



COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE

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

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

au sujet de madame Nathalie Roy,
présidente du caucus du deuxième groupe d'opposition
et députée de Montarville¹

5 novembre 2018

1 En date du 2 août 2018, lors du dépôt de la demande d'enquête, madame Nathalie Roy exerçait ces fonctions.

TABLE DES MATIÈRES

PRÉAMBULE	1
1 CONTEXTE	1
2 EXPOSÉ DES FAITS ET DES ARGUMENTS SOULEVÉS	2
2.1 Les faits	2
2.1.1 Le rapport d'enquête du commissaire ad hoc Saint-Laurent	3
2.1.2 Les suites du rapport d'enquête du commissaire ad hoc Saint-Laurent	4
2.2 Observations et arguments du député.....	5
2.3 Observations et arguments de la présidente du caucus	5
2.4 Témoignage de monsieur Émond.....	6
3 ANALYSE.....	7
3.1 Dispositions applicables	7
3.1.1 Conflits d'intérêts (art. 15 et 16(1°) du Code)	7
3.1.2 Utilisation des biens et des services de l'État (art. 36 du Code)	7
3.2 Application aux faits	7
3.2.1 Conflits d'intérêts (art. 15 et 16(1°) du Code)	7
3.2.2 Utilisation des biens et des services de l'État (art.36 du Code)	8
3.3 Fin de l'analyse	10
3.4 Fin du processus	10
4 REMARQUES FINALES	11

PRÉAMBULE

[1] Le *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale*² (ci-après « Code ») a pour objet d'affirmer les valeurs et les principes éthiques de l'Assemblée nationale auxquels adhèrent les députés, d'édicter les règles déontologiques qu'ils doivent respecter et de prévoir les mécanismes d'application et de contrôle de ces règles³.

[2] La commissaire à l'éthique et à la déontologie (ci-après « commissaire ») est responsable de l'application du Code et relève de l'Assemblée nationale⁴, qui la nomme. La commissaire exerce ses fonctions dans un souci d'information, de prévention, de confidentialité, d'objectivité et d'impartialité⁵.

[3] Le député qui a des motifs raisonnables de croire qu'un autre député a commis un manquement aux articles 10 à 40 ou 42 à 61 du Code peut demander à la commissaire de faire une enquête⁶. 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.

1 CONTEXTE

[4] Le 2 août 2018, monsieur Claude Surprenant, député de Groulx⁷ (ci-après « député »), me transmet une demande d'enquête au sujet de madame Nathalie Roy, députée de Montarville et présidente du caucus du deuxième groupe d'opposition⁸ (ci-après « présidente du caucus »), conformément à l'article 91 du Code.

[5] Le député soutient qu'il a des motifs raisonnables de croire que la présidente du caucus pourrait avoir commis des manquements aux articles 15, 16(1^o) et 36 du Code⁹.

2 RLRQ, c. C-23.1.

3 *Id.*, art. 1.

4 *Id.*, art. 3.

5 *Id.*, art. 65.

6 *Id.*, art. 91.

7 En date du 2 août 2018, lors du dépôt de la demande d'enquête, monsieur Claude Surprenant occupait la fonction de député de Groulx. Ainsi, le présent rapport réfère à monsieur Claude Surprenant à titre de député, même si celui-ci n'a pas été réélu lors des élections générales du 1^{er} octobre 2018.

8 En date du 2 août 2018, lors du dépôt de la demande d'enquête, madame Nathalie Roy occupait les fonctions de députée de Montarville et de présidente du caucus du deuxième groupe d'opposition. Ainsi, le présent rapport réfère à madame Nathalie Roy à titre de députée et de présidente du caucus du deuxième groupe d'opposition, même si celle-ci occupe, depuis le 18 octobre 2018, les fonctions de ministre de la Culture et des Communications et de ministre responsable de la Langue française.

9 **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 :

[6] Dans sa demande, le député soumet les faits suivants :

« Alors qu'il est attaché politique de la députée de Mortagne [sic], monsieur Jean-Bernard Émond devient, le 18 août 2017, candidat officiel de la Coalition avenir Québec dans la circonscription de Richelieu.

Pendant qu'il est à l'emploi de la députée de Mortagne [sic], monsieur Émond multiplie les interventions à titre de porte-parole de la CAQ dans la circonscription de Richelieu, toujours en recevant sa rémunération de l'Assemblée nationale comme attaché politique dans la circonscription de Montarville.

En pleine semaine, il est au Parlement pour intervenir concernant la circonscription de Richelieu dans un contexte partisan alors qu'il doit être payé pour son travail concernant la circonscription de Montarville ».

[7] Le député invoque ainsi que la présidente du caucus aurait permis à monsieur Émond¹⁰ d'effectuer du travail de nature partisane dans le cadre de l'exercice de ses fonctions d'attaché politique au sein du bureau de la circonscription de Montarville. Selon lui, ces activités de nature partisane auraient été liées à la candidature de monsieur Émond pour la Coalition Avenir Québec (ci-après « CAQ ») dans la circonscription de Richelieu, en vue de la tenue des élections générales du 1^{er} octobre 2018.

2 EXPOSÉ DES FAITS ET DES ARGUMENTS SOULEVÉS

2.1 Les faits

[8] La présidente du caucus a été élue députée de la circonscription de Montarville aux élections générales du 4 septembre 2012 et réélue à celles du 7 avril 2014 et du 1^{er} octobre 2018. Le 2 août 2018, lors du dépôt de la demande d'enquête, elle occupait la fonction de présidente du caucus du deuxième groupe d'opposition, et ce, depuis le 2 juin 2014. À ce moment, elle était également porte-parole du deuxième groupe d'opposition en matière de laïcité, depuis le 25 avril 2014, ainsi qu'en matière d'immigration et d'intégrité, depuis le 2 septembre 2015.

[9] Le 2 août 2018, lors du dépôt de la demande d'enquête, monsieur Émond était candidat désigné pour la CAQ dans la circonscription de Richelieu, en vue de la tenue des élections générales du 1^{er} octobre 2018. Auparavant, il occupait la fonction d'attaché politique au sein du

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;

[...]

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.

10 En date du 2 août 2018, lors du dépôt de la demande d'enquête, monsieur Jean-Bernard Émond était candidat désigné pour la CAQ dans la circonscription de Richelieu, en vue de la tenue des élections générales du 1^{er} octobre 2018. Auparavant, il occupait un poste d'attaché politique auprès de la présidente du caucus, au bureau de la circonscription de Montarville. Il a démissionné de ces dernières fonctions au mois de mai 2018. Ainsi, le présent rapport réfère à monsieur Jean-Bernard Émond à titre d'attaché politique et de candidat désigné, même si celui-ci a été élu député de Richelieu lors des élections générales du 1^{er} octobre 2018.

bureau de la circonscription de Montarville, et ce, depuis 2012¹¹. Il a démissionné de cette fonction au cours du mois de mai 2018¹², afin de se consacrer à temps plein à sa candidature présentée pour la CAQ dans la circonscription de Richelieu. Monsieur Émond s'était précédemment porté candidat pour la CAQ dans la circonscription de Richelieu, aux élections générales du 4 septembre 2012 ainsi qu'aux élections partielles du 9 mars 2015¹³.

2.1.1 **Le rapport d'enquête du commissaire ad hoc Saint-Laurent**

[10] Le 30 novembre 2017, le commissaire *ad hoc* Saint-Laurent a remis au président de l'Assemblée nationale pour dépôt un rapport d'enquête au sujet de monsieur Claude Surprenant, député de Groulx¹⁴. Dans ce rapport, la présidente du caucus et monsieur Émond, notamment, sont mentionnés par le conseiller politique de madame Carole Poirier, alors whip en chef de l'opposition officielle et députée d'Hochelaga-Maisonneuve (ci-après « whip en chef de l'opposition officielle »)¹⁵. Voici comment le commissaire *ad hoc* Saint-Laurent rapporte les propos de ce conseiller politique :

« [121] On attire l'attention du commissaire sur la situation de monsieur Jean-Bernard Émond, attaché politique au bureau de circonscription de la députée de Montarville, madame Nathalie Roy. En même temps, il est candidat officiel pour la CAQ dans la circonscription de Richelieu pour la prochaine élection générale du 1^{er} octobre 2018, comme en témoigne l'annonce officielle faite par le chef, monsieur François Legault, le 18 août 2017. Monsieur Therrien-Denis nous remet des exemples de reportages faisant état des interventions de monsieur Émond, cette fois, à titre de porte-parole de la CAQ dans la circonscription de Richelieu, toujours en recevant sa rémunération de l'Assemblée nationale comme attaché politique dans la circonscription de Montarville. En pleine semaine, il est au Parlement pour intervenir concernant la circonscription de Richelieu dans un contexte partisan alors qu'il doit être payé pour son travail concernant la circonscription de Montarville. »¹⁶

Pour répondre à cette situation qui lui est relatée, le commissaire *ad hoc* Saint-Laurent statue que son mandat, dans le cadre de ce rapport, est circonscrit « par les demandes qui ont donné lieu aux enquêtes [...] »¹⁷, lesquelles n'incluent pas la situation impliquant la présidente du

11 COALITION AVENIR QUÉBEC, « Jean-Bernard Émond », disponible en ligne à l'adresse suivante : <https://coalitionavenirquebec.org/fr/blog/equipe/jean-bernard-emon/>.

12 Information provenant des observations de la présidente du caucus (voir *infra* par. 15).

13 ÉLECTIONS QUÉBEC, « Résultats électoraux », disponible en ligne à l'adresse suivante : <https://www.electionsquebec.qc.ca/francais/provincial/resultats-electoraux/.php>.

14 COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport au sujet de monsieur Claude Surprenant, député de Groulx*, 30 novembre 2017.

15 En date du 2 août 2018, lors du dépôt de la demande d'enquête, madame Carole Poirier occupait la fonction whip en chef de l'opposition officielle et de députée d'Hochelaga-Maisonneuve. Ainsi, le présent rapport réfère à madame Carole Poirier à titre de députée et de whip en chef de l'opposition officielle, même si celle-ci n'a pas été réélue lors des élections générales du 1^{er} octobre 2018.

16 Préc., note 14, par. 121.

17 *Id.*, note 14, par. 122.

caucus et monsieur Émond. Le commissaire *ad hoc* Saint-Laurent m'invite donc, en tant que commissaire en titre, à « évaluer la pertinence de poursuivre l'analyse des faits invoqués »¹⁸.

2.1.2 **Les suites du rapport d'enquête du commissaire ad hoc Saint-Laurent**

[11] Afin de donner suite aux rapports déposés par le commissaire *ad hoc* Saint-Laurent¹⁹ à l'automne 2017, dont celui précédemment cité, j'ai adressé, le 19 décembre 2017, une lettre aux whips de tous les groupes parlementaires ainsi qu'aux députés indépendants²⁰. Cette lettre indiquait qu'après avoir effectué les vérifications et les analyses pertinentes, j'ai pris la décision de ne pas procéder à des enquêtes supplémentaires découlant des faits déjà examinés.

[12] Cependant, j'y ai indiqué qu'un suivi devait nécessairement être effectué à la suite de la publication de ces rapports d'enquête. Dans ce contexte, j'ai entrepris de mettre de l'avant des mesures à court terme, de manière à adopter une approche préventive. En premier lieu, j'ai réitéré notre offre de service de formation générale ou portant sur des besoins spécifiques aux différentes formations politiques représentées à l'Assemblée nationale. En deuxième lieu, je me suis engagée à publier des lignes directrices visant à orienter les membres du personnel politique qui souhaitent se porter candidat à des élections provinciales²¹. Ces dernières ont été publiées en février 2018.

18 Préc., note 14, par. 123.

19 COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport au sujet de madame Carole Poirier, whip en chef de l'opposition officielle et députée d'Hochelaga-Maisonneuve*, 8 novembre 2017; COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport au sujet de monsieur Donald Martel, whip du deuxième groupe d'opposition et député de Nicolet-Bécancour*, 16 novembre 2017; COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport au sujet de monsieur Claude Surprenant, député de Groulx*, 30 novembre 2017; COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport au sujet de madame Christine St-Pierre, ministre des Relations internationales et de la Francophonie et députée d'Acadie, de 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, de monsieur Pierre Arcand, ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles, ministre responsable du Plan Nord et député de Mont-Royal, de monsieur Sébastien Proulx, ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport, ministre de la Famille et député de Jean-Talon, de monsieur Jean D'Amour, ministre délégué aux Affaires maritimes et député de Rivière-du-Loup-Témiscouata et de 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.

20 La lettre a été transmise aux whips des groupes parlementaires, soit madame Nicole Ménard, whip en chef du gouvernement et députée de Laporte, madame Carole Poirier, whip en chef de l'opposition officielle et députée d'Hochelaga-Maisonneuve, ainsi que monsieur Donald Martel, whip du deuxième groupe d'opposition et député de Nicolet-Bécancour.

La lettre a également été transmise à madame Manon Massé, députée de Sainte-Marie-Saint-Jacques, à titre de co-porte-parole de Québec Solidaire, à monsieur Gaétan Lelièvre, député de Gaspé, à madame Martine Ouellet, députée de Vachon, à monsieur Gerry Sklavounos, député de Laurier-Dorion, à monsieur Claude Surprenant, député de Groulx et à monsieur Pierre Paradis, député de Brome-Missisquoi.

Le président et le secrétaire général de l'Assemblée nationale du Québec ont également reçu une copie de cette lettre le 19 décembre 2017.

21 COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Lignes directrices applicables au personnel des députés, des cabinets de l'Assemblée nationale et des cabinets ministériels, Candidature aux élections provinciales*, février 2018.

2.2 Observations et arguments du député

[13] Le 8 août 2018, une avocate de mon bureau s'est entretenue avec le député afin de recueillir ses observations et de lui donner l'occasion d'apporter des précisions quant à sa demande d'enquête soumise le 2 août 2018. Dans le cadre de cet entretien, le député mentionne que son argumentaire est principalement contenu dans sa demande. Cependant, il ajoute que la présidente du caucus aurait permis à monsieur Émond d'effectuer du travail de nature partisane dans le cadre de ses fonctions d'attaché politique du bureau de la circonscription de Montarville. Il serait intervenu à titre de candidat désigné de la CAQ dans la circonscription de Richelieu ainsi qu'à l'Assemblée nationale, alors qu'il recevait une rémunération de l'Assemblée nationale liée à son poste d'attaché politique du bureau de la circonscription de Montarville. Le député allègue que la présidente du caucus aurait « tir[é] un avantage partisan » de cette situation. Il ne précise cependant pas ce qu'il entend par ces propos.

2.3 Observations et arguments de la présidente du caucus

[14] Le 13 août 2018, une avocate de mon bureau s'est entretenue avec la présidente du caucus au sujet de la demande d'enquête la concernant. Dans le cadre de cet entretien, cette dernière a eu l'occasion de présenter ses observations et sa version des faits.

[15] La présidente du caucus confirme que monsieur Émond occupait un poste d'attaché politique au bureau de la circonscription de Montarville depuis quelques années. Celui-ci a démissionné de ce poste à la fin du mois de mai 2018 afin de se consacrer à temps plein à sa candidature dans la circonscription de Richelieu, en vue de la tenue des élections générales du 1^{er} octobre 2018.

[16] La présidente du caucus apporte des précisions relatives au fonctionnement de son bureau de circonscription. Entre autres, elle explique que chaque membre du personnel de son bureau l'accompagne, tour à tour, à l'Assemblée nationale du Québec, pour une durée d'une journée et demie. Dans le cadre de ces déplacements, les employés ont l'occasion de suivre les travaux parlementaires ainsi que de prendre connaissance des dossiers défendus par la présidente du caucus devant l'Assemblée. Ils soutiennent, à cette occasion, le travail de la présidente du caucus, en accomplissant essentiellement des tâches cléricales et administratives. Ils peuvent également effectuer du travail dans le cadre de dossiers relatifs au programme Soutien à l'action bénévole, à des demandes soumises par les citoyens de la circonscription de Montarville et à des contrats impliquant le bureau de circonscription, entre autres. La présidente du caucus confirme que, lors de ces déplacements, les membres de son personnel effectuent du travail lié à l'exercice de sa charge de députée.

[17] Celle-ci ajoute que, dès son entrée en fonction, en tant que députée, elle a informé les membres de son personnel des règles en vertu desquelles une frontière doit exister entre, d'une part, les activités partisans et, d'autre part, le travail lié à l'exercice de la charge de députée effectué au bureau de circonscription. Le travail de nature partisane doit s'effectuer à l'extérieur des lieux de travail et des heures de travail consacrées au bureau de circonscription. La présidente du caucus affirme qu'aucune réunion partisane ne s'est tenue dans les locaux de son bureau de circonscription. De plus, elle réitère que les membres de son personnel ont un mandat clair, soit celui de travailler pour la députée, au bénéfice de la circonscription de

Montarville et de ses citoyens. La présidente du caucus explique que les membres de son personnel n'exercent aucune activité de nature partisane lors des heures de travail consacrées au bureau de circonscription. Enfin, celle-ci insiste sur le fait qu'elle accorde une très grande importance au respect des règles applicables dans le cadre de l'exercice de sa charge de députée.

[18] La présidente du caucus poursuit en soulignant que le député, dans sa demande d'enquête, reprend textuellement des extraits du rapport d'enquête du commissaire *ad hoc* Saint-Laurent précédemment cité²², lesquels relatent les faits évoqués par le conseiller politique de la whip en chef de l'opposition officielle. Enfin, la présidente du caucus indique qu'à la lecture de la demande d'enquête, elle ne comprend pas ce qui lui est précisément reproché. Elle soulève une absence de faits et de preuves au soutien des allégations contenues dans la demande.

2.4 Témoignage de monsieur Émond

[19] Le 21 août 2018, une avocate de mon bureau s'est entretenue avec monsieur Émond au sujet de la demande d'enquête, laquelle porte sur les manquements que pourrait avoir commis la présidente du caucus. Dans le cadre de cet entretien, monsieur Émond a été renseigné au sujet du contexte de la demande d'enquête, de mon mandat à titre de commissaire ainsi que des étapes relatives au processus d'enquête du bureau du Commissaire.

[20] De prime abord, il est évoqué que monsieur Émond s'est entretenu dès 2014 avec le bureau du Commissaire au sujet de la possibilité, en tant qu'attaché politique, de se porter candidat pour la CAQ, dans la circonscription de Richelieu, dans le cadre des élections partielles du 9 mars 2015.

[21] De plus, monsieur Émond précise qu'il a soumis une demande d'avis écrit, le 5 décembre 2017, auprès du bureau du Commissaire, à la suite de la publication du rapport d'enquête du commissaire *ad hoc* Saint-Laurent le mentionnant²³. Cette demande d'avis écrit avait pour objectif de l'informer des règles déontologiques applicables aux membres du personnel qui envisagent de se porter candidat à des élections provinciales. Monsieur Émond affirme également qu'il a soumis une telle demande afin d'obtenir des directives claires, de les appliquer et de s'y conformer.

[22] Monsieur Émond indique qu'il a suivi les recommandations émises dans l'avis du bureau du Commissaire. Il explique qu'il s'est assuré de maintenir une frontière entre sa fonction d'attaché politique du bureau de la circonscription de Montarville et sa candidature présentée pour la CAQ, dans la circonscription de Richelieu, en vue de la tenue des élections générales du 1^{er} octobre 2018. Monsieur Émond affirme que sa fonction d'attaché politique ne favorisait pas sa candidature pour la CAQ dans la circonscription de Richelieu. Il mentionne qu'il n'a pas été confronté à des situations dans le cadre desquelles il existait un conflit d'intérêts entre les deux fonctions qu'il occupait de manière concomitante.

22 Préc., note 14.

23 Monsieur Émond a consenti par écrit, le 26 septembre 2018, à ce que soit rendu public, dans le cadre du présent rapport, l'avis écrit qui lui a été donné par le bureau du Commissaire, conformément au deuxième alinéa de l'article 30 des Règles. En effet, en vertu de cet article, un avis écrit du bureau du Commissaire est confidentiel et ne peut être rendu public, à moins que le membre du personnel qui a demandé l'avis le rende public ou qu'il donne son consentement écrit.

[23] Monsieur Émond explique qu'il a soumis à quelques reprises une demande d'autorisation d'absence, dans le cadre de son poste d'attaché politique du bureau de la circonscription de Montarville, au motif qu'il devait effectuer des représentations à titre de candidat désigné pour la CAQ dans la circonscription de Richelieu. Il précise que ces demandes d'autorisation d'absence ont dûment été autorisées par la présidente du caucus.

3 **ANALYSE**

3.1 **Dispositions applicables**

[24] Dans sa demande d'enquête, le député invoque les articles 15, 16(1°) et 36 du Code.

3.1.1 ***Conflits d'intérêts (art. 15 et 16(1°) du Code)***

[25] En vertu de l'article 15 du Code, 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 ».

[26] En vertu de l'article 16(1°) du Code, un député ne peut « 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 ».

3.1.2 ***Utilisation des biens et des services de l'État (art. 36 du Code)***

[27] En vertu de l'article 36 du Code, un député doit utiliser « 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[tre] l'usage pour des activités liées à l'exercice de sa charge ».

3.2 **Application aux faits**

3.2.1 ***Conflits d'intérêts (art. 15 et 16(1°) du Code)***

[28] En premier lieu, dans le cadre de la demande qui m'a été présentée, je dois déterminer si, d'une part, la présidente du caucus s'est placée « dans une situation où son intérêt personnel [a pu] influencer son indépendance de jugement dans l'exercice de sa charge »²⁴, en vertu de l'article 15 du Code. D'autre part, je dois déterminer si la présidente du caucus a agi, tenté d'agir ou omis 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 d'une autre personne »²⁵, en vertu de l'article 16(1°) du Code²⁶.

[29] En l'espèce, le député soumet principalement au soutien de sa demande d'enquête les faits suivants : monsieur Émond a occupé un poste d'attaché politique au bureau de la circonscription de Montarville, tout en étant, de manière concomitante, candidat désigné pour la CAQ dans la circonscription de Richelieu, en vue de la tenue des élections générales du 1^{er} octobre 2018. Le député ajoute que monsieur Émond aurait « multipli[é] les interventions à titre de porte-parole de la CAQ dans la circonscription de Richelieu, toujours en recevant une

24 Art. 15 du Code.

25 *Id.*, art. 16(1°).

26 *Id.*

rémunération de l'Assemblée nationale comme attaché politique dans la circonscription de Montarville ». Celui-ci serait également intervenu, au Parlement, « concernant la circonscription de Richelieu dans un contexte partisan alors qu'il d[evait] être payé pour son travail concernant la circonscription de Montarville ». Le député ne joint aucun document additionnel au soutien de ses allégations.

[30] Dans le présent cas, la demande d'enquête n'établit pas de liens entre les faits qui ont été soumis et les manquements qui auraient été commis en vertu des articles 15 et 16(1°) du Code. En outre, le député n'a pas fait valoir, au soutien de sa demande d'enquête, des éléments factuels supplémentaires qui supportent les allégations qui y sont formulées à l'encontre de la présidente du caucus. Ainsi, la demande d'enquête n'expose pas de quelle manière les fonctions exercées par monsieur Émond, au sein du bureau de la circonscription de Montarville, auraient placé la présidente du caucus « dans une situation où son intérêt personnel [aurait pu] influencer son indépendance de jugement dans l'exercice de sa charge »²⁷. La demande ne présente pas non plus de quelle manière la présidente du caucus aurait agi, tenté d'agir ou omis 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 »²⁸.

3.2.2 *Utilisation des biens et des services de l'État (art.36 du Code)*

[31] En deuxième lieu, dans le cadre de la demande qui m'a été présentée, je dois déterminer si la présidente du caucus a utilisé « 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 [a permis] l'usage »²⁹ pour des activités qui ne sont pas liées à l'exercice de sa charge de députée, en vertu de l'article 36 du Code.

[32] Pour invoquer un manquement à l'article 36 du Code, le député devait soumettre des éléments permettant raisonnablement de croire que la présidente du caucus a permis à son employé d'utiliser les biens de l'État et les services fournis par l'État, pour des activités qui ne sont pas liées à l'exercice de sa charge de députée. En effet, l'article 36 du Code édicte qu'un député doit utiliser les biens de l'État et les services fournis par l'État et en permettre l'usage « pour des activités liées à l'exercice de sa charge »³⁰. À cet effet, la jurisprudence du commissaire *ad hoc* Saint-Laurent a établi que toute activité de nature purement ou substantiellement partisane³¹ ne doit pas se tenir au bureau de circonscription et doit être exercée à l'extérieur des heures de travail.

[33] Comme mentionné précédemment³², le député invoque principalement que monsieur Émond aurait effectué des interventions « de nature partisane » dans la circonscription de Richelieu ainsi qu'à l'Assemblée nationale, à titre de candidat désigné pour la CAQ dans la

27 *Id.*, art. 15.

28 *Id.*, art. 16(1°).

29 *Id.*, art. 36.

30 **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.

31 Préc., note 19.

32 *Supra*, par. 29.

circonscription de Richelieu, alors qu'il occupait, au même moment, un poste d'attaché politique au sein du bureau de la circonscription de Montarville.

[34] Tout d'abord, il importe de préciser que le fait d'occuper un poste d'attaché politique et, parallèlement, d'exercer une autre fonction de nature partisane ou non, ne contrevient pas, en soi, aux *Règles déontologiques applicables aux membres du personnel des députés et des cabinets de l'Assemblée nationale* (ci-après « Règles »)³³. Ces dernières ne prévoient pas d'incompatibilités de fonctions pour les membres du personnel d'un député.

[35] Au surplus, les lignes directrices publiées en février 2018 par le bureau du Commissaire énoncent qu'un membre du personnel d'un cabinet ministériel, d'un député ou d'un cabinet de l'Assemblée nationale peut se porter candidat à des élections provinciales ou être désigné comme tel. Cependant, les lignes directrices précisent qu'« [à] compter du déclenchement des élections, tout candidat doit cesser d'exercer ses fonctions de membre du personnel »³⁴.

[36] Ainsi, en vertu des Règles qui lui sont applicables, monsieur Émond pouvait occuper un poste d'attaché politique dans le bureau de la circonscription de Montarville et, de manière concomitante, se porter candidat pour la CAQ dans la circonscription de Richelieu, en vue de la tenue des élections générales du 1^{er} octobre 2018. Dans ce contexte, monsieur Émond devait toutefois respecter les autres dispositions des Règles, dont notamment celles qui sont liées aux conflits d'intérêts, à l'assiduité et à l'utilisation des biens et services de l'État. De plus, dès le déclenchement des élections, monsieur Émond devait cesser d'occuper son poste d'attaché politique dans le bureau de la circonscription de Montarville.

[37] En outre, le député, dans sa demande d'enquête, reprend textuellement certains extraits du rapport d'enquête du commissaire *ad hoc* Saint-Laurent³⁵ qui mentionnent la situation de monsieur Émond et de la présidente du caucus. À cet égard, il importe de rappeler que les faits soulevés dans ce dernier rapport d'enquête du commissaire *ad hoc* Saint-Laurent ont également fait l'objet d'une intervention du bureau du Commissaire antérieure à la demande d'enquête soumise par le député. En effet, comme je l'ai précisé plus tôt, j'ai transmis, le 19 décembre 2017, une lettre aux whips de tous les groupes parlementaires et aux députés indépendants de l'Assemblée nationale. Le député a reçu personnellement une copie de cette lettre. Cette lettre faisait suite aux rapports d'enquête du commissaire *ad hoc* Saint-Laurent³⁶ et avait pour objectif d'informer les parlementaires de ma décision, après avoir effectué des vérifications et analyses, de ne pas mener d'enquêtes supplémentaires sur les faits déjà examinés dans ces rapports, ce qui incluait, entre autres, la situation de la présidente du caucus et de monsieur Émond évoquée dans l'un de ces rapports. Le député n'a présenté aucun fait postérieur à mes vérifications qui pourrait laisser croire que monsieur Émond ne se serait pas conformé aux règles applicables ou que la présidente du caucus lui aurait permis de ne pas s'y conformer.

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

34 Préc., note 21, p. 1.

35 Préc., note 14, par. 121.

36 Préc., note 19.

3.3 Fin de l'analyse

[38] Lorsqu'une avocate de mon bureau a contacté le député pour obtenir de plus amples précisions relatives à sa demande d'enquête, ce dernier n'a pas été en mesure de préciser ou d'étayer les allégations relatives aux manquements invoqués. De plus, il n'a soumis aucune explication au soutien de son allégation en vertu de laquelle la présidente du caucus aurait « tiré un avantage partisan » du fait que monsieur Émond occupait un poste d'attaché politique dans le bureau de la circonscription de Montarville, tout en étant, de manière concomitante, candidat désigné pour la CAQ dans la circonscription de Richelieu, en vue de la tenue des élections générales du 1^{er} octobre 2018.

[39] J'ai néanmoins effectué des vérifications quant aux éléments contenus dans la demande d'enquête. J'ai ainsi donné l'occasion à la présidente du caucus de fournir ses observations et de présenter sa version des faits. Une avocate de mon bureau s'est également entretenue avec monsieur Émond quant aux faits allégués.

[40] Dans les circonstances, rien ne me permet de croire, d'une part, que la présidente du caucus s'est placée « dans une situation où son intérêt personnel [aurait pu] influencer son indépendance de jugement dans l'exercice de sa charge »³⁷ et, d'autre part, qu'elle a agi, tenté d'agir ou omis 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 »³⁸. De plus, rien ne me permet de croire qu'elle aurait permis à monsieur Émond d'utiliser les biens et les services de l'État pour des activités qui ne sont pas liées à l'exercice de sa charge de députée. Enfin, rien ne me permet de croire que monsieur Émond a contrevenu aux Règles, aux lignes directrices publiées en février 2018 ou aux recommandations émises dans l'avis écrit qui lui a été rendu le 20 décembre 2017.

[41] De tous les éléments que nous avons obtenus, aucun ne démontre l'existence d'un manquement, voire l'apparence d'un manquement.

3.4 Fin du processus

[42] Le législateur a prévu, à l'article 95 du Code³⁹, la possibilité de mettre fin au processus d'enquête, lorsque le commissaire est d'avis, après vérification, que la demande d'enquête est non fondée.

[43] Ainsi, même si le député ne pouvait savoir que monsieur Émond avait soumis une demande d'avis au bureau du Commissaire, il était à tout le moins informé de la lettre que je lui ai transmise, le 19 décembre 2017, donnant suite aux rapports d'enquête du commissaire *ad hoc* Saint-Laurent. Il devait également être informé des Règles et du contenu des lignes directrices publiées en février 2018, lesquelles lui ont été transmises par courriel le 6 février 2018⁴⁰. Enfin,

37 Art. 15 du Code.

38 *Id.*, art. 16(1°).

39 **95.** Si, après vérification, le commissaire est d'avis que la demande d'enquête est non fondée, il met fin au processus et l'indique dans son rapport. L'article 98 s'applique, compte tenu des adaptations nécessaires, à ce rapport.

40 Le 6 février 2018, le bureau du Commissaire a adressé un courriel aux députés, aux ministres, aux membres du personnel des députés ainsi qu'aux membres du personnel et aux directeurs des cabinets ministériels et des

le député n'a soulevé aucun élément nouveau quant à la situation qui était déjà identifiée dans le rapport du commissaire *ad hoc*.

[44] À la lumière des vérifications effectuées, j'en conclus que la demande d'enquête présentée par le député le 2 août 2018 concernant les manquements qu'aurait pu commettre la présidente du caucus est non fondée. En vertu de l'article 95 du Code, je mets donc fin au présent processus d'enquête.

4 **REMARQUES FINALES**

[45] Considérant ce qui précède, je tiens à rappeler qu'en vertu de l'article 91 du Code, un député qui demande au commissaire de faire une enquête sur les manquements que pourrait avoir commis un autre député doit avoir « des motifs raisonnables de croire qu'un autre député a commis un manquement » aux dispositions du Code.

[46] En ce sens, une demande d'enquête soumise par un député, en vertu de l'article 91 du Code, doit être ciblée et motivée. Elle doit exposer les motifs qui permettent raisonnablement de croire qu'un autre député a commis un manquement au Code. De plus, une telle demande ne peut pas inviter le commissaire à procéder à des vérifications pour déterminer s'il y a matière à enquête. Un député ne peut ainsi soumettre une demande qui constitue une « partie de pêche » ou une « recherche à l'aveugle ».

[47] Dans le cadre d'un précédent rapport d'enquête, le commissaire Saint-Laurent a souligné que « la lettre adressée par un député au commissaire doit indiquer les motifs pour lesquels il est raisonnable de croire que le Code n'a pas été respecté »⁴¹. Autrement la demande d'enquête pourrait être irrecevable⁴².

[48] De plus, dans le cadre de l'étude détaillée du projet de loi n° 48, *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale du Québec*⁴³ (ci-après « projet de loi n° 48 »), les députés ont discuté des dispositions du Code relatives aux enquêtes et aux rapports d'enquête du commissaire. Le Journal des débats fait état des préoccupations, à ce sujet, des députés ayant participé à l'étude détaillée du projet de loi n° 48 en commission parlementaire⁴⁴.

cabinets de l'Assemblée nationale, dans l'objectif de les informer de la publication des lignes directrices, visant à orienter les membres du personnel politique qui souhaitent se porter candidat à des élections provinciales.

41 COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport au sujet de monsieur Sam Hamad, ministre responsable de l'Administration gouvernementale et de la Révision permanente des programmes, jusqu'au 7 avril 2016, président du Conseil du trésor, jusqu'au 7 avril 2016, ministre responsable de la région de la Capitale-Nationale, jusqu'au 7 avril 2016 et député de Louis-Hébert*, 8 juin 2016, par. 234.

42 *Id.*, par. 235.

43 Projet de loi n° 48, *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale du Québec*, adopté le 3 décembre 2010, sanctionné le 8 décembre 2010, disponible en ligne à l'adresse suivante : <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-48-39-1.html>.

44 *Journal des débats de la Commission des institutions*, 1^{re} sess., 39^e légis., 7 juin 2010, « Étude détaillée du projet de loi n° 48, *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale* », CI-82, p. 44-64; *Journal des débats de la Commission des institutions*, 1^{re} sess., 39^e légis., 8 juin 2010, « Étude détaillée du projet de loi n° 48, *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale* », CI-84, p. 1-7.

[49] Ils indiquent qu'une demande d'enquête soumise par un député au commissaire doit être motivée et soutenue par des faits. La demande d'enquête doit présenter, *prima facie*, des faits qui appuient l'ouverture d'une enquête⁴⁵.

[50] Les députés ajoutent que le commissaire peut, après vérification, rejeter une demande d'enquête s'il considère que cette dernière est frivole, vexatoire, de mauvaise foi ou qu'elle ne présente aucun motif justifiant la tenue d'une enquête⁴⁶.

[51] En l'espèce, il importe donc, au regard de l'économie du Code, que les demandes d'enquête formulées par un député en vertu de l'article 91 reposent sur un argumentaire qui se rapporte minimalement aux manquements allégués.

[52] Une demande d'enquête peut engendrer des impacts considérables à l'égard d'un élu, surtout à l'aube d'élections générales. En conséquence, le député qui souhaite présenter une telle demande doit disposer d'informations tangibles soutenant sa démarche, sans quoi cette dernière pourrait être rejetée en raison de l'absence de motifs raisonnables. En effet, comme nous l'avons précédemment souligné, ce critère est le fondement de l'article 91 du Code. Ainsi, j'invite tous les élus à porter attention à cette exigence au moment de formuler une demande d'enquête.



ARIANE MIGNOLET

Commissaire à l'éthique et à la déontologie

5 novembre 2018

45 *Id.*

46 *Id.*