la durée de l'intérim, un traitement équivalant à celui du commissaire.

384 Art. 15 de la *Loi sur le vérificateur général*, RLRQ, c. V-5.01.

385 Art. 7, al. 1 de la *Loi sur le Protecteur du citoyen*, RLRQ, c. P-32.

386 Art. 20 de la *Loi sur le commissaire au bien-être et aux droits des enfants*, projet de loi n° 37 (sanctionné le 30 mai 2024), LQ (2024), c. 20, en ligne: <https://www.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers_client/lois_et_reglements/LoisAnnuelles/fr/2024/2024C20F.PDF>.

En ce qui a trait à Élections Québec, la *Loi électorale* ne prévoit aucune modalité encadrant le choix par le gouvernement de la personne qui exercera les fonctions de directrice générale ou de directeur général des élections de manière intérimaire³⁸⁷. Concernant Lobbyisme Québec, il est particulièrement pertinent de souligner que, quand la ou le commissaire au lobbyisme cesse de remplir ses fonctions ou est empêché d'agir, le choix de la personne remplaçante de façon intérimaire doit se faire « parmi les membres du personnel d'un organisme dont les membres sont nommés par l'Assemblée nationale aux deux tiers de ses membres ou parmi les membres du personnel d'une personne désignée par l'Assemblée nationale aux deux tiers de ses membres pour exercer une fonction qui en relève³⁸⁸ ».

Dans le cas de certaines organisations semblables à celles du Commissaire, la désignation d'une remplaçante ou un remplaçant intérimaire se fait par la présidente ou le président de l'Assemblée nationale.

À titre d'exemple, la ou le commissaire au lobbyisme par intérim est nommé par la présidence « après consultation des chefs des partis autorisés représentés à l'Assemblée nationale et, le cas échéant, des députés indépendants³⁸⁹ ». De plus, en cas d'absence ou d'empêchement du vérificateur général, la désignation revient au président de l'Assemblée nationale, « avec l'accord du Premier ministre et du Chef de l'opposition officielle³⁹⁰ ». Pour d'autres institutions, comme Élections Québec³⁹¹ et le Protecteur du citoyen³⁹², c'est le gouvernement qui désigne la personne agissant à titre intérimaire.

387 Art. 483, al. 1 de la *Loi électorale*.

388 Art. 34.1 de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, RLRQ, c. T-11.011.

389 Art. 34.1 de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*:

34.1 Lorsque le commissaire cesse de remplir ses fonctions ou est empêché d'agir, le président de l'Assemblée nationale peut, après consultation auprès des chefs des partis autorisés représentés à l'Assemblée nationale et, le cas échéant, des députés indépendants, désigner, parmi les membres du personnel d'un organisme dont les membres sont nommés par l'Assemblée nationale aux deux tiers de ses membres ou parmi les membres du personnel d'une personne désignée par l'Assemblée nationale aux deux tiers de ses membres pour exercer une fonction qui en relève, une personne pour remplir pour une période d'au plus six mois les fonctions du commissaire. Le gouvernement détermine le traitement additionnel et les allocations de cette personne.

390 Art. 15 de la *Loi sur le vérificateur général*:

15. En cas d'absence ou d'empêchement du vérificateur général ou de vacance de son poste, le président de l'Assemblée nationale peut, avec l'accord du Premier ministre et du Chef de l'opposition officielle, désigner l'un des vérificateurs généraux adjoints comme vérificateur général, pour assurer l'intérim.

Celui-ci reçoit, pour la durée de l'intérim, un traitement équivalant à celui du vérificateur général.

391 Art. 483 de la *Loi électorale*:

483. En cas d'empêchement du directeur général des élections ou de vacance de son poste, le gouvernement peut, après consultation auprès des chefs des partis autorisés représentés à l'Assemblée nationale, désigner une personne pour remplir les fonctions du directeur général des élections pour une période n'excédant pas six mois, au traitement qu'il fixe.

Cette personne remplit également les fonctions de président de la Commission de la représentation.

392 Art. 7 de la *Loi sur le Protecteur du citoyen*:

7. Lorsque le Protecteur du citoyen cesse de remplir ses fonctions ou est empêché d'agir, l'un des vice-protecteurs désigné par le gouvernement le remplace jusqu'à ce qu'un autre Protecteur du citoyen soit nommé conformément à l'article 1 ou, suivant le cas, jusqu'à ce que le Protecteur du citoyen reprenne l'exercice de ses fonctions.

Lorsque le Protecteur du citoyen cesse de remplir ses fonctions ou est empêché d'agir, lorsqu'il en est de même des vice-protecteurs ou qu'aucun vice-protecteur n'est en fonctions, le Protecteur du citoyen est remplacé par une personne nommée temporairement à cette fin par le gouvernement, qui fixe, s'il y a lieu, le traitement, le traitement additionnel, les honoraires et les allocations de cette personne.

Lorsque le Protecteur du citoyen cesse de remplir ses fonctions, l'Assemblée nationale nomme un autre Protecteur du citoyen conformément à l'article 1 dans les 30 jours, si elle est en session ou, si elle ne l'est pas, dans les 30 jours de l'ouverture de la session suivante.

Certaines dispositions législatives prévoient expressément la possibilité pour des personnes désignées de déterminer les pouvoirs et fonctions qui sont exercés par leur adjointe ou leur adjoint³⁹³. Entre autres, en ce qui concerne le Protecteur du citoyen, les vice-protecteurs exercent des fonctions qui sont dévolues au protecteur du citoyen en vertu de la *Loi sur le Protecteur du citoyen* et la *Loi sur le Protecteur des usagers en matière de santé et de services sociaux*³⁹⁴. Le protecteur du citoyen peut également définir les devoirs des vice-protecteurs et leur déléguer certains pouvoirs, dans la limite des exceptions prévues à la *Loi sur le Protecteur du citoyen*³⁹⁵. Pour sa part, la *Charte de la langue française* précise que le commissaire à la langue française détermine les devoirs et pouvoirs du commissaire adjoint³⁹⁶. Quant à la *Loi sur le vérificateur général*, elle prévoit aussi une telle disposition en ce qui concerne les devoirs et pouvoirs des vérificateurs généraux adjoints³⁹⁷. Enfin, la ou le commissaire au bien-être et aux droits des enfants détermine les fonctions et pouvoirs qu'il confie à la commissaire adjointe ou au commissaire adjoint³⁹⁸.

En bref, la loi constitutive de la majorité des sept institutions dirigées par des personnes désignées par l'Assemblée nationale prévoit un poste d'ajointe ou d'ajoint à ces dernières³⁹⁹. Celui-ci peut exercer certaines fonctions déterminées par la personne désignée. De plus, les lois régissant ces institutions prévoient que l'ajoint assure l'intérim lorsque la personne désignée est absente, empêchée d'agir ou cesse d'exercer ses fonctions⁴⁰⁰.

En outre, pour la majorité des personnes désignées, la désignation d'un remplaçant intérimaire se fait parmi les membres du personnel de l'institution, soit l'ajoint de la personne désignée⁴⁰¹, ou de celui des autres personnes désignées ou d'un organisme dont les membres sont nommés par l'Assemblée nationale aux deux tiers de ses membres⁴⁰². Enfin, le choix de la personne remplaçant de façon intérimaire relève, pour certaines institutions, de la présidence de l'Assemblée nationale⁴⁰³.

Les autres institutions canadiennes encadrant la déontologie parlementaire

Au fédéral, la *Loi sur le Parlement du Canada* prévoit que le gouverneur en conseil peut désigner toute personne pour exercer de façon intérimaire les fonctions de commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique lorsque la ou le titulaire du poste est absent ou empêché d'agir ou lorsque son poste

393 Art. 4 et 12 de la *Loi sur le Protecteur du citoyen*, art. 495.1 de la *Loi électorale*, art. 17, al. 3 de la *Loi sur le Vérificateur général* et art. 204.9 de la *Charte de langue française*.

394 Art. 4 de la *Loi sur le Protecteur du citoyen*.

395 Art. 12 de la *Loi sur le Protecteur du citoyen*.

396 Art. 204.9 de la *Charte de la langue française*.

397 Art. 17, al. 3 de la *Loi sur le vérificateur général*.

398 Art. 19 de la *Loi sur le commissaire au bien-être et aux droits des enfants*, projet de loi n° 37.

399 Art. 18 de la *Loi sur le commissaire au bien-être et aux droits des enfants*, projet de loi n° 37, art. 204.7 de la *Charte de la langue française*, art. 4 de la *Loi sur le Protecteur du citoyen* et art. 17 de la *Loi sur le vérificateur général*.

400 Art. 20 de la *Loi sur le commissaire au bien-être et aux droits des enfants*, projet de loi n° 37, art. 204.10 de la *Charte de la langue française*, art. 7 de la *Loi sur le Protecteur du citoyen* et art. 15 de la *Loi sur le vérificateur général*.

401 *Id.*

402 Art. 34.1 de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*.

403 Art. 15 de la *Loi sur le vérificateur général* et art. 34.1 de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*.

devient vacant⁴⁰⁴. Cette même loi permet également au commissaire en titre de «déléguer les pouvoirs et fonctions que lui confèrent la [Loi sur le Parlement du Canada] ou la *Loi sur les conflits d'intérêts*, sauf le pouvoir de déléguer prévu au présent article⁴⁰⁵».

En Ontario, la *Loi de 1994 sur l'intégrité des députés* édicte que la ou le commissaire à l'intégrité peut désigner «un particulier parmi les employés de son bureau qui exerce ses pouvoirs et ses fonctions en cas d'absence ou d'empêchement du commissaire ou de vacance de son poste⁴⁰⁶». Ainsi, la ou le commissaire intérimaire, désigné par le commissaire à l'intégrité en titre, fait partie des membres du personnel du bureau. Toutefois, l'Assemblée législative de l'Ontario a, elle aussi, consacré l'importance de l'assemblée législative en la matière puisqu'il lui est permis de nommer un commissaire intérimaire en cas d'empêchement du commissaire à l'intégrité ou de vacance de son poste, lorsque ce dernier n'a pas désigné à l'avance un commissaire intérimaire ou qu'il a été destitué, suspendu, ou ne peut ou ne veut pas exercer ces pouvoirs et fonctions⁴⁰⁷. À ce sujet, il importe de noter que la désignation d'un commissaire intérimaire par l'assemblée législative a préséance sur celle faite par le commissaire à l'intégrité.

CONCLUSION

Ainsi, et bien qu'il s'agisse de situations exceptionnelles, de nombreux écueils concernant la poursuite des activités de l'institution peuvent exister lorsque la ou le commissaire en titre n'est plus en mesure, même temporairement, d'exercer ses fonctions.

Dans ce contexte, il est clair que devant l'impossibilité pour la ou le commissaire en titre de déléguer ses pouvoirs en matière de prévention et d'enquête, la création d'un poste de commissaire adjointe ou de commissaire adjoint au sein de sa structure organisationnelle, comme c'est le cas pour la majorité des autres personnes désignées par l'Assemblée nationale, constitue le mécanisme le plus efficace afin d'assurer une prestation de service sans interruption en cas d'absence.

Ainsi, le commissaire adjoint, en étant nommé selon des modalités appropriées, aurait toute la légitimité requise pour exercer les fonctions de commissaire par intérim en cas d'absence ou d'empêchement d'agir du commissaire en titre.

La mise en place d'une nouvelle structure organisationnelle aurait l'avantage de pallier certaines difficultés rencontrées lorsque le commissaire est absent, empêché d'agir ou cesse de remplir ses fonctions. L'exercice, par le commissaire adjoint, des fonctions de commissaire par intérim assurerait le maintien du fonctionnement de l'institution et l'accomplissement de sa mission, plus particulièrement quant à l'exercice des fonctions liées aux rôles préventif et coercitif du commissaire. En effet, toutes les fonctions liées à l'exercice de ces deux rôles seraient maintenues. À titre d'exemple, l'institution pourrait, entre autres, poursuivre l'exercice de ses activités quotidiennes en matière de

404 Art. 82 (2) de la *Loi sur le Parlement du Canada*, L.R.C. (1985), c. P-1.

405 *Id.*, art. 89.

406 Art. 23.4 (1) de la *Loi de 1994 sur l'intégrité des députés*, L.O. (1994) c. 38.

407 *Id.*, art. 23.5 (2).

prévention, c'est-à-dire rendre des avis en vertu des articles 87 du Code, 30 des Règles et 31 du Règlement, accorder des autorisations dans des situations particulières, analyser les déclarations des intérêts personnels et publier les sommaires de ces déclarations. En matière d'enquête, les demandes d'enquête pourraient être analysées, de nouvelles enquêtes pourraient être ouvertes, les enquêtes en cours pourraient être poursuivies et des rapports contenant des conclusions quant à un manquement au Code et des recommandations de sanction, le cas échéant, pourraient être déposés à l'Assemblée nationale.

La création d'un poste de commissaire adjoint réduirait considérablement les conséquences subies par l'absence, l'empêchement d'agir ou la cessation des fonctions du commissaire, de manière à éviter une période d'arrêt dans la poursuite des opérations de l'institution. Il s'agit, en somme, d'une pratique de bonne gouvernance visant à assurer de la meilleure façon possible la continuité des services d'une institution jouant un rôle aussi central que le Commissaire.

À défaut de modifier le Code de manière à créer un poste de commissaire adjoint, le Commissaire invite le législateur à modifier le mode de désignation d'une ou d'un commissaire par intérim, afin que ce dernier soit désigné par la présidente ou le président de l'Assemblée nationale, après consultation auprès des cheffes et chefs des partis autorisés représentés à l'Assemblée nationale et des députées et députés indépendants. Ce mode de désignation par l'organe législatif serait ainsi harmonisé avec le mode de nomination du commissaire en titre.

De plus, le Commissaire est d'avis que le Code devrait prévoir que les fonctions de commissaire par intérim soient exercées par une personne qui fait partie du personnel d'un organisme dont les membres sont nommés aux deux tiers de l'Assemblée nationale ou d'une personne désignée par l'Assemblée nationale aux deux tiers de ses membres, ce qui peut inclure une ou un membre du personnel de l'institution du Commissaire. La désignation d'une ou un commissaire par intérim parmi ces institutions permettrait la poursuite efficace des activités du Commissaire, puisque cette personne aurait d'emblée une connaissance du fonctionnement d'institutions similaires au Commissaire.

Ce mode de désignation est également semblable à celui qui est prévu dans la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*⁴⁰⁸. De plus, il pourrait permettre une nomination diligente parmi un bassin de praticiennes et praticiens déjà sensibilisés aux rôles des personnes désignées et aux exigences d'impartialité et de neutralité inhérentes à la fonction.

Pour conclure, en soulevant les difficultés résultant du mode de désignation du commissaire par intérim, le Commissaire tient à préciser qu'il ne souhaite pas créer une brèche dans la délégation par l'Assemblée nationale de certaines prérogatives du droit de prendre des mesures disciplinaires à l'encontre de ses membres.

408 Art. 34.1 de la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*.

Le Commissaire souhaite plutôt trouver un équilibre entre, d'une part, la poursuite des activités et des services offerts aux députées et députés et aux membres de leur personnel et, d'autre part, la confiance qu'accorde l'Assemblée nationale à une personne titulaire de cette fonction, qui exerce dans le cadre de ses droits, privilèges et immunités⁴⁰⁹.

Recommandation 6

Que le Code soit modifié de manière à minimiser les effets occasionnés par l'absence, l'empêchement d'agir ou la cessation des fonctions de la personne désignée exerçant les fonctions de commissaire en titre, sur la continuité des activités de l'institution ainsi que sur les parlementaires et les membres du personnel politique.

409 Art. 3, al. 2 du Code.

CONCLUSION

Le rapport du Commissaire rend compte de cinq principaux constats au regard de la mise en œuvre du Code et de son niveau d'adéquation avec les attentes des citoyennes et des citoyens. En y abordant les thèmes liés à la dignité de la charge de député, à l'utilisation des médias sociaux et au financement politique populaire, le Commissaire a voulu, entre autres, exposer les enjeux éthiques et déontologiques qui y sont associés, de manière à susciter une réflexion sur la façon dont le Code pourrait davantage renforcer la confiance de la population envers les parlementaires et la charge qu'elles et ils exercent. Quant aux thèmes liés au renforcement du mode de gouvernance de l'institution et à la considération d'éléments nouveaux et de leur effet sur les rapports d'enquête, ils soulignent le besoin de faire évoluer l'institution et le cadre qu'elle doit appliquer afin de réaliser pleinement sa mission. Le Commissaire est d'avis que des modifications législatives en ces matières contribueraient à maintenir la confiance des membres de l'Assemblée nationale et celle de la population tant envers le Commissaire que les institutions démocratiques dans leur ensemble.

Les analyses et interprétations présentées dans ce rapport permettent de mettre en lumière la nécessité de réviser le Code sous différents angles. Elles réaffirment également la pertinence de ce processus de réflexion quinquennal pour faire avancer et évoluer l'encadrement de l'éthique et la déontologie parlementaires. En ce sens, les recommandations contenues dans ce rapport visent toutes à refléter de façon optimale les attentes évolutives de la société et la réalité de l'exercice de la charge et des fonctions des membres de l'Assemblée nationale et de leur personnel.

Rappelons que la mission du Commissaire consiste à accompagner et encadrer, au quotidien, les parlementaires et leur personnel politique au regard de l'application et du respect du Code, des Règles et du Règlement. Il accorde ainsi une grande importance à assurer le maintien et la mise en œuvre d'une culture éthique et déontologique à l'Assemblée nationale. À cet égard, le dernier rapport sur la mise en œuvre du Code rappelait le rôle de l'institution de maintenir le fragile équilibre entre les attentes de la population envers les élues et élus et la marge de manœuvre et l'indépendance dont ils disposent dans l'exercice de leur charge⁴¹⁰.

Le Code encadrant la conduite des membres de l'Assemblée nationale constitue un outil puissant dont le Québec ne peut que s'enorgueillir, entre autres en raison de la place importante qu'il accorde aux valeurs et aux principes éthiques et à l'organe indépendant qu'il a institué. Néanmoins, le Commissaire croit que l'actualisation et la modernisation du Code doivent se trouver au cœur des priorités des législatrices et législateurs. Il invite aussi l'ensemble de la population à s'y intéresser et à prendre connaissance des recommandations que le Commissaire soumet par la voix de ce rapport. Alors que l'objectif qui soutenait l'adoption du Code résidait dans le renforcement de la confiance des citoyens envers leurs élus, son actualisation pourrait sans conteste permettre de réaffirmer cet engagement.

Enfin, l'institution souligne la nécessité d'étudier promptement les recommandations soumises dans le présent rapport ainsi que de modifier le Code à la lumière de l'ensemble des enjeux soulevés depuis sa création. Ceux-ci se trouvent notamment dans les précédents rapports du Commissaire sur la mise en œuvre du Code. L'ouverture de la 44^e législature et, de ce fait, le renouvellement d'une partie de la députation, représenteraient un moment particulièrement opportun pour l'entrée en vigueur de ces modifications. De plus, la réforme du Code permettrait, considérant la volonté du législateur, d'entamer des changements aux Règles et au Règlement, qui sont des textes rédigés de façon similaire à celui-ci.

410 RMEQ 2015-2019, préc., note 91, p. 113.

BIBLIOGRAPHIE

LÉGISLATION ET RÉGLEMENTATION

Canada (fédéral) et autres provinces canadiennes

- Canada, Chambre des communes, *Code régissant les conflits d'intérêts des députés*, Annexe 1 du *Règlement de la Chambre des communes*, version codifiée au 18 septembre 2023, en ligne : <<https://www.noscommunes.ca/procedure/reglements/appa1-f.html>>.
- Canada, Sénat, *Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs*, 13 juin 2024, en ligne : <<https://seo-cse.sencanada.ca/media/wnvkposx/code-r%C3%A9gissant-l-%C3%A9thique-et-les-conflits-d-int%C3%A9r%C3%AAts-des-s%C3%A9nateurs-ethics-and-conflict-of-interest-code-for-senators-14-juin-2024.pdf>>.
- *Conflicts of Interest Act*, R.S.A. (2000), c. C-23.
- *House of Assembly Act*, R.S.N.L. (1990), c. H-10.
- *Loi de 1994 sur l'intégrité des députés*, L.O. (1994), c. 38.
- *Loi sur l'intégrité*, L.C.Nun., c. I-50.
- *Loi sur le Parlement du Canada*, L.R.C. (1985), c. P-1.
- *Loi sur les conflits d'intérêts*, L.C. (2006), c. 9.

Québec

- *Charte de la langue française*, RLRQ, c. C-11.
- *Code civil du Québec*, RLRQ, c. CCQ-1991.
- *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale*, projet de loi n° 48 (présenté le 14 mai 2009), 39^e légis., 1^{re} sess. (Qc).
- *Code de déontologie de la magistrature*, RLRQ, c. T-16, r. 1.
- *Code de déontologie des avocats*, RLRQ, c. B-1, r. 3.1.
- *Code de déontologie des médecins*, RLRQ, c. M-9, r. 17.
- *Code des professions*, RLRQ, c. C-26.
- *Loi d'interprétation*, RLRQ, c. I-16.
- *Loi donnant suite à des mesures fiscales annoncées à l'occasion du discours sur le budget du 21 mars 2023 et à certaines autres mesures*, LQ, c. 11.
- *Loi édictant la Loi sur la protection contre les représailles liées à la divulgation d'actes répréhensibles et modifiant d'autres dispositions législatives*, LQ (2024), c. 21, en ligne : <https://www.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers_client/lois_et_reglements/LoisAnnuelles/fr/2024/2024C21F.PDF>.
- *Loi électorale*, RLRQ, c. E-3.3.
- *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*, RLRQ, c. D-11.1.
- *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*, projet de loi n° 49 (adopté le 4 novembre 2021), 42^e légis., 2^e sess., en ligne : <https://www.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers_client/lois_et_reglements/LoisAnnuelles/fr/2021/2021C31F.PDF>.
- *Loi sur l'Assemblée nationale*, RLRQ, c. A-23.1.

- *Loi sur l'éthique et la déontologie en matière municipale*, RLRQ, c. E-15.1.0.1, en ligne: <<https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/E-15.1.0.1>>.
- *Loi sur la justice administrative*, RLRQ, c. J-3.
- *Loi sur la protection contre les représailles liées à la divulgation d'actes répréhensibles*, en ligne: <https://www.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers_client/lois_et_reglements/Lois_Annuelles/fr/2024/2024C21F.PDF>
- *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, RLRQ, c. T-11.011.
- *Loi sur le commissaire au bien-être et aux droits des enfants*, projet de loi n° 37 (sanctionné le 30 mai 2024), LQ (2024), c. 20, en ligne: <https://www.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/fileadmin/Fichiers_client/lois_et_reglements/Lois_Annuelles/fr/2024/2024C20F.PDF>.
- *Loi sur le Protecteur du citoyen*, RLRQ, c. P-32.
- *Loi sur le vérificateur général*, RLRQ, c. V-5.01.
- *Loi sur les accidents de travail et les maladies professionnelles*, RLRQ, c. A-3.001.
- *Loi sur les conditions de travail et le régime de retraite des membres de l'Assemblée nationale*, RLRQ, c. 52.1.
- *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, RLRQ, c. E-2.2.
- *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.
- *Règlement concernant les règles déontologiques applicables aux membres du personnel d'un cabinet ministériel*, RLRQ, c. C-23.1, r. 2.
- *Règlement facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard de l'Assemblée nationale*, Décision n° 2217 du Bureau de l'Assemblée nationale du 7 avril 2022.

JOURNAL DES DÉBATS — ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC ET COMMISSIONS PARLEMENTAIRES

- Assemblée nationale du Québec, *Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*, 39^e légis., 1^{re} sess., 24 novembre 2009, vol. 41, n° 77 (Jacques Dupuis).
- Assemblée nationale du Québec, *Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*, 39^e légis., 1^{re} sess., 25 novembre 2009, vol. 41, n° 78 (Sylvie Roy).
- Assemblée nationale du Québec, *Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*, 39^e légis., 1^{re} sess., 7 juin 2010, vol. 41, n° 82.
- Assemblée nationale du Québec, *Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*, 43^e légis., 1^{re} sess., 7 décembre 2023, vol. 47, n° 89.
- Assemblée nationale du Québec, *Journal des débats de la Commission de l'aménagement du territoire*, 42^e légis., 1^{re} sess., 4 juin 2021, vol. 45, n° 98, en ligne: <<https://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/cat-42-1/journal-debats/CAT-210604.html>>.
- Assemblée nationale du Québec, *Journal des débats de la Commission permanente de l'Assemblée nationale*, 32^e légis., 3^e sess., 17 décembre 1982, n° 231.
- Assemblée nationale du Québec, *Journal des débats de la Commission permanente des institutions*, 39^e légis., 1^{re} sess., 11 novembre 2010, vol. 41, n° 105 (Stéphane Bédard).
- Assemblée nationale du Québec, Commission de l'aménagement du territoire, *Étude détaillée du projet de loi n° 49, 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*, 42^e légis., 1^{re} sess., 23 septembre 2021, en ligne: <<https://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/cat-42-1/journal-debats/CAT-210923.html>>.

PUBLICATIONS DU COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE

- Commissaire à l'éthique et à la déontologie, *Incursion au cœur du Code d'éthique et de déontologie: de la théorie à la pratique*, Rapport sur la mise en œuvre du Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale 2015-2019, Québec, Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2019, en ligne: <<https://www.ced-qc.ca/contenu/Document/1592>>.
- Commissaire à l'éthique et à la déontologie, *Lignes directrices – Activités partisanes – Membres du personnel*, 2022, en ligne: <<https://www.ced-qc.ca/fr/document/2020>>.
- Commissaire à l'éthique et à la déontologie, *Lignes directrices – Guide relatif aux dons, avantages et marques d'hospitalité*, Janvier 2024, en ligne: <<https://www.ced-qc.ca/fr/document/2433>>.
- Commissaire à l'éthique et à la déontologie, *Note d'information – Guide relatif au déroulement d'une enquête concernant une ou un membre de l'Assemblée nationale*, Mai 2021, mise à jour en mars 2023, en ligne: <<https://www.ced-qc.ca/fr/document/1811>>.
- Commissaire à l'éthique et à la déontologie, *Rapport d'enquête au sujet de madame Carole Poirier, députée d'Hochelega-Maisonneuve*, 8 novembre 2017.
- 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.
- Commissaire à l'éthique et à la déontologie, *Rapport d'enquête au sujet de madame France-Élaine Duranceau, ministre responsable de l'Habitation et députée de Bertrand*, 29 novembre 2023.
- Commissaire à l'éthique et à la déontologie, *Rapport d'enquête au sujet de monsieur Eric Lefebvre, whip en chef du gouvernement et député d'Arthabaska*, 16 février 2022.
- Commissaire à l'éthique et à la déontologie, *Rapport d'enquête au sujet de monsieur Louis-Charles Thouin, député de Rousseau*, 18 septembre 2024.
- Commissaire à l'éthique et à la déontologie, *Rapport d'enquête au sujet de monsieur Pascal Bérubé, député de Matane-Matapédia*, 21 février 2024.
- 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.
- 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.
- Commissaire à l'éthique et à la déontologie, *Rapport d'enquête au sujet de monsieur Sylvain Lévesque, deuxième vice-président de l'Assemblée nationale et député de Chauveau*, 5 novembre 2024.
- Commissaire à l'éthique et à la déontologie, *Rapport de la commissaire ad hoc donnant suite à la motion adoptée par l'Assemblée nationale le 7 décembre 2023*, 8 mai 2024.
- Commissaire à l'éthique et à la déontologie, *Rapport sur la mise en œuvre du Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale*, 2011-2014, Québec, Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2015, en ligne: <<https://www.ced-qc.ca/fr/document/1269>>.

DOCTRINE — OUVRAGES

- Boivert, Yves (dir.), *L'intervention en éthique organisationnelle: théorie et pratique*, coll. «Éthique publique, hors série», Montréal, Éditions Liber, 2007.
- Boisvert, Yves, *La face cachée des élus – Engagement, responsabilité et comportement éthique*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2009.
- Greene, Ian et David P. Shugarman, *Honest Politics Now: What Ethical Conduct Means in Canadian Public Life*, Toronto, Lorimer, 2017.
- Héту, Jean, Yvon Duplessis et Lise Vézina, *Droit municipal, principes généraux et contentieux*, Brossard, Publications CCHtée, 2017, section 3.6.3.1.7.
- JenseI-Monge, Priscilla, «L'utilisation des réseaux sociaux par les parlementaires, Instrument de revitalisation de la démocratie représentative?», dans *La démocratie connectée: ambitions, enjeux, réalité*, Michaël Bardin (dir.) et al., Aix-en-Provence, DICE Éditions, 2018, en ligne: <<https://books.openedition.org/dice/pdf/5942>>.
- Lalancette, Mireille et Frédérick Bastien (dir.), *Médiatisation de la politique, Logiques et pratiques*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2024.
- Lavoie, André G., «La révision selon l'article 429.56 d'hier à aujourd'hui», dans Barreau du Québec, Service de la formation continue, *Développements récents en droit de la santé et sécurité au travail (2006)*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2006.
- Lévesque, Pascal et Caroline Le Breton-Prévost, «Tour d'horizon de l'encadrement juridique en matière d'intégrité publique», dans Barreau du Québec, Service de la formation continue, *Développements récents en matière d'intégrité publique (2023)*, vol. 529, Montréal, Éditions Yvon Blais, 2023.
- Mabillard, Vincent, Raphaël Zumofen et Philippe Dubois, *La communication publique sur les médias sociaux, Défis, risques et perspectives*, Collection Gouvernance de l'information, Québec, Les Presses de l'Université du Québec, 2024.
- Mayrand, Albert, en collaboration avec André Tremblay, *Incompatibilités de fonctions et conflits d'intérêts en droit parlementaire québécois*, Montréal, Éditions Thémis, 1997.
- Noreau, Pierre et Emmanuelle Berheim, *La déontologie judiciaire appliquée*, 4^e édition, Montréal, Wilson & Lafleur, 2018.
- Peters, Siegfried (dir.), *La procédure parlementaire au Québec*, 4^e éd., Québec, Assemblée nationale, 2021.
- Reid, Hubert et Simon Reid, *Dictionnaire de droit québécois et canadien*, 6^e éd., Montréal, Wilson & Lafleur, 2023, «Inquisitoire», en ligne: <<https://dictionnaire.reid.caij.qc.ca/>> (JuriBistroeDICTIONNAIRE).
- Vallée, Pierre, *Droit électoral québécois: repères et enjeux contemporains*, Montréal, Wilson & Lafleur, 2023.

DOCTRINE — ARTICLES DE PÉRIODIQUE

- Akhtar, Shazia et Catriona M. Morrison, «The Prevalence and Impact of Online Trolling of UK Members of Parliament», (Octobre 2019) vol. 99 *Elsevier* 322, en ligne: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0747563219301906?via%3Dihub>>.
- Ben Masour, Bader, «Le rôle des médias sociaux en politique: une revue de la littérature», (2017) vol. 1 n° 1 *Regards politiques* 3.
- Bégin, Luc, «Légiférer en matière d'éthique: le difficile équilibre entre éthique et déontologie», (2011) vol. 13 n° 11 *Éthique publique* 39.

- Bibliothèque de l'Assemblée nationale du Québec, « Matière à réflexion – La désinformation: risques pour la démocratie et pistes de solution », (31 octobre 2022) *Première lecture*, en ligne : <<https://premierelecture.bibliotheque.assnat.qc.ca/2022/10/31/matiere-a-reflexion-la-desinformation-risques-pour-la-democratie-et-pistes-de-solution/>>.
- Cumyn, Michelle et Julien Tricart, « Les associations contractuelles en droit québécois et comparé. Analyse critique et perspectives de réforme », (2010) vol. 40 *Revue générale de droit* 337, en ligne : <<http://id.erudit.org/iderudit/1026956ar>>.
- Fergusson, Ross et Barry Griffiths, « Thin Democracy? Parliamentarians, Citizens and the Influence of Blogging on Political Engagement », (2006) vol. 59 n° 2 *Parliamentary Affairs* 366.
- Lalonde, Louise, « Les “lois éthiques”, un défi pour le droit », (2011) vol. 13 n° 11 *Éthique publique* 17.
- Vergeer, Maurice, Liesbeth Hermans et Steven Sams, « Online Social Networks and Microblogging in Political Campaigning: The Exploration of a New Campaign Tool and a New Campaign Style » (2013) vol. 19 n° 3 *Party Politics* 477.

JURISPRUDENCE

- *Arbach c. Ordre professionnel des pharmaciens*, 2018 QCTP 109.
- *Barendregt c. Grebliunas*, 2022 CSC 22.
- *Barreau du Québec (syndic) c. Maloley*, 2023 QCCDBQ 13.
- *Beaudry c. L'Écuyer*, 1998 CMQC n° CM-8-97-14, en ligne : <https://conseildelamagistrature.qc.ca/fileadmin/Documents/rapports_enquete/FR/rapport_d_enquete_88.pdf>.
- *Bellemare c. Maloley*, 2022 QCCDBQ 067.
- *C.L. c. Procureur général du Québec*, 2017 QCTAQ 07119.
- *C.R. c. Québec (Procureur général)*, 2008 QCTAQ 11724.
- *Commission de la santé et de la sécurité du travail c. Dollarama, s.e.c.*, 2013 QCCA 336.
- *Commission municipale du Québec (DEPIM) c. Chamberland*, 2022 QCCS 4487, en ligne : <<https://www.cmq.gouv.qc.ca/contentFiles/files/Enqu%C3%AAtes%20et%20poursuites/Jugements%20CS%20Inhabilit%C3%A9s/100-17-002546-226%20Chamberland.pdf>>.
- *Commission municipale du Québec (DEPIM) c. Drapeau*, 2023 CMQ-69822-001 (33040-23).
- *Commission municipale du Québec (DEPIM) c. Thibault*, 2022 CMQ-69197-001 (32508-22).
- *Direction des enquêtes et des poursuites en intégrité municipale (Commission municipale du Québec) c. Leclerc*, 2022 QCCS 4084.
- *Direction des enquêtes et des poursuites en intégrité municipale (Commission municipale du Québec) c. Luc Tremblay, conseiller municipal Ville de Trois-Rivières*, 2024 CMQ-70118-001 (33583-24).
- *Direction des enquêtes et des poursuites en intégrité municipale (Commission municipale du Québec) c. Péloquin*, 2022 QCCS 1452, en ligne : <<https://www.cmq.gouv.qc.ca/contentFiles/files/Enqu%C3%AAtes%20et%20poursuites/Jugements%20CS%20Inhabilit%C3%A9s/765-17-002266-221%20Peloquin.pdf>>.
- *Duffy v. Canada (Senate)*, 2020 ONCA 536.
- *Équipe Labeaume c. Syndicat des fonctionnaires municipaux de Québec*, 2012 QCCS 5713.
- *Henderson c. Québec (Procureur général)*, [2002] R.J.Q. 2435 (C.S.).
- *J.C. c. Québec (Procureur général)*, 2018 QCTAQ 04392.
- *J.D. c. Ordre professionnel des médecins*, 2010 QCTP 12.

- *La Reine c. Wheeler*, [1979] 2 R.C.S. 650.
- *Lamoureux c. L'Écuyer*, 1997 CMQC n° CM-8-95-83, en ligne: <https://conseildelamagistrature.qc.ca/fileadmin/Documents/rapports_enquete/FR/rapport_d_enquete_99.pdf>.
- *Maheux c. Procureur général du Québec*, 2023 QCCS 235.
- *May c. Établissement Ferndale*, 2005 CSC 82, [2005] 3 R.C.S. 809.
- *Mclver v. Alberta (EthicsCommissioner)*, 2018 ABQB 240.
- *Moreau-Bérubé c. Nouveau-Brunswick* [2002] 1 R.C.S. (Juge Arbour).
- *Ordre professionnel des infirmières et infirmiers c. Bélanger*, 2009 CanLII 42464 (QC CDOII), en ligne: <<https://canlii.ca/t/2558f>>.
- *Ordre professionnel des infirmières et infirmiers c. Giroux*, 2009 CanLII 80109 (QC CDOII), en ligne: <<https://canlii.ca/t/28kw5>>.
- *Palmer c. la Reine*, [1980] 1 R.C.S. 759.
- *Pavillon a c. Ciss a*, 2020 QCTAQ 11499.
- *Plante et Provost*, 2007 CMQC 22.
- *(Re) Demande d'enquête en éthique et déontologie concernant l'élu Réjean Bédard*, 2023, CMQ-70201-001 (33360-23).
- *(Re) Demande d'enquête en éthique et déontologie concernant l'élue Anne Potvin*, 2023, CMQ-69525-001 (32745-23).
- *Sourour c. Clavet*, 2008 QCCQ 3398.
- *Tremblay c. Dionne*, 2006 QCCA 1441.
- *Tribunal administratif du Québec c. Godin*, [2003] R.J.Q. 2490 (C.A.).

RAPPORTS D'ENQUÊTE - CANADA (FÉDÉRAL) ET AUTRES PROVINCES CANADIENNES

- Alberta, Office of the Ethics Commissioner, *Report of the Investigation under the Conflicts of Interest Act by Hon. Marguerite Trussler, Q.C., Ethics Commissioner into Allegations Involving Premier Jason Kenney - MLA, Calgary-Lougheed, Minister Doug Schweitzer - MLA, Calgary-Elbow, Minister Leela Aheer - MLA, Chestermere-Strathmore, Minister Josephine Pon - MLA, Calgary-Beddington, Associate Minister Jason Luan - MLA, Calgary-Foothills, Member Joseph Schow - MLA, Cardston-Siksika, Member Jordan Walker - MLA, Sherwood Park, Member Peter Singh - MLA, Calgary-East, Members of the UCP Caucus at large*, 27 avril 2020.
- Alberta, Office of the Ethics Commissioner, *Report of the Re-Investigation by Paul D.K. Fraser, Q.C. Acting Ethics Commissioner into Allegations Involving the Honourable Alison Redford, Q.C.*, 29 mars 2017.
- Alberta, Office of the Ethics Commissioner, *Report on the Independent Review Conducted by the Honourable Frank Iacobucci, C.C., Q.C. of Information Relating to an Investigation by the Former Ethics Commissioner of Alberta into Allegations Involving the Honourable Alison Redford, Q.C.*, 30 mars 2016.
- Alberta, Office of the Ethics Commissioner, *Report to the Speaker of the Legislative Assembly of Alberta of the Investigation by Neil Wilkinson, Ethics Commissioner into Allegations Involving the Honourable Alison Redford, Q.C., Premier*, 4 décembre 2013.
- Canada, Bureau du conseiller sénatorial en éthique, *Rapport d'enquête concernant le sénateur Michael L. MacDonald*, 18 juillet 2023, en ligne: <<https://seo-cse.sencanada.ca/media/nelpjs2i/rapport-d-enqu%C3%AAt-concernant-le-s%C3%A9nateur-michael-l-macdonald.pdf>>.

- Canada, Bureau du conseiller sénatorial en éthique, *Rapport d'enquête en vertu du Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs concernant l'ancien sénateur Don Meredith*, 28 juin 2019, en ligne: <<https://seo-cse.sencanada.ca/media/ctdtpdi5j/rapport-d-enqu%C3%AAt-e-en-vertu-du-code-r%C3%A9gissant-l-%C3%A9thique-et-les-conflits-d-int%C3%A9r%C3%AAts-des-s%C3%A9nateurs-concernant-l-ancien-s%C3%A9nateur-don-meredith.pdf>>.
- Canada, Bureau du conseiller sénatorial en éthique, *Rapport d'enquête en vertu du Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs concernant la sénatrice Lynn Beyak*, 19 mars 2019, en ligne: <<https://seo-cse.sencanada.ca/media/wpmp2qrm/rapport-d-enqu%C3%AAt-e-en-vertu-du-code-r%C3%A9gissant-l-%C3%A9thique-et-les-conflits-d-int%C3%A9r%C3%AAts-des-s%C3%A9nateurs-concernant-la-s%C3%A9natrice-lynn-beyak.pdf>>.
- Canada, Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique, *Le rapport sur les chèques: L'utilisation des chèques symboliques ou d'autres accessoires affichant des identifications partisans ou personnelles lors d'annonces en matière de financement gouvernemental*, 29 avril 2010.
- Canada, Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique, *Rapport d'interruption concernant une étude des allégations de partisanerie dans la publicité des initiatives du gouvernement de la part du premier ministre, de certains ministres ainsi que leurs secrétaires parlementaires*, 13 janvier 2010.
- Canada, Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique, *Rapport sur des allégations d'actes répréhensibles commis par une personne qui est titulaire de charge publique, Renvoi du commissaire à l'intégrité du secteur public*, 1^{er} décembre 2022, en ligne: <<https://ciec-ccie.parl.gc.ca/fr/publications/Documents/RapportEnquete/Rapport%20sur%20des%20all%C3%A9gations%20d'actes%20r%C3%A9pr%C3%A9hensibles%20commis%20par%20titulaire%20de%20charge%20publique.pdf>>.
- Canada, Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique, *Rapport Trudeau II*, 14 août 2019.
- Nunavut, Office of the Integrity Commissioner, *Report to the Speaker re: Mr. Fred Schell (October 2012)*, 29 octobre 2012, « Appendix 2 to Report to the Speaker ».
- Terre-Neuve-et-Labrador, Office of the Commissioner for Legislative Standards, *The Ball Report made under the House of Assembly Act*, 27 juin 2018.

DOCUMENTATION OFFICIELLE

- Alberta, Justice and Solicitor General, *Minister's Letter*, 4 avril 2016, en ligne: <<https://open.alberta.ca/dataset/407b0b87-574a-415d-bdeb-dbf7e5058ff/resource/d11b7f08-9229-441c-b227-9b2d6309d619/download/2016-iacobucci-signed-letter.pdf>>.
- Alberta, Office of the Ethics Commissioner, *Proposed Improvements to the Conflicts of Interest Act Submitted by The Office of the Ethics Commissioner of Alberta*, Mars 2024, en ligne: <<https://www.ethicscommissioner.ab.ca/media/3317/oec-proposed-improvements-for-coia-2024.pdf>>.
- Assemblée citoyenne canadienne sur l'expression démocratique, *Rapport final 2021-22, Un rapport de l'Assemblée citoyenne canadienne sur l'expression démocratique, Recommandations pour renforcer la capacité d'intervention du Canada en matière de diffusion de désinformation en ligne*, Ottawa, Forum des politiques publiques, Janvier 2022, en ligne: <<https://ppforum.ca/wp-content/uploads/2022/01/DEMx-R2.pdf>>.
- Assemblée nationale du Québec, *Politique en matière de prévention et de traitement des situations d'incivilité, de conflit et de harcèlement psychologique et sexuel au travail*, 30 janvier 2024, en ligne: <https://www.assnat.qc.ca/Media/Process.aspx?MediaId=ANQ.Vigie.Bll.DocumentGenerique_188383&process=Default&token=ZyMoxNwUn8ikQ+TRKYwPCjWrKwg+vlv9rijj7p3xLGTZDmLVSmJLoqe/vG7/YWzz>.
- Assemblée parlementaire de la Francophonie, *La désinformation et ses effets sur le Parlement*, 2024, en ligne: <<https://apf-francophonie.org/sites/default/files/2024-07/CAP-De%CC%81sinformation%20et%20parlements%20Que%CC%81bec%20Final.pdf>>.

- Canada, Sénat, *Politique du Sénat sur la prévention du harcèlement et de la violence*, Février 2021, en ligne: <https://sencanada.ca/content/sen/committee/432/CIBA/Reports/CIBA_PRPT5_POL_HVP_F.pdf>.
- Canada, Sénat, Comité permanent sur l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs, *Directive 2015-02*, 27 juillet 2015, en ligne: <<https://seo-cse.sencanada.ca/media/gwmp35u5/directive-2015-02-r%C3%A8gles-de-conduite-g%C3%A9n%C3%A9rale-article-7-1.pdf>>.
- Commission européenne, *A Multi-dimensional Approach to Disinformation Report of the Independent High Level Group on Fake News and Online Disinformation*, Luxembourg, Publications de l'Union européenne, 2018.
- Commission municipale du Québec, *Guide des bonnes pratiques – Le respect et la civilité*, Gouvernement du Québec, 2022, en ligne: <https://www.cmq.gouv.qc.ca/contentFiles/files/guides/A14706_Guide_Respect_EPF.pdf>.
- Commonwealth Parliamentary Association, *Standards for Codes of Conduct for Members of Parliament and the Parliamentary Workplace*, 2024, en ligne: <https://www.cpahq.org/media/k4bhbzvd/codes-of-conduct-2024_final.pdf>.
- Conseil canadien de la magistrature, *Principes de déontologie judiciaire*, 2021, en ligne: <https://cjc-ccm.ca/sites/default/files/documents/2021/CJC_20-301_Ethical-Principles_Bilingual_Final.pdf#:~:text=Depuis%20la%20parution%20de%20la,égalité%20et%20l'impartialité>.
- Directeur général des élections, *Mémoire du Directeur général des élections – Projet de loi n° 78 Loi modifiant la Loi électorale concernant la représentation électorale et les règles de financement des partis politiques et modifiant d'autres dispositions législatives*, 2010.
- Directeur général des élections, *Rapport du groupe de réflexion sur le financement des partis politiques*, 2007, en ligne: <<https://docs.electionsquebec.qc.ca/ORG/61422bf9bf248/rapport-groupe-reflexion-financement.pdf>>.
- Élections Québec, *Financement politique – Bilan et perspective 2022*, Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2023.
- Élections Québec, *Financement politique – Bilan et perspective 2023*, Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2024.
- Élections Québec, *Pour une nouvelle vision de la Loi électorale*, Québec, Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2023, en ligne: <<https://docs.electionsquebec.qc.ca/ORG/651ecc14e935d/DGE-6328.pdf>>.
- Hawai'i State Ethics Commission, *The State Ethics Code – A Quick Guide on Social Media*, en ligne: <https://ethics.hawaii.gov/wp-content/uploads/quickguide_socialmedia.pdf>.
- Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, *Rapport sur la mise en œuvre de la Loi sur l'éthique et la déontologie municipale*, Décembre 2022, en ligne: <https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/admin/affaires-municipales/publications/documents_administratifs/RAP_LEDMM.pdf>.
- Parlement du Royaume-Uni, *The Parliamentary Commissioner on Standards, Annual Report 2022-23*, 12 juillet 2023, en ligne: <<https://www.parliament.uk/globalassets/documents/pcfs/pes-annual-report-2022-23.pdf>>.
- Scarrow, Susan E., *The State of Political Finance Regulations in Canada, the United Kingdom and the United States*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2016, en ligne: <<https://www.idea.int/sites/default/files/publications/the-state-of-political-finance-regulations-in-canada-uk-usa.pdf>>.
- Union interparlementaire, *Guide des réseaux sociaux à l'intention des parlements et des parlementaires*, Genève, Union interparlementaire, 2021, en ligne: <<https://www.ipu.org/file/2084/download>>.

PAGES ET SITES WEB

- Assemblée nationale du Québec, *L'ABC de l'Assemblée*, en ligne: <<https://www.assnat.qc.ca/fr/abc-assemblee/fonction-depute/index.html>>, « La fonction de député ».
- Assemblée nationale du Québec, *L'ABC de l'Assemblée*, en ligne: <<https://www.assnat.qc.ca/fr/abc-assemblee/assemblee-nationale/personnes-designees-assemblee.html>>, « Personnes désignées par l'Assemblée nationale ».
- Le Robert, *Dico en ligne*, en ligne: <<https://dictionnaire.lerobert.com/definition/dignite>>, « Dignité ».
- Office québécois de la langue française, *Grand dictionnaire terminologique*, dans *Vitrine linguistique*, en ligne: <<https://vitrinelinguistique.oqlf.gouv.qc.ca/fiche-gdt/fiche/8351623/incivilite>>, « Incivilité ».
- Protecteur du citoyen, *Qu'entend-on par représailles?*, en ligne: <<https://protecteurducitoyen.qc.ca/fr/lanceurs-alerte/represailles>>.

AUTRES SOURCES

- Javary, Baptiste, *La déontologie parlementaire*, Thèse présentée et soutenue le 29 novembre 2019, Paris, Université Paris Nanterre Paris X, 2019.
- Lalancette, Mireille, *Rapport de recherche, La gestion par les élues et élus municipaux des actes et propos violents, haineux ou déplacés à leur égard*, mémoire déposé dans le cadre de l'étude du projet de loi n° 57, en ligne: <https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/affaires-municipales/publications/organisation_municipale/democratie_municipale/RAP_gestion_elus_municipaux_actes_violents.pdf>.
- Leduc, Louise, « Des échanges acerbes entre élus... et conseillers », *La Presse*, 5 février 2022, en ligne: <<https://www.lapresse.ca/actualites/politique/2022-02-05/reseaux-sociaux/des-echanges-acerbes-entre-elus-et-conseillers.php>>.
- Turgeon, Pierre-Luc, *Les modèles de financement public des partis politiques au Québec et dans d'autres démocraties: perspectives comparées*, Étude produite en partenariat avec le Directeur général des élections et la Chaire de recherche sur la démocratie et les institutions parlementaires de l'Université Laval, 2012.

Division des services aux occupants – Équipe de la reprographie et de l'imprimerie
de l'Assemblée nationale du Québec

Novembre 2024



Papier fabriqué au Québec

POUR TOUT RENSEIGNEMENT:

Commissaire à l'éthique et à la déontologie

1150, rue de Claire-Fontaine

7^e étage, bureau 710

Québec (Québec) G1R 5G4

Téléphone: 418 643-1277

info@ced-qc.ca | www.ced-qc.ca