



COMMISSAIRE
À L'ÉTHIQUE
ET À LA DÉONTOLOGIE

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

DOSSIER : DE-11-2017

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

**au sujet de monsieur Gaétan Barrette,
ministre de la Santé et des Services sociaux,
et député de La Pinière**

25 septembre 2017

SOMMAIRE

CONTEXTE

À la demande du leader parlementaire de l'opposition officielle et député de Matane-Matapédia (ci-après « leader »), la présente enquête visait à déterminer si le ministre de la Santé et des Services sociaux et député de La Pinière (ci-après « ministre ») a commis un manquement au *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale* (ci-après « Code ») en intervenant lors des débats parlementaires sur le projet de loi n° 118, *Loi sur les laboratoires médicaux, les centres de service orthopédiques et les centres de physiologie respiratoire exploités par une entité autre qu'un établissement de santé et de services sociaux* (ci-après « projet de loi n° 118 »).

Un examen sommaire de ce projet de loi révèle qu'une part importante de ce texte législatif porte sur certains éléments relatifs à l'imagerie médicale liée à la spécialité qu'est la radiologie diagnostique. Il encadre les activités des laboratoires médicaux, des centres de services orthopédiques et des centres de physiologie respiratoire exploités par une entité autre qu'un établissement de santé et de services sociaux.

Au soutien de sa demande, le leader soumet que le ministre, médecin spécialiste en radiologie diagnostique, détient, à l'égard de ce projet de loi, un intérêt personnel et financier distinct de celui de l'ensemble des députés et de la population. En vertu de l'article 25 du Code, il aurait dû déclarer son intérêt et se retirer des débats.

L'ANALYSE DES FAITS ET DU DROIT APPLICABLE

L'analyse de ce que constitue un intérêt personnel et financier distinct au sens de l'article 25 du Code doit se faire en prenant en considération l'important privilège de la liberté de parole dont jouissent les élus dans le cadre des délibérations parlementaires.

- L'intérêt personnel doit être propre à l'élu et peut ne comporter aucun aspect financier.

En l'espèce, considérant le profond attachement à sa profession manifesté par le ministre et le petit nombre de personnes inscrites au Collège des médecins à titre de médecin spécialiste en radiologie diagnostique, il serait possible de considérer que le ministre détient un intérêt personnel à l'égard du projet de loi n° 118. Il faut cependant aussi prendre en considération que la pratique de sa surspécialité, l'angiographie, ne s'exerce que dans des établissements de santé publics, établissements qui ne sont pas visés par le projet de loi n° 118.

- L'intérêt financier réfère à un intérêt qui a une valeur pécuniaire, économique ou monétaire.

Depuis 2009, le ministre n'est ni propriétaire ni actionnaire de cliniques privées de radiologie ou de tout autre établissement visé par le projet de loi n° 118. D'autre part, n'étant pas autorisé à exercer sa profession médicale en raison de ses obligations déontologiques à titre de membre du Conseil exécutif, le ministre ne tire actuellement aucun revenu provenant de la pratique de la radiologie diagnostique. Il ne détient donc présentement aucun intérêt qui a une valeur pécuniaire, économique ou monétaire à l'égard du projet de loi n° 118.

La seule possibilité d'un revenu futur, advenant un éventuel retour à la pratique de sa profession, doit-elle être considérée dans la détermination d'un intérêt financier au sens de l'article 25 du Code ? Une interprétation trop large pourrait avoir pour effet de restreindre indûment le privilège de la liberté de parole dont jouissent les élus dans le cadre des travaux parlementaires. Un intérêt purement hypothétique ou prospectif ne peut être considéré comme un intérêt financier au sens de l'article 25 du Code. Ainsi, un intérêt financier doit être présent ou raisonnablement prévisible lors de l'analyse des faits. Or, rien dans les faits qui ont été portés à ma connaissance ne permet d'établir cette prévisibilité. En effet, même si le ministre décidait de retourner à l'exercice de sa profession, il semble plus probable qu'il réintègre son poste, actuellement protégé en raison de ses fonctions actuelles, à l'Hôpital Maisonneuve-Rosemont, or cet établissement n'est pas visé par le projet de loi n° 118.

En prenant en compte l'ensemble de la situation, on ne peut conclure que le ministre détient un intérêt financier à l'égard du projet de loi n° 118.

- L'intérêt distinct est l'intérêt particulier ou spécifique d'un élu par rapport à celui de l'ensemble des députés ou de la population. N'est pas considéré comme distinct l'intérêt qui est d'application générale.

En l'espèce, puisqu'il n'est pas possible de conclure que le ministre détient un intérêt personnel et financier à l'égard du projet de loi n° 118, il n'est pas nécessaire de poursuivre l'analyse des faits relative à la nature distincte de cet intérêt.

CONCLUSION

Compte tenu de ce qui précède, j'en conclus que le ministre n'a pas commis de manquement à l'article 25 du Code puisqu'il ne détient pas d'intérêt personnel et financier distinct de celui de l'ensemble des députés ou de la population à l'égard du projet de loi n° 118.

PRÉAMBULE

Cette enquête a débuté dans le cadre du mandat du commissaire Saint-Laurent. Il a colligé tous les faits pertinents à cette enquête et a également procédé aux rencontres, accompagné d'une avocate du bureau du Commissaire à l'éthique et à la déontologie.

Toute l'analyse des faits et l'interprétation des dispositions en cause ont été faites par la soussignée.

CONTEXTE

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

[2] Le Code édicte les règles déontologiques applicables à tout député, ainsi que les règles déontologiques particulières applicables aux membres du Conseil exécutif.

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

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

[5] Le 23 février 2017, le leader parlementaire de l'opposition officielle et député de Matane-Matapédia (ci-après « leader ») demande au commissaire Saint-Laurent de faire enquête sur les manquements que pourrait avoir commis le ministre de la Santé et des Services sociaux et député de La Pinière (ci-après « ministre »), conformément à l'article 91 du Code⁶.

1 RLRQ, c. C-23.1.

2 *Id.*, art. 1.

3 *Id.*, art. 3.

4 *Id.*, art. 65.

5 *Id.*, art. 91.

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

[6] Le leader soumet qu'il a des motifs de croire que le ministre a commis des manquements à l'article 25 du Code⁷ en intervenant lors des consultations particulières et lors du débat sur l'adoption du principe du projet de loi n° 118, *Loi sur les laboratoires médicaux, les centres de service orthopédiques et les centres de physiologie respiratoire exploités par une entité autre qu'un établissement de santé et de services sociaux* (ci-après « projet de loi n° 118 »).

[7] Dans sa demande d'enquête, le leader fait un parallèle entre la situation personnelle du ministre à titre de médecin spécialiste en radiologie diagnostique, comme le démontre sa fiche d'inscription au Collège des médecins du Québec, et les dispositions correspondantes du projet de loi n° 118 qui proposent, notamment, d'encadrer l'exercice de certaines activités d'imagerie médicale exercées par des médecins titulaires d'un certificat de spécialiste en radiologie diagnostique. Il soumet que le ministre a, à l'égard de cette question, un intérêt personnel et financier distinct de celui de l'ensemble des députés ou de la population. Ses interventions lors des consultations particulières et du débat sur le principe du projet de loi n° 118 constitueraient des manquements au Code.

[8] Le 24 février 2017, le commissaire Saint-Laurent informe le ministre de la demande d'enquête du leader et lui en fait parvenir une copie. Le même jour, un accusé de réception est transmis au leader.

[9] Le ministre et le leader parlementaire de l'opposition officielle ont été rencontrés au moment de l'analyse de la demande d'enquête et de l'examen des circonstances relatives à l'application de l'article 25 du Code. Leurs commentaires et observations sont résumés dans les paragraphes qui suivent.

EXPOSÉ DES FAITS ET DES ARGUMENTS SOULEVÉS

Les faits

[10] Le ministre est médecin de formation, spécialisé en radiologie diagnostique. Avant de cesser d'exercer activement sa profession, il pratiquait l'angiographie, une surspécialité de la radiologie diagnostique qui s'exerce exclusivement dans un établissement de santé public.

[11] Il est élu lors des élections générales du 7 avril 2014 et devient ministre de la Santé et des Services sociaux le 23 avril 2014.

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

- 7 **25.** Un député qui, à l'égard d'une question dont l'Assemblée nationale ou une commission dont il est membre est saisie, a un intérêt personnel et financier distinct de celui de l'ensemble des députés ou de la population et dont il a connaissance est tenu, s'il est présent, de déclarer publiquement et sans délai la nature de cet intérêt et de se retirer de la séance sans exercer son droit de vote ni participer aux débats sur cette question.

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

[12] Le 2 novembre 2016, il présente à l'Assemblée nationale le projet de loi n° 118. Les notes explicatives contenues au projet de loi en résument l'objet comme suit :

« Ce projet de loi modernise l'encadrement des activités exercées dans les laboratoires, les centres de services orthopédiques et les centres de physiologie respiratoire qui ne sont pas exploités par un établissement de santé et de services sociaux afin de contribuer à l'amélioration de la qualité et de la sécurité des services offerts.

Le régime juridique mis en place continue de reposer sur l'effet conjugué de différentes mesures pour assurer la qualité et la sécurité des services visés. En plus d'un régime de permis, le projet de loi prévoit l'obligation faite à certains laboratoires d'obtenir un agrément des services qu'ils dispensent et l'exigence de désigner un directeur ou un responsable pour superviser certaines activités. Il maintient la possibilité pour le gouvernement de prescrire par voie réglementaire différentes normes, entre autres en lien avec l'aménagement et les équipements utilisés ainsi qu'en matière d'hygiène et d'autres normes de protection applicables aux activités poursuivies dans ces laboratoires et ces centres.

Les mesures proposées révisent à certains égards la portée des dispositions actuelles. Les activités visées en matière d'imagerie médicale comprendront notamment les échographies et les examens réalisés à des fins de recherche ou de développement. En matière de biologie médicale, les analyses des laboratoires visées comprendront aussi celles réalisées dans un contexte de suivi de la condition physique, de caractérisation génétique, de même que celles réalisées à des fins de recherche ou de développement.

En plus des dispositions portant sur le régime d'inspection et d'enquête et des dispositions pénales, le projet de loi contient des dispositions transitoires et modificatives et supprime d'anciennes mesures désuètes. »

[13] Les 25 et 26 janvier 2017, des consultations particulières sont tenues sur le projet de loi n° 118. Son principe est adopté lors de la séance du 23 février 2017. Le ministre a participé à ces deux étapes du processus législatif.

Observations et arguments du leader

[14] Dans le cadre de la collecte des renseignements pertinents à l'enquête, le leader, accompagné d'un attaché politique, a été rencontré le 2 mai 2017.

[15] Le leader précise que si un membre du Conseil exécutif peut avoir des raisons parfaitement légitimes de maintenir son appartenance à un ordre professionnel afin de lui permettre un retour dans son domaine d'activité après une carrière politique, il existe tout de même des circonstances pour lesquelles l'article 25 du Code devrait être appliqué.

[16] Le leader réfère aux dispositions du projet de loi n° 118 qui concernent la radiologie. Il fait un lien avec la pratique professionnelle spécialisée du ministre dans le même domaine médical. Il soumet qu'à l'égard de la spécialité dans laquelle le ministre a exercé sa profession avant de faire le saut en politique et qu'il exercera en quittant la vie politique, il ne doit pas intervenir. En participant aux débats à

l'Assemblée nationale concernant sa propre spécialité, il considère que le ministre se place en situation de manquement par rapport à l'article 25 du Code.

[17] Le leader réfère également aux rapports d'enquête rendus en décembre 2014 concernant la députée de Mirabel⁸ et le député de Saint-Jérôme⁹. En considérant cette jurisprudence, l'intérêt clairement exprimé par le ministre de poursuivre sa pratique lorsqu'il quittera la vie politique et le lien étroit entre la pratique médicale spécialisée du ministre et les dispositions particulières du projet de loi n° 118 devraient être pris en compte dans l'enquête.

[18] Le leader ajoute que, dans l'application de l'article 25 du Code, les projets de loi n°s 10¹⁰ et 20¹¹, tous deux parrainés par le ministre, doivent être distingués du projet de loi n° 118. Ces projets de loi visaient la population en général, l'entièreté du réseau de la santé. Dans ces cas, le leader soumet donc qu'il n'y avait pas lieu d'appliquer l'article 25 du Code concernant l'intervention du ministre.

[19] Le leader poursuit en indiquant que lorsque le ministre est appelé à légiférer concernant sa propre spécialité, mettant de l'avant des dispositions législatives qui pourraient avoir un impact sur sa pratique professionnelle future, la jurisprudence concernant l'application de l'article 25 du Code doit être appliquée. Il rappelle que le projet de loi n° 118 touche spécifiquement les radiologistes. Ce n'est pas le cas du projet de loi n° 130¹², à l'étude actuellement, qui concerne l'ensemble du réseau de la santé et pour lequel aucune demande en vertu de l'article 25 du Code n'a été formulée.

[20] Le leader soumet que dans le cas du projet de loi n° 118, le ministre n'est pas dans l'impossibilité d'agir. Il peut, notamment, faire appel à la ministre déléguée à la Réadaptation, à la Protection de la jeunesse, à la Santé publique et aux Saines habitudes de vie.

[21] Par analogie, le leader donne l'exemple de la députée de Taillon, porte-parole de l'opposition officielle en matière de santé et d'accessibilité aux soins, en matière de soutien à domicile et pour la Régie de l'assurance maladie du Québec. La députée de Taillon est également pharmacienne. Pour cette raison, le député de Saint-Jean a la responsabilité d'agir comme porte-parole de l'opposition officielle pour les dossiers touchants l'industrie du médicament. Ainsi, le leader soumet que le

8 COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport au sujet de madame Sylvie D'Amours, députée de Mirabel*, 1^{er} décembre 2014.

9 COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport au sujet de monsieur Pierre Karl Péladeau, député de Saint-Jérôme*, 5 décembre 2014.

10 *Loi modifiant l'organisation et la gouvernance du réseau de la santé et des services sociaux notamment par l'abolition des agences régionales*, RLRQ, c. O-7.2 (adoptée le 6 février 2015).

11 *Loi édictant la Loi favorisant l'accès aux services de médecine de famille et de médecine spécialisée et modifiant diverses dispositions législatives en matière de procréation assistée*, L.Q. 2015, c. 25 (adoptée le 10 novembre 2015).

12 *Loi modifiant certaines dispositions relatives à l'organisation clinique et à la gestion des établissements de santé et de services sociaux* (adoption du principe – 22 février 2017).

ministre doit, de la même façon, s'abstenir lorsqu'il s'agit de légiférer en matière de radiologie.

Observations et arguments du ministre

[22] Dans le cadre de la collecte des renseignements pertinents à l'enquête, le ministre, accompagné de son directeur de cabinet, a été rencontré à deux reprises, soit le 14 mars et le 8 juin 2017.

[23] Le ministre mentionne d'emblée que si le fait d'être membre d'un ordre professionnel le disqualifie pour être titulaire du ministère correspondant, cela voudrait dire que l'on ne peut pas être ministre dans son domaine. Parmi ses collègues à l'Assemblée nationale, il ne connaît pas de professionnel qui s'est complètement détaché de sa profession. Il ajoute que ces membres de l'Assemblée nationale ne se détachent pas définitivement de leur ordre professionnel pour la simple raison qu'après leur passage en politique, ils devront avoir un « lieu d'atterrissage ». Or, le lieu d'atterrissage le plus adéquat consiste à retourner à la pratique de sa profession, explique-t-il.

[24] Le ministre fait référence à une règle de gestion des effectifs d'un hôpital, qui prévoit qu'un médecin inscrit au tableau de l'ordre doit avoir un poste dans un établissement de santé. Autrement dit, pour retourner pratiquer dans un hôpital, il faut garder un lien avec le poste que l'on occupait. Il y a aussi une règle qui prévoit que lorsqu'un médecin exerce une « fonction nationale », notamment celle de ministre, le poste est protégé, il peut y revenir après la vie politique. Or, pour occuper un poste, il faut être membre de l'ordre professionnel. En pratique, cela signifie que si le ministre veut revenir à la pratique médicale après ses activités politiques, il y a deux conditions : il doit être membre de l'ordre professionnel et il doit être rattaché à un poste. C'est pour cela qu'il est toujours inscrit au Comité des médecins, dentistes et pharmaciens (ci-après « CMDP ») de l'Hôpital Maisonneuve-Rosemont. Pour le ministre, le principal objectif du maintien de son inscription au tableau de l'ordre est de garantir son retour pour l'avenir. Il indique par ailleurs qu'il y a aussi un enjeu personnel parce qu'il est très difficile de couper définitivement le lien avec sa profession.

[25] Cependant, il explique que sa situation est bien différente de celle de la députée de Taillon, porte-parole de l'opposition officielle en matière de santé, qui ne se limite pas à avoir une inscription au tableau de son ordre professionnel, mais qui continue d'exercer sa profession de pharmacienne et d'en tirer un revenu.

[26] Malgré le maintien de son inscription au CMDP de l'Hôpital Maisonneuve-Rosemont pour les raisons qu'il a mentionnées précédemment, le ministre déclare qu'il n'a aucune activité professionnelle. Il explique que l'entreprise Services Radiologiques G. Barrette inc., apparaissant au sommaire de sa déclaration d'intérêts personnels, est inopérante depuis qu'il est ministre, c'est-à-dire qu'il n'y a aucun revenu ni aucune entrée d'argent dans cette entreprise. La société n'a aucun lien avec d'autres professionnels de la santé. Il précise qu'elle est non seulement inopérante, mais qu'elle sera également dissoute en 2017.

[27] Selon le directeur de cabinet du ministre, l'objectif du projet de loi n° 118 consiste à améliorer la qualité et la sécurité des services de santé fournis dans les établissements privés, ce qui correspond clairement au mandat qui est confié au ministre de la Santé et des Services sociaux. Le projet de loi ne vise pas à garantir l'exclusivité de l'échographie aux radiologistes. Il met en place les règles de sécurité pour garantir la qualité du service donné à la population, notamment par la présence d'un professionnel de la santé dont le rôle est justement de garantir cette qualité.

[28] Certaines dispositions du projet de loi n° 118 prescrivent des conditions que doivent respecter les personnes voulant être propriétaires ou actionnaires d'un laboratoire privé d'imagerie médicale générale. Le ministre rappelle que toute personne peut être actionnaire d'un laboratoire privé sous réserve du seuil d'actions devant être détenues par des radiologistes en vertu du projet de loi. Si l'on devait considérer que le ministre a un intérêt personnel et financier distinct, il faudrait appliquer la même interprétation à l'égard de tout autre membre de l'Assemblée nationale, qu'il soit médecin ou non, qui participerait à l'étude du projet de loi n° 118, sachant qu'il pourrait détenir une partie des actions ou des parts dans un tel laboratoire.

[29] D'autre part, le ministre explique que la prémisse sur laquelle est basée la demande d'enquête du leader ne tient pas compte du contexte factuel dans lequel il est placé. Dans la pratique de la radiologie diagnostique, le ministre exerçait exclusivement dans le domaine de l'angiographie. Dans tous les cas, explique-t-il, cette pratique médicale s'exerce dans un établissement de santé public. Or, l'article 2 du projet de loi prévoit que cette loi ne s'appliquera pas aux activités exercées dans un laboratoire, un centre de services orthopédiques ou un centre de physiologie respiratoire exploité par un ministère, un établissement ou tout autre organisme du gouvernement au sens de la *Loi sur le vérificateur général*¹³.

[30] En poursuivant, le ministre ajoute qu'on pourrait aussi imaginer qu'il pourrait exercer sa profession à l'acte, en acceptant de fournir ses services à un laboratoire dont il n'est ni propriétaire ni actionnaire. À ce moment-là, il serait dans la même situation que tous les médecins spécialistes en radiologie qui pourraient pratiquer à l'acte dans un laboratoire, en obtenant les mêmes avantages que tous les autres, ni plus ni moins, sans être concerné par le projet de loi n° 118. Autrement dit, le ministre soumet qu'il n'y a alors aucun intérêt particulier.

[31] Quant à la possibilité que le ministre soit concerné par le projet de loi n° 118 à titre de propriétaire ou d'actionnaire d'un laboratoire d'imagerie médicale générale, il soumet qu'il n'a actuellement aucun intérêt personnel et financier distinct qui puisse soutenir cette hypothèse. Depuis 2009, il n'est plus propriétaire ou actionnaire de cliniques privées de radiologie. Sa situation est non seulement la même que celle de tous les autres médecins titulaires d'un certificat de spécialiste en radiologie diagnostique délivré par le Collège des médecins du Québec, mais également, la même que tous les autres professionnels de la santé qui pourraient détenir des actions ou des parts dans une société titulaire d'un permis de laboratoire d'imagerie médicale générale. Il explique que, non seulement, le leader ne soumet aucun

13 RLRQ, c. V-5.01.

élément, aucun indice, qui pourrait laisser croire que le ministre pourrait devenir, de nouveau, actionnaire ou propriétaire, mais également, qu'il n'a aucun intérêt à devenir propriétaire ou actionnaire d'un laboratoire et qu'il n'y a aucun fait permettant d'anticiper sérieusement cette hypothèse.

[32] Pour ces différents motifs, le ministre soumet que la demande d'enquête présentée par le leader est non fondée.

ANALYSE

[33] Il s'agit maintenant d'analyser le droit applicable et de l'interpréter au regard des faits pertinents en l'espèce.

[34] Avant même d'en venir à l'interprétation de l'article 25 du Code, il est important de le situer par rapport aux autres règles qui sont applicables aux membres de l'Assemblée nationale, dont les privilèges parlementaires et plus spécifiquement celui de la liberté de parole. Par ailleurs, l'article 3 du Code spécifie à cet effet que « [l]e commissaire s'acquitte de ses fonctions dans le cadre des droits, privilèges et immunités de l'Assemblée nationale » et que « [l]e présent code n'a pas pour effet de restreindre les droits, privilèges et immunités de l'Assemblée nationale ».

La liberté de parole des parlementaires

[35] Le privilège parlementaire de la liberté de parole est reconnu aux parlementaires depuis 1689, année où il fut inscrit à l'article 9 du *Bill of Rights*. Cet article énonce que « *the freedom of speech, and debates or proceedings in Parliament, ought not to be impeached or questioned in any court or place out of Parliament* »¹⁴.

[36] Il s'agit d'un privilège sans lequel le fonctionnement des assemblées parlementaires serait grandement affecté. Comme le rappelle un comité de la Chambre des communes s'étant alors penché sur cette question, la liberté de parole des parlementaires constitue :

« [...] un droit fondamental, sans lequel [les députés] ne pourraient remplir convenablement leurs fonctions. Cette liberté leur permet d'intervenir sans crainte dans les débats de la Chambre, de traiter des sujets qu'ils jugent pertinents et de dire tout ce qui, à leur avis, doit être dit pour sauvegarder l'intérêt du pays et combler les aspirations de leurs électeurs. »¹⁵

[37] Au Québec, les membres de l'Assemblée nationale ont pris soin de le consacrer aux articles 43 et 44¹⁶ de la *Loi sur l'Assemblée nationale*¹⁷.

14 Royaume-Uni, *Bill of Rights*, 1689, 1 Will & Mar. sess.2, c.2.

15 Premier rapport du Comité spécial sur les droits et immunités des députés, présenté à la Chambre des communes le 29 avril 1977 (*Journaux*, 30^e légis., 2^e sess., p. 720-721)

16 43. Un député jouit d'une entière indépendance dans l'exercice de ses fonctions.

[38] Ce privilège connaît cependant certaines limites. Premièrement, il ne trouve application que dans le cadre des délibérations parlementaires. Deuxièmement, la liberté de parole du député peut être encadrée par des règles du débat parlementaire adoptées par les membres de l'Assemblée nationale eux-mêmes. La suite de cette analyse doit donc se faire en prenant en considération cet important privilège.

[39] J'en viens maintenant à l'article 25 du Code. Le législateur s'est ici doté d'une disposition qui vise à prévenir les conflits d'intérêts dans les débats parlementaires. Cette disposition s'appuie sur le principe qu'un élu doit agir à l'Assemblée nationale dans l'intérêt de tous ceux qu'il représente, pour le bien commun, et non dans son intérêt personnel.

[40] Afin de poursuivre l'analyse, les différents critères prévus à l'article 25 du Code doivent être définis. Cet article se lit comme suit :

« Un député qui, à l'égard d'une question dont l'Assemblée nationale ou une commission dont il est membre est saisie, a un intérêt personnel et financier distinct¹⁸ de celui de l'ensemble des députés ou de la population et dont il a connaissance est tenu, s'il est présent, de déclarer publiquement et sans délai la nature de cet intérêt et de se retirer de la séance sans exercer son droit de vote ni participer aux débats sur cette question.

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

Ces critères sont cumulatifs, comme le démontrent les débats ayant mené à l'adoption du Code¹⁹.

Intérêt personnel

[41] Le Code ne définit pas ce que constitue un intérêt personnel. À la lumière de certains autres articles du Code tels que les articles 38 et 52 qui concernent les déclarations d'intérêts personnels que doivent produire les membres de l'Assemblée nationale, il est cependant possible de constater que le concept d'intérêt personnel est souvent associé à celui d'intérêt financier.

[42] Si plusieurs rapports d'enquête précédents ont abordé le concept d'intérêt personnel et financier distinct²⁰, celui concernant le député de Saint-Jérôme²¹ vient

44. Un député ne peut être poursuivi, arrêté, ni emprisonné en raison de paroles prononcées, d'un document déposé ou d'un acte parlementaire accompli par lui, dans l'exercice de ses fonctions à l'Assemblée, à une commission ou à une sous-commission.

17 RLRQ, c. A-23.1.

18 Notre soulignement.

19 Journal des débats de la Commission des institutions, 39^e légis., 1^{re} sess., 26 mai 2010, vol. 41 n^o 74, Étude détaillée du projet de loi n^o 48 – Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale, p. 45.

20 COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, préc., note 8; COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport au sujet de monsieur Yves Bolduc, ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport, ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de la Science et député de Jean-Talon, jusqu'au 26 février 2015*, 29 juillet 2015; COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE,

démontrer qu'un intérêt personnel n'est pas toujours associé à une valeur financière : « Par exemple, un bien, un bénéfice ou un avantage pourrait influencer le membre de l'Assemblée nationale, dans l'exercice de sa charge, à cause de l'importance que cela représente à ses yeux. »²². Ce rapport a également précisé par la suite qu'un tel attachement marqué, sans égard à une quelconque considération financière, pourrait alors constituer un intérêt personnel.

[43] D'autre part, la doctrine traitant de l'article 62 de la *Loi sur l'Assemblée nationale*²³, disposition maintenant abrogée, mais qui visait le même objet que l'article 25 du Code, peut également nous éclairer pour définir ce que constitue un intérêt personnel. À cet effet, Albert Mayrand, juriste de l'Assemblée nationale de 1986 à 1996, précise que « l'intérêt personnel du député est celui qui lui est propre »²⁴. Il mentionne également que « la portée de l'adjectif personnel variera quelque peu selon le contexte et les circonstances particulières »²⁵.

[44] On retient de ce qui précède le sens qu'on doit donner au concept « intérêt personnel » qui se trouve à l'article 25 du Code. En résumé, un intérêt personnel doit être propre à l'élu et il peut ne comporter aucun aspect financier. Il peut également varier selon le contexte et les circonstances particulières.

Intérêt financier

[45] L'article 25 énonce dans un deuxième temps que l'intérêt, en plus d'être personnel, doit être financier. Le sens usuel du terme financier est clair. On doit ici se référer à un intérêt qui a une valeur pécuniaire, économique ou monétaire.

Intérêt personnel et financier distinct

[46] L'article 25 du Code prévoit finalement que l'intérêt personnel et financier doit aussi être distinct de celui de l'ensemble des députés ou de la population.

[47] En 2011, ayant fait la revue de ce qui peut être considéré comme un intérêt distinct au Canada, le conseiller sénatorial en éthique énonce qu'il n'en existe pas de

Rapport au sujet de monsieur Jacques Daoust, ministre des Transports, de la mobilité durable et de l'Électrification des transports et député de Verdun, jusqu'au 19 août 2016, 29 août 2016.

21 *Préc.*, note 9.

22 *Id.*, par. 24.

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

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

24 Albert MAYRAND, avec la collaboration d'André TREMBLAY, *Incompatibilités de fonctions et conflits d'intérêts en droit parlementaire québécois*, Montréal, Éditions Thémis, 1997, p. 35.

25 *Id.*

définition claire²⁶. Ainsi, il convient d'utiliser le sens ordinaire du mot « distinct » aux fins de son interprétation. Considérant le critère prévu par l'article 25 du Code, tout intérêt ou toute question qui serait d'application générale serait alors écarté²⁷.

[48] Il s'agit de distinguer l'intérêt particulier ou spécifique d'un membre de l'Assemblée nationale par rapport à celui de l'ensemble des députés ou de la population. Notre jurisprudence a démontré que cette interprétation peut varier selon les circonstances²⁸.

Application aux faits

[49] La question à laquelle il me faut maintenant répondre est la suivante : compte tenu des faits en l'espèce et du droit applicable, le ministre a-t-il un intérêt personnel et financier distinct de celui de l'ensemble des députés ou de la population à l'égard du projet de loi n° 118 ?

[50] Reprenons les faits pertinents pour déterminer dans un premier temps si le ministre a un intérêt personnel à l'égard du projet de loi n° 118.

[51] L'examen sommaire du projet de loi n° 118 révèle qu'une part importante de ce texte législatif porte, entre autres, sur certains éléments relatifs à l'imagerie médicale liée à la radiologie diagnostique. Il encadre les activités des laboratoires médicaux, des centres de services orthopédiques et des centres de physiologie respiratoire exploités par une entité autre qu'un établissement de santé et de services sociaux.

[52] Le ministre est inscrit au Collège des médecins. Cette simple inscription peut-elle en soi constituer un intérêt personnel à l'égard du projet de loi n° 118 ? Si on considère que le ministre est spécialisé en radiologie diagnostique, qu'en est-il ?

[53] Comme cette spécialité ne touche qu'un très petit nombre de personnes et que de surcroît, le ministre a manifesté un attachement profond à sa profession, il serait possible de considérer que ce dernier détient un intérêt personnel à l'égard du projet de loi n° 118. Il faut toutefois également prendre en considération que sa surspécialité, l'angiographie, ne se pratique que dans des établissements de santé publics, qui ne sont pas visés par le projet de loi n° 118.

[54] Dans un deuxième temps, il faut s'interroger sur la présence d'un intérêt financier.

[55] Depuis 2009, le ministre n'est ni propriétaire ni actionnaire de cliniques privées de radiologie ou de tout autre établissement visé par le projet de loi n° 118. D'autre part, n'étant pas autorisé à exercer sa profession médicale en raison de ses

26 BUREAU DU CONSEILLER SÉNATORIAL EN ÉTHIQUE, *Avis au sujet de la sénatrice Wallin en vertu du paragraphe 42(1) du Code régissant les conflits d'intérêts des sénateurs*, 27 septembre 2011, p. 11-13.

27 COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *préc.*, note 9, par. 83.

28 COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *préc.*, note 8, par. 46.

obligations déontologiques à titre de membre du Conseil exécutif²⁹, le ministre ne tire actuellement aucun revenu provenant de la pratique de la radiologie diagnostique.

[56] Le ministre ne détient donc présentement aucun intérêt à valeur pécuniaire, économique ou monétaire à l'égard du projet de loi n° 118. La seule possibilité d'un revenu futur advenant un retour à la pratique de sa profession après son passage en politique doit-elle être considérée dans la détermination d'un intérêt financier au sens de l'article 25 du Code ?

[57] En 2008, dans le cadre d'un complément d'enquête au sujet d'un ministre, le commissaire aux conflits d'intérêts de l'Île-du-Prince-Édouard a précisé que l'intérêt mis en cause doit être présent et identifiable au moment où la décision est prise par le ministre :

« For a conflict of interest complaint to succeed, the private interest must be present and identifiable at the time the decision is made. It is not sufficient that a decision of a Minister might affect a contingent or potential interest of the Minister. As indicated in the Report, the Minister's decision to improve the safety features of the pre-existing intersection had no impact on his present or future private interests.

The basis for the Complainant's case against the Minister is based solely on what might happen in the future. There is no unequivocal and cogent evidence that the Minister was or is now in a conflict of interest. To suggest that the Minister is in a conflict of interest because of what might happen in the future is manifestly contrary to all our traditions of justice and not contemplated by the Act. »³⁰

[58] Je souscris à cette opinion. Une interprétation trop large de ce qui constitue un intérêt financier pourrait avoir pour effet de restreindre indûment le privilège de la liberté de parole dont jouissent les élus dans le cadre des travaux parlementaires, ce qui ne serait pas conforme à l'article 3 du Code. Ainsi, un intérêt financier purement hypothétique ou prospectif ne peut être considéré dans l'application de l'article 25 du Code. À mon sens, un intérêt financier doit être présent ou raisonnablement prévisible lors de l'analyse des faits.

[59] En l'espèce, rien dans les faits qui ont été portés à ma connaissance ne permet d'établir cette prévisibilité. En effet, même si le ministre décidait de retourner à l'exercice actif de sa profession, il semble plus probable qu'il réintègre son poste à

29 **43.** Un membre du Conseil exécutif doit se consacrer entièrement à l'exercice de ses fonctions. Il ne peut notamment exercer la fonction d'administrateur ou de dirigeant d'une personne morale, d'une société de personnes ou d'une association.

44. Le cas échéant, un membre du Conseil exécutif doit, dans les plus brefs délais suivant son assermentation, remettre sa démission à titre d'administrateur ou de dirigeant de toute personne morale, société de personnes ou association et cesser toute activité autre que l'exercice de ses fonctions. Entre-temps, il ne peut participer aux séances du Conseil exécutif, d'un comité ministériel du Conseil exécutif ou du Conseil du trésor.

30 Île-du-Prince-Édouard, OFFICE OF THE CONFLICT OF INTEREST COMMISSIONER, *Supplement to the Report to the Speaker of the Legislative Assembly concerning the Investigation by the Commissioner into allegations involving the Honourable Ronald MacKinley Minister of Transportation and Public Works*, 24 juillet 2008, p. 27.

l'Hôpital Maisonneuve-Rosemont puisque ce dernier est protégé en raison des fonctions qu'occupe actuellement le ministre. Or, les établissements de santé publics ne sont pas visés par le projet de loi n° 118.

[60] Puisqu'il n'est pas possible de conclure que le ministre détient un intérêt personnel et financier à l'égard du projet de loi n° 118, il n'est pas nécessaire de poursuivre l'analyse des faits relative à la nature distincte de cet intérêt.

[61] Ainsi, en prenant en considération l'ensemble de la situation, même si on pourrait considérer que le ministre a un intérêt personnel à l'égard du projet de loi n° 118, on ne peut conclure qu'il détient un intérêt financier en lien avec ce projet de loi. En effet, il n'est ni propriétaire ni actionnaire de cliniques privées de radiologie ou de tout autre établissement visé par le projet de loi n° 118. D'autre part, il ne tire actuellement aucun revenu à titre de médecin spécialiste en radiologie diagnostique et, si un retour à la profession est possible, il est plus probable que ce retour se fasse à l'Hôpital Maisonneuve-Rosemont, où son poste est protégé en raison de ses fonctions actuelles.

CONCLUSION

[62] Compte tenu de ce qui précède, j'en conclus que le ministre n'a pas commis de manquement à l'article 25 du Code puisqu'il ne détient pas d'intérêt personnel et financier distinct de celui de l'ensemble des députés ou de la population à l'égard du projet de loi n° 118.



ARIANE MIGNOLET

Commissaire à l'éthique et à la déontologie

25 septembre 2017