



COMMISSAIRE
À L'ÉTHIQUE
ET À LA DÉONTOLOGIE

**CODE D'ÉTHIQUE ET DE DÉONTOLOGIE DES MEMBRES DE
L'ASSEMBLÉE NATIONALE¹**

DOSSIER : DE-02-2016

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

**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

¹ Chapitre C-23.1.

PRÉAMBULE

[1] Le Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale (Code) a pour objet d'affirmer les valeurs de l'Assemblée nationale auxquelles adhèrent les députés, d'édicter les règles déontologiques applicables à tout député² ainsi que les règles déontologiques particulières applicables aux membres du Conseil exécutif³, et de prévoir des mécanismes d'application et de contrôle de ces règles⁴.

[2] 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 au 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.

[3] Pour les membres de l'Assemblée nationale, les principes éthiques et les règles déontologiques du Code s'ajoutent aux règles générales de droit civil, criminel, fiscal ou administratif que tous les citoyens doivent respecter. Comme la loi le prévoit, l'enquête du commissaire est tenue strictement en application du Code. Le commissaire n'est pas autorisé à intervenir pour ces autres domaines du droit qui ne relèvent pas de sa compétence.

DEMANDE D'ENQUÊTE

[4] Le 27 mai 2016, le leader parlementaire du deuxième groupe d'opposition et député de Granby, monsieur François Bonnardel (leader), demande au commissaire d'entreprendre avec diligence des vérifications afin de déterminer si le député de Verdun, ministre des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports (ministre), a contrevenu au Code.

[5] Le député soumet que le 18 mai 2016, le ministre est demeuré présent à l'Assemblée nationale lorsque s'est tenue la prise en considération et la mise aux voix du rapport de la Commission des finances publiques qui a procédé à l'étude détaillée du projet de loi n° 88, *Loi sur le développement de l'industrie des boissons alcooliques artisanales* (projet de loi).

² Titre II du Code.

³ Titre III du Code.

⁴ Article 1 du Code.

⁵ Article 91 du Code.

[6] S'appuyant sur l'article 25 du Code, le leader soumet qu'au moment de la prise en considération du rapport de la Commission des finances publiques, qui a procédé à l'étude détaillée du projet de loi, le ministre aurait dû déclarer sans délai la nature de son intérêt et se retirer de la séance, jusqu'à ce que l'Assemblée nationale soit saisie d'une autre question.

« 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. »

[7] Lorsqu'un manquement paraît avoir été commis, l'article 91 du Code indique dans quelles circonstances un député peut demander au commissaire de faire une enquête.

« 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.

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. »

[8] Pour débiter l'analyse de la demande d'enquête du leader et l'examen des circonstances relatives au manquement allégué, j'ai rencontré le ministre, le 22 juin 2016, afin de l'informer du déroulement de l'enquête. Ce dernier était accompagné de son directeur de cabinet, monsieur Pascal D'Astous. Pour ma part, j'étais assisté par Me Caroline Le Breton-Prévost.

[9] Après la collecte et l'analyse des renseignements pertinents, nous avons tenu une rencontre avec le leader, le 8 juillet 2016, et une deuxième rencontre avec le ministre, le 9 août 2016. Ils ont été invités à préciser le contexte factuel et à fournir leurs observations, comme le prévoit l'article 96 du Code.

« 96. Le commissaire enquête à huis clos et avec toute la diligence voulue. Il permet au député qui fait l'objet de l'enquête de présenter une défense pleine et entière. Il lui donne notamment l'occasion de lui fournir ses observations et, s'il le demande, d'être entendu :

1° d'abord, sur la question de déterminer si le député a commis un manquement au présent code;

2° puis, après lui avoir fait part de sa conclusion et de ses motifs à cet égard, sur la sanction qui pourrait lui être imposée.

Le commissaire ne peut commenter publiquement une vérification ou une enquête, mais il peut confirmer qu'une demande a été reçue à cet effet ou encore qu'une vérification ou une enquête a commencé ou a pris fin. Il peut également indiquer pourquoi, après vérification, il a décidé de ne pas tenir d'enquête. »

[10] Enfin, en application de l'article précité, j'ai fait parvenir au ministre, le 12 août 2016, la partie du présent rapport relative aux faits et aux observations, en lui demandant de me faire part de ses observations, le cas échéant, avant le 25 août 2016. M. Daoust n'a pas soumis de commentaires à la suite de cette demande.

EXPOSÉ DES FAITS

[11] Le 7 avril 2014, monsieur Jacques Daoust est élu député de Verdun. Le 23 avril suivant, il est assermenté à titre de ministre de l'Économie, de l'Innovation et des Exportations puis, à compter du 28 janvier 2016, à titre de ministre des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports.

[12] À compter du 7 mai 2014, le ministre devient président du Comité ministériel de l'économie, de la création d'emplois et du développement durable.

[13] Le 13 juin 2014, je reçois la première déclaration des intérêts personnels du ministre, pour l'année 2014. Tel qu'il appert au sommaire de cette déclaration des intérêts personnels, publié le 7 octobre 2014, le ministre détient des intérêts dans une entreprise dont les titres ne sont pas transigés à une bourse du nom de « *Les Vignes des Bacchantes inc.* ».

[14] À la mi-septembre 2015, la mise en marché des vins québécois fait l'objet de discussions rapportées par les médias, alors que le ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation invite le gouvernement à aller de l'avant avec le dépôt d'un projet de loi visant à élargir les points de vente des vins québécois, notamment. Les journalistes indiquent qu'en réponse à leurs questions, le ministre Daoust, « lui-même propriétaire d'un vignoble », leur aurait expliqué qu'il se retire des discussions du Conseil des ministres, chaque fois qu'il est question du dossier des vins québécois. Outre *Le Devoir* du 15 septembre 2015 auquel réfère le leader, les commentaires du ministre sont repris dans *Le Droit*, *La Voix de l'Est* et *La Tribune* du 16 septembre 2015.

[15] En fait, ce projet de loi concernant la production artisanale de boissons alcooliques est déposé au Parlement le 3 décembre 2015. Au cours de cette séance, seuls le ministre des Finances, le leader parlementaire de l'opposition officielle et le leader du gouvernement interviennent, avant le vote à main levée.

[16] Après les consultations particulières tenues les 11, 16 et 17 février 2016, le rapport correspondant de la Commission des finances publiques est présenté à la séance de l'Assemblée nationale du 18 février 2016. À ce stade, seul le ministre des Finances intervient.

[17] L'adoption du principe du projet de loi a lieu le mardi 12 avril 2016. Le ministre des Finances présente le projet de loi dont il est responsable. Le député de Rousseau, le whip en chef du gouvernement, le leader, le député de Trois-Rivières, le député de Berthier et la députée de Saint-Henri-Saint-Jacques interviennent. La motion afin que le projet de loi soit déféré à la Commission des finances publiques pour l'étude détaillée est adoptée conformément aux règles relatives à un vote à main levée.

[18] Le 10 mai 2016, au moment où le leader présente à l'Assemblée nationale une motion relative aux vins québécois indiquant, notamment « *Que l'Assemblée nationale prenne acte de l'appui de la Société des alcools du Québec à une modification réglementaire permettant l'affichage des cépages sur les bouteilles de vin vendues dans les épiceries et dépanneurs en alimentation* », le ministre quitte temporairement la séance en cours à l'Assemblée nationale, en application de la règle établie par l'article 25 du Code.

[19] La Commission des finances publiques procède à l'étude détaillée du projet de loi les 10 et 11 mai 2016. Comme ce fut le cas au moment des consultations particulières de février 2016, le ministre n'est pas présent et ne participe pas à ces débats.

[20] Le 12 mai 2016, le président de la Commission des finances publiques dépose le rapport de cette commission, en indiquant qu'après l'étude détaillée, la Commission a adopté le texte du projet de loi avec des amendements.

[21] Le mercredi 18 mai 2016, l'Assemblée nationale procède à la prise en considération du rapport de la Commission des finances publiques concernant l'étude détaillée du projet de loi. À l'occasion de cette prise en considération, le ministre des Finances et le député de Rousseau interviennent avant le vote à main levée.

[22] Le ministre est présent au cours de la prise en considération de ce rapport par l'Assemblée nationale. Toutefois, il n'intervient pas.

[23] À la séance du 25 mai 2016, l'Assemblée nationale tient le débat relatif à l'adoption du projet de loi. Le leader, le whip en chef du gouvernement et le député de Trois-Rivières ajoutent leur voix à celles du ministre des Finances et du député de Rousseau. Le débat étant terminé, la motion est mise aux voix par un vote par appel nominal reporté à la période des affaires courantes de la séance suivante.

[24] Le 26 mai 2016, à la suite d'un vote nominal, le projet de loi n° 88, *Loi sur le développement de l'industrie des boissons alcooliques artisanales*, est adopté. Dans le cadre du vote, 110 députés votent pour l'adoption du projet de loi, aucun ne vote contre et il n'y a aucune abstention.

[25] Immédiatement avant ce vote, le ministre fait la déclaration suivante et se retire.

« Oui, M. le Président, en vertu de l'article 25 du Code d'éthique, je vais me retirer pour le vote. »

OBSERVATIONS DU MINISTRE

[26] Tout en confirmant qu'il est présent le 18 mai 2016, au moment de la prise en considération du rapport de la Commission des finances publiques concernant l'étude détaillée du projet de loi, sans y participer, le ministre soumet que l'article 25 du Code ne s'applique pas dans les circonstances.

[27] À l'égard du projet de loi, il considère qu'il n'a pas un intérêt personnel et financier distinct de celui de l'ensemble des députés ou de la population, pour le moment, parce qu'il n'est pas un producteur de vin, mais uniquement un producteur de raisin.

[28] Selon le ministre, il ne faut pas donner une interprétation large à l'article 25 du Code. Si l'article 25 s'applique, dans le contexte du projet de loi n° 88 relatif au développement de l'industrie des boissons alcooliques artisanales, aux producteurs de vin, il ne devrait pas s'appliquer lorsqu'il s'agit d'une entreprise qui vend du raisin. Ainsi, le ministre soumet qu'il n'avait aucune obligation de se retirer au moment de la prise en considération du rapport de la Commission des finances publiques concernant l'étude détaillée du projet de loi.

[29] Lorsque je fais remarquer au ministre que, dans le cadre d'un vote nominal, il s'est retiré le 26 mai 2016, au moment de l'adoption du projet de loi et qu'il s'est également retiré, le 10 mai 2016, au moment du débat et du vote concernant la motion présentée par le leader concernant l'étiquetage des vins québécois, il explique qu'il s'est retiré uniquement par prudence à ces occasions. Selon lui, il n'avait aucune obligation de se retirer parce qu'actuellement, il ne

produit pas de vin. Le ministre reconnaît qu'il espère être en mesure de produire du vin ultérieurement mais, à ce stade, ce n'est pas le cas.

[30] Selon le ministre, on ne peut lui imposer une obligation de se retirer en application de l'article 25 du Code simplement parce qu'il a fait preuve, à certaines occasions, de prudence en préférant ne pas participer aux débats ni voter.

[31] Le ministre réitère qu'à titre de producteur de raisin qu'il vend à des viticulteurs, il n'a pas un intérêt personnel et financier distinct de celui de l'ensemble des députés ou de la population par rapport à l'étude d'un projet de loi concernant le développement de l'industrie des boissons alcooliques artisanales, y compris le vin.

[32] Lorsque l'on porte à son attention le fait qu'il produit la matière première du vin, il explique que les raisins ne sont qu'un des composants du vin. Par ailleurs, dans l'hypothèse où le législateur choisirait plutôt d'interdire la production artisanale de vin au Québec, le ministre indique qu'il vendrait alors son raisin à d'autres viticulteurs à l'extérieur du Québec.

[33] En faisant un parallèle avec un producteur maraîcher, le ministre soumet que l'article 25 du Code ne devrait pas trouver application dès que l'Assemblée nationale ou une commission est saisie d'une question qui traite de l'agriculture en général. Selon lui, il ne serait pas acceptable qu'une personne qui vend des fruits ou des légumes soit systématiquement tenue de se retirer, sans qu'il soit possible d'identifier un élément suffisamment distinctif, qui particularise sa situation par rapport à celle de l'ensemble des députés ou de la population.

[34] Le ministre affirme également qu'il ne tire actuellement aucun profit de l'exploitation de ses vignes, pas plus qu'il ne tire d'avantages de la *Loi sur le développement de l'industrie des boissons alcooliques artisanales*. Ainsi, il n'aurait pas d'intérêt suffisamment important pour être distinct au sens de l'article 25 du Code.

[35] Lorsque nous demandons au ministre pourquoi il n'a pas appliqué, au moment de la prise en considération du rapport de la Commission des finances publiques, la règle de prudence qu'il s'est imposée lorsque des questions relatives à la production de vin québécois sont considérées, il explique qu'il n'était pas préalablement informé que cette question serait étudiée par l'Assemblée nationale à cette séance. Ainsi, s'il avait été informé, il aurait considéré la possibilité de prendre la même mesure de prudence, en se retirant. Il explique qu'il n'a pas pris connaissance du feuilleton qui indiquait clairement que cette question était à l'ordre du jour des travaux parlementaires du 18 mai 2016.

[36] Le ministre souligne qu'il n'est pas intervenu au cours des débats dans le cadre de la prise en considération du rapport de la Commission des finances publiques et qu'il n'a absolument rien changé à la rédaction du projet de loi n° 88. Aussi, il indique qu'il n'y a eu aucun préjudice subi par qui que ce soit du seul fait de sa présence lors de la prise en considération du rapport de la Commission. Il est d'avis que l'article 25 du Code ne peut s'appliquer si la présence du membre de l'Assemblée nationale concerné n'a entraîné aucune conséquence.

[37] Le ministre ajoute qu'il ne pouvait pas se retirer de cette séance parce qu'il devait être présent pour proposer l'adoption du projet de loi n° 76, *Loi modifiant principalement l'organisation et la gouvernance du transport collectif dans la région métropolitaine de Montréal*, inscrit à l'article 25 du feuillet. En pratique, le ministre fut appelé à intervenir immédiatement après la fin du débat concernant le projet de loi.

[38] Enfin, le ministre soumet que la situation aurait pu être différente si la question dont l'Assemblée nationale était saisie à ce moment-là avait conduit à un vote nominal. En effet, dans l'hypothèse d'un vote nominal, le ministre aurait considéré, dans le souci de prudence énoncé plus tôt, la possibilité de se retirer purement et simplement sans voter. D'ailleurs, c'est ce qu'il fit le 26 mai 2016, au moment du vote nominal concernant l'adoption du projet de loi.

OBSERVATIONS DU LEADER

[39] Le leader soumet qu'il est de notoriété publique que le ministre a un intérêt personnel et financier distinct de celui de l'ensemble des députés ou de la population à l'égard du projet de loi, car il est propriétaire d'un vignoble.

[40] Il rappelle les déclarations que le ministre aurait faites aux médias, selon lesquelles il indiquait qu'après consultation du Commissaire à l'éthique et à la déontologie, il se retire de chaque discussion au Conseil des ministres lorsqu'il est question du dossier des vins québécois.

[41] Après avoir constaté que le ministre était présent à l'Assemblée nationale le 18 mai 2016, au moment de la prise en considération du rapport de la Commission des finances publiques concernant l'étude détaillée du projet de loi et la mise aux voix subséquente, le leader rappelle que, suivant l'article 25 du Code, le ministre aurait dû déclarer sans délai la nature de son intérêt et se retirer de la séance. Ne l'ayant pas fait, le ministre a contrevenu au Code. Le leader demande au commissaire de déterminer si des sanctions doivent être recommandées.

[42] En réponse à l'argument du ministre qui déclare qu'à l'égard d'un projet de loi qui concerne la production artisanale de boissons alcooliques, il n'est qu'un producteur de raisin, sans intérêt personnel et financier distinct, le leader répond qu'au contraire, cette production de raisin est précisément liée à la production artisanale de vin.

[43] En référant à l'article 18 du projet de loi, le leader ajoute que les producteurs de raisin sont concernés, de façon particulière, par ce projet de loi parce que le vin fabriqué par un titulaire de permis de production artisanale doit comprendre une quantité significative de raisins frais ou transformés provenant du Québec. À compter du millésime 2022, le vin fabriqué par le titulaire d'un permis de production artisanale devra comprendre 100 % de raisins frais ou transformés provenant du Québec dont un minimum de 50 % provenant de ses propres raisins, frais ou transformés.

[44] En outre, le leader précise que cette production de vin pourra comprendre une appellation d'origine et une indication du cépage.

[45] Ainsi, le leader explique que, même si le ministre devait renoncer à son projet de fabriquer du vin pour se limiter à la production de raisin, il a un intérêt majeur à l'égard du projet de loi, notamment concernant le processus de certification des vins québécois, qui exigera que la matière première soit composée de raisins frais ou transformés provenant à 100 % du Québec.

[46] Le leader ajoute que, même en ne considérant que la production actuelle de raisin, l'intérêt personnel et financier du ministre est très certainement distinct de celui de l'ensemble des députés et de la population puisque sa production doit servir précisément à la fabrication du vin.

[47] À plus forte raison, compte tenu de l'exigence relative aux raisins frais transformés provenant entièrement du Québec, le ministre avait un intérêt personnel et financier distinct visé par l'article 25 du Code au moment de la prise en considération du rapport de la Commission des finances publiques qui a procédé à l'étude détaillée du projet de loi.

[48] En réponse à l'argument du ministre qui explique qu'il s'est retiré à l'occasion des séances des 10 et 26 mai 2016 dans l'unique objectif de faire preuve de prudence, le leader explique que l'on doit plutôt comprendre de ces gestes que le ministre reconnaît qu'il a un intérêt personnel et financier distinct de celui de l'ensemble des députés et de la population, qu'il a considéré à ces occasions.

[49] Le leader invite le commissaire à ne pas retenir l'argument du ministre qui prétend qu'il ne pouvait pas se retirer de la séance du 18 mai 2016, au moment

de la prise en considération du rapport de la Commission des finances publiques, parce qu'il était appelé à intervenir pour le sujet suivant inscrit au feuillet, à titre de ministre responsable du projet de loi n° 76. Selon le leader, à plusieurs occasions et de différentes manières, le ministre pouvait être informé que le projet de loi était inscrit au feuillet, ne serait-ce qu'en portant attention à l'appel qu'en fait le président, qui marque justement le début des travaux pour ce sujet particulier.

[50] Par ailleurs, en indiquant au commissaire le temps nécessaire et la distance à parcourir, le leader démontre que le ministre avait tout le temps voulu, après s'être retiré, pour revenir au Salon bleu pour les travaux relatifs au projet de loi n° 76.

[51] En référant aux rapports d'enquêtes antérieurs du commissaire concernant l'application de l'article 25 du Code, le leader demande au commissaire de constater que le ministre a commis un manquement au Code, pour lequel une sanction doit être recommandée.

ANALYSE

[52] L'enquête a révélé qu'au moment de la prise en considération du rapport de la Commission des finances publiques concernant l'étude détaillée du projet de loi, le ministre était présent. Considérant les intérêts qu'il détient dans l'entreprise *Les Vignes des Bacchantes inc.*, ce dernier était-il tenu de se retirer de la séance sans exercer son droit de vote ni participer aux débats sur cette question, vu l'article 25 du Code?

Remarque préliminaire

[53] Dans l'application des valeurs de l'Assemblée nationale et des règles déontologiques énoncées au Code, je comprends que la question soulevée peut paraître théorique et à la limite superflue, dans la mesure où l'étude et l'adoption du projet de loi se sont, par ailleurs, déroulées normalement et en l'absence d'une preuve que des intérêts personnels auraient été concrètement favorisés.

[54] Cependant, pour les motifs qui apparaissent ci-dessous, je dois me prononcer, à la suite de cette demande d'enquête, sur l'interprétation des règles éthiques et déontologiques du Code, au regard des faits qui me sont soumis, même si cela peut paraître théorique. La jurisprudence résultant des rapports d'enquêtes du commissaire permettra éventuellement que de moins en moins de questions théoriques soient considérées, les élus et leur personnel étant guidés par l'interprétation proposée par le commissaire.

1. Le député a-t-il un intérêt personnel et financier distinct de celui de l'ensemble des députés ou de la population à l'égard d'une question dont l'Assemblée nationale ou une commission dont il est membre est saisie?

[55] Au moment de la prise en considération du rapport de la Commission des finances publiques au sujet de l'étude détaillée du projet de loi, la question dont l'Assemblée nationale était saisie portait sur des modifications législatives et réglementaires concernant la *Loi sur les infractions en matière de boissons alcooliques* (chapitre I-8.1), la *Loi sur les permis d'alcool* (chapitre P-9.1), la *Loi sur la Société des alcools du Québec* (chapitre S-13), le *Règlement sur les modalités de vente des boissons alcooliques par les titulaires de permis d'épicerie* (chapitre S-13, r.6) et le *Règlement sur l'utilisation des matières premières par le titulaire d'un permis de production artisanale de vin* (2016, chapitre 9, article 18). Ces modifications législatives visaient notamment à encadrer l'exploitation d'un permis de production artisanale de boissons alcooliques, y compris le vin, et à en permettre la vente et la livraison à un titulaire de permis d'épicerie.

[56] Ainsi, la production artisanale de vin faisait partie des questions dont l'Assemblée nationale était saisie, notamment, le 18 mai 2016, au moment de la prise en considération du rapport de la Commission des finances publiques relatif à l'étude détaillée du projet de loi.

[57] Au moment de l'étude de cette question par l'Assemblée nationale, les intérêts personnels du ministre comprennent une participation dans l'entreprise *Les Vignes des Bacchantes inc.*, dont il est administrateur⁶. Le premier secteur d'activité économique mentionné pour cette entreprise au Registre des entreprises indique « *autre grande culture – ferme (vignoble)* ».

[58] Le ministre soutient qu'il n'a pas, dans le contexte de l'étude du projet de loi, un intérêt personnel et financier distinct de celui de l'ensemble des députés ou de la population, dans la mesure où l'entreprise produit du raisin et non pas du vin. Il soutient également qu'on ne peut conclure qu'il a un intérêt personnel et financier distinct simplement parce qu'il s'est retiré de situations semblables auparavant, par prudence.

[59] Il est vrai que les mesures de précaution prises antérieurement par le ministre ne prouvent pas, à elles seules, que celui-ci a véritablement un intérêt personnel et financier distinct de celui de l'ensemble des députés ou de la

⁶ On peut consulter le sommaire de la déclaration des intérêts personnels du ministre pour l'année 2014, établi par le commissaire (www.ced-qc.ca).

population. De plus, au moment d'appliquer l'article 25 du Code, il est effectivement pertinent de ne pas généraliser l'analyse de ce qui constitue un intérêt personnel et financier distinct de celui de l'ensemble des députés ou de la population. D'ailleurs, le qualificatif « distinct » utilisé par le législateur a justement pour objectif de limiter l'application de l'article 25 du Code à une situation particulière dans laquelle est placé un député, considérant son intérêt personnel et financier. Par exemple, si l'intérêt personnel et financier est le même pour l'ensemble des députés ou pour la population, sans qu'il soit possible d'identifier un élément distinctif, l'article 25 ne s'applique pas. Toutefois, l'analyse de cette question ne peut pas être effectuée sur le plan théorique seulement. La situation particulière du député doit être considérée.

[60] Le ministre soumet que, jusqu'à maintenant, son entreprise n'a vendu que du raisin dans le cadre de ses activités. D'une certaine façon, la distinction proposée par le ministre s'appuie sur une séparation chronologique des étapes devant conduire à la production artisanale de vin. Toutefois, le ministre exprime le souhait que son entreprise produise elle-même du vin dans le futur. De plus, en pratique, la production actuelle de raisin par *Les Vignes des Bacchantes inc.* n'est pas étrangère à la production artisanale de vin puisqu'elle en fournit la matière première. D'ailleurs, lorsque nous demandons au ministre ce qu'il ferait si une loi interdisant la production artisanale de vin au Québec était adoptée, il répond qu'il vendrait son raisin à des producteurs de vin à l'extérieur du Québec. Il y aurait donc un impact sur les activités de l'entreprise, même dans l'état actuel des choses.

[61] À cet égard, en plus de la fabrication de vin, le projet de loi concerne aussi la culture du raisin. C'est le cas lorsque l'on considère l'article 1 du *Règlement sur l'utilisation des matières premières par le titulaire d'un permis de production artisanale de vin*, introduit par l'article 18 du projet de loi.

« 1. Les matières premières qui composent le vin fabriqué par le titulaire d'un permis de production artisanale doivent s'y trouver selon les proportions suivantes :

- 1° un minimum de 50 % de ses propres raisins, frais ou transformés;
- 2° un maximum de 15 % de raisins frais ou transformés, de jus ou de moûts concentrés pouvant provenir de l'extérieur du Québec;
- 3° le reste pouvant être constitué de raisins frais ou transformés produits par un autre producteur agricole du Québec.

Toutefois, à compter du millésime 2022, ce titulaire doit fabriquer ses vins avec des raisins frais ou transformés provenant à 100 % du

Québec, dont un minimum de 50 % provenant de ses propres raisins, frais ou transformés. »

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

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

[64] À mon avis, à l'égard des questions introduites par le projet de loi, en considérant l'intérêt qu'il détient dans l'entreprise *Les Vignes des Bacchantes inc.*, monsieur Jacques Daoust a un intérêt personnel et financier distinct de celui de l'ensemble des députés ou de la population, au sens de l'article 25 du Code.

2. À quel moment l'Assemblée nationale ou une commission est-elle saisie d'une question pouvant conduire à l'application de l'article 25 du Code?

[65] Au moment de l'adoption d'une loi, l'Assemblée nationale et la commission de l'Assemblée nationale compétente interviennent à plusieurs étapes. Relativement au projet de loi, voici ce que nous avons noté.

[66] À la séance de l'Assemblée nationale du 3 décembre 2015, le ministre des Finances présente le projet de loi. Outre ce dernier, les leaders de l'opposition officielle et du gouvernement interviennent. La présentation du projet de loi fait l'objet d'un vote à main levée. Le ministre est présent.

[67] La Commission des finances publiques tient des consultations particulières les 11, 16 et 17 février 2016. Le ministre ne participe pas aux travaux de cette commission.

[68] Le 18 février 2016, le rapport de la Commission des finances publiques concernant les consultations particulières à l'égard du projet de loi est déposé par le vice-président. Aucun débat ni vote n'a lieu à cette occasion. Le ministre est présent.

[69] À l'occasion de la séance de l'Assemblée nationale du 12 avril 2016, le projet de loi fait l'objet d'une adoption de principe par les parlementaires. Outre le ministre des Finances, le whip en chef du gouvernement et le leader, les députés de Rousseau, Trois-Rivières, Berthier et Sainte-Marie-Saint-Jacques interviennent. L'adoption du principe est mise aux voix par un vote à main levée. Le ministre est absent.

[70] Le 10 mai 2016, s'appuyant sur l'article 25 du Code, le ministre quitte la séance lorsque le leader présente à l'Assemblée nationale une motion relative aux vins québécois indiquant, notamment « Que l'Assemblée nationale prenne acte de l'appui de la Société des alcools du Québec à une modification réglementaire permettant l'affichage des cépages sur les bouteilles de vin vendues dans les épiceries et dépanneurs en alimentation ».

[71] Par ailleurs, les 10 et 11 mai 2016, la Commission des finances publiques procède à l'étude détaillée du projet de loi. Au cours des travaux de cette commission, le ministre est absent.

[72] Le 12 mai 2016, le président de la Commission des finances publiques dépose à l'Assemblée nationale le rapport de cette commission concernant l'étude détaillée du projet de loi. Ce dépôt ne donne lieu à aucun débat ni vote. Le ministre est présent.

[73] Le 18 mai 2016, le rapport de la Commission des finances publiques concernant l'étude détaillée du projet de loi est pris en considération par les membres de l'Assemblée nationale. Cette prise en considération donne lieu à un débat auquel participent le ministre des Finances et le député de Rousseau. Un vote à main levée suit. Le ministre est présent.

[74] Le débat relatif à l'adoption du projet de loi par l'Assemblée nationale a lieu le 25 mai 2016. Outre le ministre des Finances, le whip en chef du gouvernement et le leader, les députés de Rousseau et de Trois-Rivières participent aux débats. Le vote sur l'adoption est reporté. Le ministre est absent.

[75] À la rubrique des votes reportés de la séance de l'Assemblée nationale du 26 mai 2016, le vote concernant l'adoption du projet de loi a lieu. Avant le début du vote, le ministre informe le président qu'il se retire en application de l'article 25 du Code.

[76] Dans sa formulation actuelle, l'article 25 du Code ne semble pas donner ouverture à une interprétation en fonction des étapes franchies par un projet de loi. En principe, dès que l'Assemblée nationale ou la commission compétente est saisie d'une question, le député qui a un intérêt personnel et financier distinct de celui de l'ensemble des députés ou de la population à l'égard de cette question doit se retirer. En pratique, une application systématique de cette règle à toutes les étapes du processus d'adoption d'un projet de loi, quelles que soient les circonstances, risque de dépasser la volonté du législateur.

[77] Lorsqu'il s'agit de l'étape de la présentation d'un projet de loi ou du dépôt d'un rapport d'une commission saisie de ce projet de loi, je ne crois pas que le législateur avait l'intention, en application de l'article 25 du Code, d'exiger qu'un député visé par cette question doive se retirer de la séance sans participer aux débats ni voter, sous réserve de circonstances particulières, notamment un vote nominal.

[78] Par contre, au moment des consultations ou de l'étude détaillée d'un projet de loi par la commission compétente, l'application de l'article 25 du Code, lorsque les circonstances l'exigent, me semble nécessaire. Il en est de même, à mon avis, pour ce qui est de l'adoption du principe d'un projet de loi et son adoption finale, en séance plénière de l'Assemblée nationale. Enfin, je crois que la prise en considération du rapport de la commission qui a procédé à l'étude détaillée d'un projet de loi est une étape pour laquelle l'article 25 du Code pourrait s'appliquer.

[79] En effet, suite au dépôt du rapport de la commission, de nouveaux amendements au projet de loi peuvent être déposés⁷. La prise en considération du rapport de la commission comprend un temps alloué aux débats, ainsi qu'une mise aux voix des amendements proposés, le cas échéant⁸.

[80] Ainsi, au moment de la prise en considération du rapport de la Commission des finances publiques concernant l'étude détaillée du projet de loi, le ministre devait se retirer, sans participer aux débats ni voter, vu son intérêt personnel et financier distinct de celui de l'ensemble des députés ou de la population à l'égard de la production artisanale de vin.

3. S'abstenir sans se retirer

[81] Il est bien établi qu'à la séance du 18 mai 2016, concernant la prise en considération du rapport de la Commission des finances publiques au sujet de

⁷ Article 252 du Règlement de l'Assemblée nationale (RAN).

⁸ Articles 253-254 du RAN. Voir aussi *La procédure parlementaire du Québec*, 3^e éd., Québec, Assemblée nationale, 2012, p. 439-440.

l'étude détaillée du projet de loi, le ministre est demeuré totalement passif. Il n'a pas participé aux débats en s'abstenant de tout commentaire. Cette inaction pourrait-elle suffire à répondre aux exigences prescrites par l'article 25 du Code, qui mentionne que le député qui a un intérêt personnel et financier distinct doit déclarer publiquement et sans délai la nature de son intérêt et se retirer de la séance sans exercer son droit de vote, ni participer aux débats?

[82] Cette façon de se retirer, sans le faire physiquement, mais en ne participant pas aux débats, peut sembler adéquate compte tenu du devoir concomitant du ministre de demeurer à la disposition des membres de l'Assemblée nationale pour le sujet suivant inscrit aux travaux parlementaires. Toutefois, l'article 25 du Code, même en l'interprétant largement, ne semble pas offrir cette latitude au député lorsque son intérêt personnel et financier distinct est en cause.

[83] Les débats parlementaires de la Commission des institutions, qui a étudié de façon détaillée le projet de Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale avant son adoption, apportent un éclairage utile à l'interprétation de l'article 25. À différents endroits, on y retrouve des indications à l'effet que l'inaction d'un député n'est pas suffisante pour satisfaire aux exigences de l'article 25, comme en témoignent les passages qui suivent.

[84] Pour ce qui est de la question du vote à main levée, on peut lire :

« **Mme Maltais:** Bien, généralement, on y va en groupe. À ce moment-là, si le député s'abstient, s'il veut s'abstenir, soit on y va... Il faut qu'il s'abstienne; sinon, il ne s'abstient pas⁹. »

[85] Puis, plus loin :

« **M. Sormany (Louis):** C'est ce qu'on veut, qu'il se retire de la séance.

M. Moreau: Est-ce que vous êtes satisfaits par le fait qu'il fasse une déclaration disant qu'il s'abstient de participer aux débats et de voter sur cette question, et rester présent, ou quitter la pièce?

Des voix: Se retirer de la séance.

M. Moreau: Se retirer de la séance¹⁰. »

⁹ Journal des débats de la Commission des institutions, 39^e législature, 1^{re} session, Le mercredi 26 mai 2010 – Vol. 41 N° 74, *Étude détaillée du projet de loi n° 48 - Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale*, page 50.

¹⁰ *Ibid.*, page 50.

[86] Enfin, à l'égard des mesures selon lesquelles un député doit divulguer son intérêt, se retirer et ne pas voter, on mentionne :

« **M. Auclair:** C'est clair, ça limite toute supposition de... ça donne une transparence complète. On perd peut-être l'avantage d'avoir la pertinence de son intervention, mais tu évites toute supposition puis apparence de. Et c'est là le jeu. Ce qu'on recherche, c'est ça, dans le fond¹¹. »

[87] Si j'ai bien compris l'intention du législateur concernant l'application de l'article 25 du Code, face au risque qu'une situation de conflit d'intérêts soit perçue, un député doit, dans l'état actuel de la législation, déclarer publiquement son intérêt personnel et financier distinct de celui de l'ensemble des députés ou de la population et se retirer de la séance sans participer aux débats ni voter. Il est important que les travaux des parlementaires à l'Assemblée nationale ou en commission ne soient pas directement ou indirectement influencés par l'intérêt personnel et financier d'un député qui, par exemple, interviendrait aux débats et voterait sans faire connaître sa situation, ou encore qui influencerait le cours des travaux par sa simple présence. Ces risques sont contrés par les exigences de l'article 25 du Code.

[88] En considérant les différentes étapes franchies dans l'étude du projet de loi, nous savons qu'au moment de la prise en considération du rapport de la Commission des finances publiques, le ministre n'a pas déclaré publiquement son intérêt et ne s'est pas retiré de la séance sans exercer son droit de vote, comme l'exige l'article 25 du Code.

[89] Comme nous l'avons souligné à différentes occasions depuis l'entrée en vigueur du Code, l'application systématique et rigoureuse de l'article 25 du Code risque de conduire à certaines situations inusitées. Toutefois, le texte de l'article 25 est formel et le commissaire n'a pas le pouvoir de modifier la loi. D'ailleurs, pour ces raisons, le rapport sur la mise en œuvre du Code, pour la période 2011-2014, recommande des modifications à l'article 25 du Code.

[90] Dans un premier rapport canadien¹² traitant d'une question de ce type, le Commissaire aux conflits d'intérêts de la Colombie-Britannique mentionnait qu'il s'agissait de trouver le juste point d'équilibre entre le droit des députés de

¹¹ *Ibid.*, page 52.

¹² Colombie-Britannique, Opinion of the Commissioner of Conflict of Interest pursuant to section 15(1) of the *Members' Conflict of Interest Act* – Whether it was a conflict of interest for the Honourable Michael de Jong, MLA, as a member of the Legal Services Society and a legal aid lawyer, to participate in debates and vote on amendments to the *Legal Services Society Act*, 26 octobre 1994.

participer aux débats parlementaires et leurs obligations aux termes des lois sur les conflits d'intérêts :

« Because the very foundation of our democratic system rests on freedom of speech and action by those elected to represent us, no lesser standard than that is acceptable for determining when a muzzle is to be placed on a member's participation. In a sense, what is required is a delicate balancing of a member's right to fully participate against his/her obligations to comply with the provisions of the *Members' Conflict of Interest Act*. Relevant as a factor for consideration, in arriving at what that balance ought to be, is an appreciation that a parliament is a conglomerate of individuals who each bring with them their experiences in life and the expertise they have acquired through training and experience¹³. »

[91] Cependant, l'article 25 du Code, tel qu'édicte par le législateur québécois, ne permet pas au commissaire d'effectuer une telle analyse des intérêts en cause et laisse peu de place aux nuances.

[92] En considérant les circonstances qui ont été portées à ma connaissance au cours de l'enquête, je dois constater, malgré les efforts déployés pour conjuguer les obligations prescrites par l'article 25 du Code et le devoir d'assurer une présence au Parlement au moment opportun, qu'un manquement à l'article 25 du Code a été commis par le ministre.

CONCLUSION

[93] Dans ces circonstances, je conclus que M. Jacques Daoust, député de Verdun et ministre des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports, jusqu'au 19 août 2016, a commis un manquement à l'article 25 du Code.

RECOMMANDATION

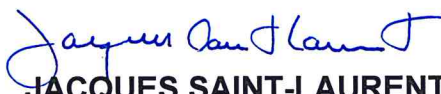
[94] Lorsque je conclus qu'un manquement au Code a été commis, l'article 99 du Code prévoit que je peux recommander qu'aucune sanction ne soit imposée ou que l'une ou l'autre des sanctions énoncées à cet article le soit.

[95] Les opinions exprimées dans le présent rapport d'enquête concernant l'interprétation de l'article 25 du Code permettront au député de savoir plus précisément comment se comporter pour respecter cette règle déontologique. Le ministre a sincèrement cru qu'il agissait de façon conforme au Code, vu les

¹³ *Ibid.*, page 11.

circonstances. Avec les informations dont il dispose maintenant, il reconnaît qu'il aurait pris la décision de se retirer.

[96] Dans le contexte d'une jurisprudence qui continue de préciser l'interprétation de la règle déontologique prévue à l'article 25 du Code, et considérant que dans les trois rapports d'enquête précédents constatant un manquement à l'article 25, je n'ai pas recommandé de sanction, je recommande, de la même façon, qu'aucune sanction ne soit imposée à l'égard de M. Jacques Daoust, député de Verdun et ministre des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports, jusqu'au 19 août 2016.



JACQUES SAINT-LAURENT

Commissaire à l'éthique et à la déontologie

29 août 2016

ANNEXE : PERSONNES RENCONTRÉES

Toutes les personnes interviewées sont énumérées ci-dessous, avec leur titre au moment des événements visés par l'enquête.

1. Jacques Daoust, ministre des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports et député de Verdun
2. Pascal D'Astous, directeur de cabinet du ministre des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports
3. François Bonnardel, leader parlementaire du deuxième groupe d'opposition et député de Granby