21 février 2024

RAPPORT D'ENQUÊTE

au sujet de monsieur Pascal Bérubé

député de Matane-Matapédia

COMMISSAIRE
À L'ÉTHIQUE ET À
LA DÉONTOLOGIE

TABLE DES MATIÈRES

PRÉAMBULE 1
1 CONTEXTE 1
1.1 Demande d'enquête 1
1.2 Processus d'enquête 3
2 EXPOSÉ DES FAITS 5
2.1 L'élection partielle dans la circonscription de Jean-Talon 5
2.2 Le courriel du Député du 15 septembre 2023 5
2.3 Le courriel du Parti du 18 septembre 2023 6
2.4 Le point de presse du 19 septembre 2023 6
2.5 Les observations du Député 7
2.5.1 Retour sur les évènements 7
2.5.2 L'utilisation des ressources de l'Assemblée nationale 8
2.5.3 Circonstances entourant la demande d'enquête 8
3 ANALYSE 9
3.1 Article 36 du Code : droit applicable 9
3.1.1 Utilisation de biens et services de l'État 9
3.1.2 Activités liées à l'exercice de la charge 10
3.1.3 Utilisation suffisamment significative 12
3.2 Article 36 du Code : application du droit aux faits 14
3.2.1 Utilisation de biens et services de l'État 14
3.2.2 Activités liées à l'exercice de la charge 14
3.2.3 Utilisation suffisamment significative 15
3.2.3.1 Le niveau de ressources de l'État mobilisées 15
3.2.3.2 L'objectif poursuivi et les moyens mis en œuvre pour l'atteindre 16
3.2.3.3 Les conséquences 17
3.2.3.4 Utilisation suffisamment significative : conclusion préliminaire 18
4 CONCLUSION 18
5 REMARQUES FINALES 18

PRÉAMBULE

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

[2] La commissaire à l'éthique et à la déontologie (ci-après la « commissaire ») est responsable de l'application du Code et relève de l'Assemblée nationale[3], qui la nomme. La commissaire exerce ses fonctions dans un souci d'information, de prévention, de confidentialité, d'objectivité et d'impartialité[4].

[3] Les membres de l'Assemblée nationale qui ont des motifs raisonnables de croire qu'un autre député a commis un manquement aux articles 10 à 40 ou 42 à 61 du Code peuvent demander à la commissaire de faire une enquête[5]. La demande d'enquête est présentée par écrit et énonce les motifs pour lesquels il est raisonnable de croire qu'un manquement a été commis.

[4] De plus, la commissaire peut faire une enquête de sa propre initiative. Dans ce dernier cas, la commissaire transmet à la personne visée un préavis raisonnable de son intention de faire une enquête pour déterminer si celle-ci a commis un manquement au présent Code[6].

1 CONTEXTE

[5] Le 26 mars 2007, monsieur Pascal Bérubé (ci-après le « Député ») est élu député de la circonscription de Matane. Il est réélu le 8 décembre 2008.

[6] Il est réélu député de la circonscription de Matane-Matapédia le 4 septembre 2012, puis le 7 avril 2014. Il exerce la charge de ministre délégué au Tourisme et celle de ministre responsable de la région du Bas-Saint-Laurent du 19 septembre 2012 au 23 avril 2014. Il est élu de nouveau le 1er octobre 2018 et le 3 octobre 2022.

1.1 Demande d'enquête

[7] Le 19 septembre 2023, le président du caucus du gouvernement et député de Blainville, monsieur Mario Laframboise (ci-après le « Demandeur »), me soumet une demande d'enquête, ayant des motifs raisonnables de croire que le Député aurait commis « un possible

1 RLRQ, c. C-23.1.

2 Art. 1 du Code.

3 Art. 3 du Code.

4 Art. 65 du Code.

5 Art. 91 du Code.

6 Art. 92 du Code.

manquement à l'article 36 du Code […] » en transmettant à des citoyennes et citoyens un courriel « les invitant à prêter main-forte au Parti Québécois en appuyant leur candidat à l'élection partielle de Jean-Talon […] ». Selon le Demandeur, « [l]edit courriel leur a été acheminé par l'adresse courriel de l'Assemblée nationale [du Député] ».

[8] Le Demandeur « [se] questionne » ainsi « sur l'usage [de l'adresse courriel de l'Assemblée nationale] à des fins partisanes », usage qui « [lui] apparaît flagran[t] et significati[f] ». Pour le Demandeur, « [n]on seulement le député envoie-t-il un courriel à un grand nombre de personnes afin de solliciter leur implication […] dans une élection partielle, il leur demande également de lui envoyer des noms et coordonnées sur son adresse de l'Assemblée nationale ». Le Demandeur s'interroge également sur les répercussions de ce courriel, à savoir le nombre d'échanges en ayant découlé ainsi que la quantité de noms et de coordonnées ayant été récoltés au profit du Parti Québécois (ci-après le « Parti »).

[9] Par ailleurs, le Demandeur soulève aussi l'enjeu de l'utilisation « répétée » de l'adresse courriel de l'Assemblée nationale à d'autres fins que celles liées à l'exercice de sa charge par le Député depuis 2007, ce dernier ayant mentionné n'avoir qu'une seule adresse courriel.

[10] Le 22 septembre 2023, j'indique au Député et au Demandeur que la demande est soumise dans un contexte bien particulier, soit celui d'une période électorale. Je leur rappelle que, dans mon plus récent rapport sur la mise en œuvre du Code, j'ai justement émis certaines observations, interrogations et pistes de réflexion à propos de la gestion des demandes d'enquête durant la période précédant des élections générales[7]. Bien que, dans le présent cas, il s'agisse d'une élection partielle, ce constat ne saurait être différent. En effet, une dynamique politique analogue caractérise également une période d'élection partielle.

[11] En outre, afin d'éviter que ma réponse à la demande d'enquête ne soit perçue, dans l'œil du public, comme un élément pouvant interférer dans la campagne électorale et au vu de l'imminence du scrutin, j'informe le Député et le Demandeur de ma décision d'en différer l'analyse jusqu'à ce que l'élection partielle dans la circonscription de Jean-Talon ait eu lieu. Je leur explique que cette avenue est rendue possible dans ce cas précis puisque la situation à l'origine du manquement allégué a cessé et puisque la preuve que je serais appelée à recueillir si une enquête était déclenchée ne risque pas d'être compromise. De plus, des personnes tierces, soit les candidates et candidats de l'élection partielle, risqueraient d'être affectées par la décision de déclencher ou non une enquête à ce stade.

[12] Le 6 octobre 2023, j'avise le Député que je procède à l'ouverture d'une enquête concernant l'envoi du courriel du 15 septembre 2023 et ses répercussions et lui demande de me fournir l'ensemble des informations factuelles s'y rapportant.

[13] Toutefois, j'informe le Député et le Demandeur que l'enquête ne portera pas sur une possible « utilisation répétée de l'adresse courriel de l'Assemblée nationale » par le Député à d'autres fins que l'exercice de sa charge depuis sa première élection en 2007. En effet, la demande ne fait pas état d'éléments suffisamment précis démontrant l'existence de motifs

---

7 COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Incursion au cœur du Code d'éthique et de déontologie : de la théorie à la pratique*, 2015-2019, Québec, Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2019, en ligne : <https://www.ced-qc.ca/contenu/Document/1592>, p. 52 et 53.

raisonnables de croire à un manquement à cet égard. Elle vise en outre une période très vaste — qui recoupe d'ailleurs une période pendant laquelle le Code n'était même pas encore à l'étude. Une demande ne peut inviter la commissaire à procéder à des vérifications pour déterminer s'il y a matière à enquête. Une députée ou un député ne peut ainsi soumettre une demande qui constitue une « partie de pêche » ou une « recherche à l'aveugle ».

1.2 **Processus d'enquête**

[14] Dans le cadre de la présente enquête, j'ai obtenu et consulté des documents en vertu des pouvoirs conférés par la *Loi sur les commissions d'enquête*[8]. Parmi ces documents, se trouvent :

- un courriel envoyé le 15 septembre 2023 à partir de l'adresse courriel de l'Assemblée nationale du Député à des personnes dont les noms sont sur la liste de membres du Parti Québécois de la circonscription de Jean-Talon;
- un courriel envoyé le 18 septembre 2023 à partir de l'adresse courriel du Parti Québécois;
- une liste contenant les noms et les adresses courriel des personnes membres du Parti Québécois de la circonscription de Jean-Talon en date du 17 octobre 2023; et
- une liste datée du 18 octobre 2023 et contenant les noms et les adresses courriel d'électrices et d'électeurs de la circonscription de Jean-Talon ayant appuyé le Parti Québécois lors des élections générales de 2022.

[15] J'ai également consulté la vidéo ainsi que de la transcription d'un point de presse — tenu le 19 septembre 2023 — du député de Camille-Laurin, chef du troisième groupe d'opposition et du Parti, monsieur Paul St-Pierre Plamondon (ci-après le « Chef du troisième groupe d'opposition »), du député des Îles-de-la-Madeleine, monsieur Joël Arseneau (ci-après le « Député des Îles-de-la-Madeleine ») et du Député. Ces documents sont disponibles sur le site Internet de l'Assemblée nationale[9].

---

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

[9] Pour consulter la vidéo du point de presse, voir : ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Point de presse de M. Paul St-Pierre Plamondon, chef du troisième groupe d'opposition, M. Pascal Bérubé, porte-parole du troisième groupe d'opposition en matière d'éducation et d'enseignement supérieur, et M. Joël Arseneau, porte-parole du troisième groupe d'opposition en matière de santé, de services sociaux et de soins à domicile*, 19 septembre 2023, en ligne : <https://assnat.qc.ca/fr/video-audio/archives-parlementaires/activites-presse/AudioVideo-100791.html?support=video>. Pour consulter la transcription du point de presse, voir : ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Point de presse de M. Paul St-Pierre Plamondon, chef du troisième groupe d'opposition, M. Pascal Bérubé, porte-parole du troisième groupe d'opposition en matière d'éducation et d'enseignement supérieur, et M. Joël Arseneau, porte-parole du troisième groupe d'opposition en matière de santé, de services sociaux et de soins à domicile*, 19 septembre 2023, en ligne : <https://assnat.qc.ca/fr/actualites-salle-presse/conferences-points-presse/ConferencePointPresse-89773.html>.

[16] De plus, j'ai recueilli le témoignage de madame Geneviève Péloquin, directrice de l'organisation du Parti (ci-après la « Directrice de l'organisation »), que je tiens à remercier pour sa collaboration et sa disponibilité.

[17] Le 10 octobre 2023, le Député me fait parvenir le courriel envoyé le 18 septembre depuis l'adresse courriel du Parti, qu'il présente comme un correctif de celui envoyé le 15 septembre à partir de son adresse courriel de l'Assemblée nationale.

[18] Le 17 octobre, je rencontre le Député une première fois, rencontre au cours de laquelle il me fait part de ses observations initiales et de ses préoccupations quant à la confidentialité des informations que je désire obtenir. Par la suite, le 26 octobre, je reçois par courrier deux (2) documents. Le premier est la liste des membres du Parti de la circonscription de Jean-Talon en date du 17 octobre. Le second est une liste d'électrices et électeurs de la circonscription de Jean-Talon ayant appuyé le Parti lors des élections générales de 2022. Le 10 novembre, le Député m'informe du nombre de courriels qu'il a reçus en réponse à son envoi du 15 septembre.

[19] Le 22 novembre, je rencontre le Député une seconde fois. Enfin, le 9 février 2024, je lui transmets un projet d'exposé des faits faisant état de la preuve recueillie dans le cadre de l'enquête et l'invite à me faire part de ses commentaires, ce qu'il fait le 15 et le 20 février suivants. Je le remercie pour sa collaboration.

[20] Enfin, à titre de commissaire, j'exerce mes fonctions dans un souci de confidentialité[10]. Ainsi, comme je l'ai fait dans d'autres cas, j'ai choisi ici de ne pas divulguer certaines informations qui m'apparaissent sensibles. En l'espèce, il s'agit du nombre de membres du Parti de la circonscription de Jean-Talon et de personnes ayant appuyé ce parti dans la circonscription lors des élections générales de 2022, représentant conséquemment le nombre total de destinataires ayant reçu le courriel envoyé par le Député le 15 septembre 2023. Ces renseignements apparaissent sur les listes que le Député m'a fournies. Je considère que le nombre de membres ou de personnes identifiées comme sympathisantes puisse être d'une grande importance pour un parti politique. Si ces informations me sont nécessaires pour mener à bien mon enquête et qu'une analyse de celles-ci s'impose, la diffusion de tels renseignements ne m'apparaît toutefois pas opportune en l'espèce. J'ai donc choisi de rédiger ce rapport de façon à donner suffisamment d'informations afin que le contexte puisse être compréhensible sans que soient révélés ces renseignements.

[10] L'article 65 du Code prévoit ce qui suit :

65. Le commissaire exerce ses fonctions dans un souci d'information, de prévention, de confidentialité, d'objectivité et d'impartialité. […]

2 EXPOSÉ DES FAITS

2.1 L'élection partielle dans la circonscription de Jean-Talon

[21] Le 30 août 2023, le gouvernement du Québec annonce, après la prise d'un décret à cet égard[11], qu'une élection partielle dans la circonscription de Jean-Talon aura lieu le 2 octobre suivant[12].

[22] Le lendemain, soit le 31 août 2023, une période de campagne électorale débute et s'échelonnera jusqu'au jour de l'élection[13].

2.2 Le courriel du Député du 15 septembre 2023

[23] La preuve démontre que le Parti préparait de son côté, aux moments des faits, l'envoi d'une communication à partir de son adresse courriel aux membres et aux sympathisantes et sympathisants de la circonscription de Jean-Talon. Ce genre de communication — nommée « Opération convaincre » — est une formule utilisée par le Parti depuis plusieurs élections afin d'identifier des personnes susceptibles d'appuyer leurs candidates et candidats. Aux fins du projet de communication réalisé dans le cadre de l'élection partielle, plusieurs personnes du Parti ont été impliquées et le Député, en raison de sa notoriété au sein de sa formation politique, a été choisi pour apparaître dans une vidéo servant à inciter les personnes à agir.

[24] Selon la Directrice de l'organisation, de manière spontanée, le Député a pris l'initiative, dans le contexte de l'élection partielle dans la circonscription de Jean-Talon, d'envoyer un message à partir de son adresse courriel de l'Assemblée nationale le vendredi 15 septembre 2023, à 17 h 24, et ce, en marge de la communication à être envoyée par le Parti.

[25] Cette communication ne contient pas le logo de l'Assemblée nationale ni le bloc de signature identifiant la charge que le Député exerce. Elle ne contient pas non plus la vidéo filmée à cette fin par le Parti. Le courriel est envoyé à la fois aux membres du Parti de la circonscription de Jean-Talon et aux personnes ayant appuyé ce parti politique dans cette circonscription lors des élections générales de 2022. Il contient le message suivant :

> « **De :** "Bérubé, Pascal" <[adresse courriel de l'Assemblée nationale du Député]>
>
> **Date :** 15 septembre 2023 à 17:24:29 HAE
>
> **Objet : Un appel à tous !**
>
> Bonjour,
>
> Je suis le député Pascal Bérubé du Parti Québécois.

---

[11] *Décret 1386-2023 concernant la tenue d'une élection partielle dans la circonscription électorale de Jean-Talon*, 30 août 2023.

[12] QUÉBEC, CABINET DU PREMIER MINISTRE, « L'élection partielle dans Jean-Talon aura lieu le 2 octobre 2023 », 30 août 2023, en ligne : <https://www.quebec.ca/nouvelles/actualites/details/lelection-partielle-dans-jean-talon-aura-lieu-le-2-octobre-2023-50194>.

[13] ÉLECTIONS QUÉBEC, « Grandes étapes d'une période électorale », en ligne : <https://www.electionsquebec.qc.ca/comprendre/comprendre-la-democratie-et-les-elections/grandes-etapes-dune-periode-electorale/>.

> Je vous écris exceptionnellement aujourd'hui car votre nom se trouve dans notre liste de membres du Parti Québécois dans la circonscription de Jean-Talon.
>
> Je vous invite à nous donner un coup de main pour nous aider à faire élire notre excellent candidat […] !
>
> Pouvez-vous identifier des personnes de votre entourage qui habitent dans la circonscription (Sainte-Foy et Sillery) et qui souhaitent voter pour nous ?
>
> Merci de m'indiquer leurs noms et leurs coordonnées. Chaque geste compte.
>
> Si vous avez des questions, n'hésitez pas.
>
> Salutations,
>
> Pascal Bérubé »

[26] La preuve révèle que le Député a reçu une cinquantaine de réponses à ce courriel, qu'il a ensuite transférées au Parti pour suivi.

2.3 **Le courriel du Parti du 18 septembre 2023**

[27] Un courriel, daté du lundi 18 septembre 2023, à 15 h 07, provenant de « L'équipe du Parti Québécois » est envoyé à partir de l'adresse électronique du Parti aux membres et aux sympathisantes et sympathisants de la circonscription de Jean-Talon.

[28] Le courriel donne un aperçu du déroulement de la campagne dans la circonscription de Jean-Talon et invite les militantes et militants à relever le défi lancé par le Député, soit de persuader des personnes indécises de la circonscription à voter pour le Parti. Voici son contenu :

> « Chers membres,
>
> La campagne dans **Jean-Talon** va bon train et sur le terrain, nous recevons de bons commentaires ! Le 2 octobre approche à grands pas, et nous avons besoin de vous. C'est pour cela que nous lançons **l'opération CONVAINCRE** [hyperlien] !
>
> [Vidéo montrant le Député avec la mention "Opération CONVAINCRE"]
>
> Dans le cadre de cette opération, nous faisons appel à vous chers militants et à votre cercle de connaissances. Notre député, **Pascal Bérubé**, vous lance un défi : **Convaincre deux personnes indécises, qui habitent dans la circonscription (Sainte-Foy et Sillery), de voter pour le Parti Québécois.** Il est important de nous faire parvenir leurs coordonnées en remplissant le formulaire [hyperlien] pour que nous puissions les contacter et **les encourager à aller voter.**
>
> Merci énormément à tous pour votre aide ! Gagnons **Jean-Talon** ensemble ! »

2.4 **Le point de presse du 19 septembre 2023**

[29] Le mardi 19 septembre 2023, à 10 h 30, à la salle Bernard-Lalonde de l'hôtel du Parlement, le Chef du troisième groupe d'opposition tient un point de presse en compagnie du Député des Îles-de-la-Madeleine et du Député[14]. Après une déclaration du Chef du

[14] Pour consulter la vidéo ou la transcription du point de presse, voir la note 9.

troisième groupe d'opposition suivie d'une déclaration du Député, les journalistes sur place sont invités à poser des questions.

[30] Un journaliste de la Tribune de la presse (ci-après le « Journaliste ») questionne alors le Député au sujet d'un courriel provenant de son adresse de l'Assemblée nationale dans lequel il invite les électrices et les électeurs à appuyer le candidat du Parti pour l'élection partielle de Jean-Talon. Le Journaliste demande au Député s'il a commis un impair. À cet égard, ce dernier indique qu'il a commis une erreur, mais qu'elle a été corrigée par la suite. Soulignant qu'il ne possède qu'une adresse courriel, il plaide la bonne foi et invite à évaluer son geste dans la perspective plus globale de l'utilisation de ressources ministérielles dans le contexte d'une élection partielle. Voici la transcription de l'échange :

> « [**Le Chef du troisième groupe d'opposition**] : Sur ce, on prend vos questions.
>
> [**Le Journaliste**] : Une question pour [le Député], compte tenu que vous venez de parler de Jean-Talon. Bien, habituellement, il faut séparer le travail du politique avec le travail partisan, n'est-ce pas ? Il y a un de vos anciens partisans, visiblement, qui m'a envoyé un courriel où vous invitez les gens à voter, à supporter votre candidat […], et vous avez utilisé votre adresse de l'Assemblée nationale. Est-ce que vous avez commis un impair ?
>
> [**Le Député**] : C'est vrai, c'est vrai. C'est mon erreur, puis on l'a corrigée rapidement, parce qu'on a envoyé un avis avec le courriel du parti. Mais j'ai juste une adresse courriel, moi, dans la vie, c'est la seule que j'utilise. Alors, c'était de bonne foi, puis je dis, essentiellement, aux gens… bien, des membres du Parti québécois à qui j'écris, puis je leur dis de voter.[15] »

[31] Par ailleurs, le message envoyé par le Parti le 18 septembre — soit la veille du point de presse — contient, aux yeux de la Directrice de l'organisation, tous les éléments nécessaires aux fins de l'« Opération convaincre ». La preuve révèle que considérant ce qui précède, le Parti n'a pas senti le besoin d'envoyer un courriel supplémentaire pour rectifier l'erreur reconnue par le Député lors du point de presse.

[32] À 15 h 30, le 19 septembre, le Demandeur me transmet par courriel sa demande d'enquête.

2.5 **Les observations du Député**

2.5.1 ***Retour sur les évènements***

[33] Le Député me fait part de ses observations lors d'une rencontre initiale en début d'enquête et lors d'une rencontre subséquente environ un mois plus tard.

[34] D'emblée, le Député reconnaît son action et admet avoir utilisé son adresse courriel de l'Assemblée nationale en toute connaissance de cause. En outre, il affirme avoir posé son action, pour laquelle il dit n'avoir rien à gagner, sans mauvaise intention. Bien qu'il considère que la situation relève de l'anecdote, le Député est conscient que le bureau du Commissaire

[15] ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Point de presse de M. Paul St-Pierre Plamondon, chef du troisième groupe d'opposition, M. Pascal Bérubé, porte-parole du troisième groupe d'opposition en matière d'éducation et d'enseignement supérieur, et M. Joël Arseneau, porte-parole du troisième groupe d'opposition en matière de santé, de services sociaux et de soins à domicile*, préc., note 9.

à l'éthique et à la déontologie (ci-après le « Commissaire ») doit faire respecter le Code. À cet égard, le Député assume sa conduite ainsi que les conséquences qui en découlent et assure qu'une telle situation ne se reproduira pas, notamment car il s'est créé depuis une adresse courriel personnelle.

[35] Le Député explique qu'avant d'envoyer son courriel, il a retiré la partie du bloc signature qui l'identifie comme député de Matane-Matapédia ainsi que le logo de l'Assemblée nationale justement pour ne pas utiliser son statut auprès des militantes et militants du Parti de la circonscription de Jean-Talon. D'ailleurs, le Député ajoute que ces militants ont accepté de fournir leur courriel au Parti et ont choisi de répondre à son message. Selon le Député, personne ne lui a répondu que son courriel était choquant ou inapproprié ou qu'il ne devait plus lui écrire. Même chose en ce qui a trait aux sympathisantes et sympathisants.

[36] Le Député indique avoir reçu une cinquantaine de réponses à son courriel du 15 septembre 2023. Il affirme ne pas avoir échangé avec les personnes qui ont répondu à son courriel. Il s'est contenté d'accuser réception des courriels et de les transférer au Parti pour suivi.

[37] Concernant le point de presse du 19 septembre 2023, il souligne qu'il a répondu au Journaliste avec honnêteté et sans hésitation. Il mentionne de nouveau qu'il ne possède alors qu'une seule adresse courriel, soit celle fournie par l'Assemblée nationale.

2.5.2 *L'utilisation des ressources de l'Assemblée nationale*

[38] Le Député soutient que l'adresse de laquelle provient un courriel ne confère aucun avantage pour convaincre des membres ou des sympathisantes et sympathisants de voter pour un parti. En outre, il avance, en se fondant notamment sur son interprétation de la jurisprudence en déontologie parlementaire américaine, que seule une utilisation de l'adresse courriel officielle posant un risque pour la sécurité nationale serait problématique.

[39] En outre, le Député est d'avis que le fait de séparer les fonctions partisanes de l'exercice de la charge de député au quotidien relève du défi. Il soutient que, selon son expérience de seize (16) ans, les députées et députés font tous « de la politique » et qu'il n'y a pas de cloison entre les rôles parlementaire et partisan. Il s'appuie sur l'exemple fictif d'une rencontre avec une citoyenne ou un citoyen qui lui parlerait de son dossier et qui, au cours de la conversation, passerait subitement à un sujet partisan.

2.5.3 *Circonstances entourant la demande d'enquête*

[40] Le Député mentionne que, dans le cadre de l'élection partielle dans la circonscription de Jean-Talon, plusieurs ministres auraient fait du porte-à-porte avec leur véhicule de fonction, assistés de membres de leur personnel politique. Il indique que des membres des cabinets ministériels auraient également utilisé leur adresse courriel professionnelle aux fins de l'élection partielle. Il déplore être le seul à qui cela est reproché.

[41] Me soulignant la pleine confiance qu'il a en moi et en l'institution que je représente, le Député exprime être très heurté par la demande d'enquête à son sujet qui, selon lui, aurait

été faite uniquement dans l'intention de nuire au Parti dans le cadre de l'élection partielle dans la circonscription de Jean-Talon. Il conteste l'opportunité de la demande.

[42] D'ailleurs, le Député est d'avis que le simple fait de faire l'objet d'une enquête cause un préjudice à la personne visée. Même en l'absence d'un manquement, la confiance du public à l'égard de celle-ci serait, selon le Député, minée.

3 **ANALYSE**

3.1 **Article 36 du Code : droit applicable**

[43] Dans sa demande d'enquête, le Demandeur soutient qu'il a des motifs raisonnables de croire que le Député aurait commis un possible manquement à l'article 36 du Code en transmettant, à des fins partisanes, un courriel à des citoyennes et citoyens à partir de son adresse courriel fournie par l'Assemblée nationale.

[44] L'article 36 du Code se lit comme suit :

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

[45] Il faut d'abord déterminer si les biens ou services utilisés sont des biens de l'État ou des services mis à la disposition de la députée ou du député par l'État. Ensuite, il importe d'établir si le député a utilisé ces biens ou services ou s'il en a permis l'utilisation pour des activités liées à l'exercice de sa charge. La jurisprudence du Commissaire indique à cet égard que les biens et services de l'État ne peuvent être utilisés à des fins personnelles ou partisanes et que leur usage ne peut être permis pour ces fins[16].

[46] Pour être contraire à l'article 36 du Code, l'utilisation des biens et services de l'État doit au surplus être irrégulière. Ainsi, il doit s'agir d'un usage qui n'est pas « normal[17] ». À ce titre, dans le cadre de l'analyse de cette disposition, il faut s'en remettre à l'esprit du Code et considérer chaque situation en fonction du contexte et des circonstances qui lui sont propres.

3.1.1 ***Utilisation de biens et services de l'État***

[47] La notion de biens de l'État, y compris les biens loués par l'État, ainsi que les services mis à disposition des parlementaires par l'État, inclut les ressources fournies par l'Assemblée nationale à une députée ou un député pour le fonctionnement d'un bureau de circonscription

---

16 COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport d'enquête au sujet de madame Carole Poirier, députée d'Hochelaga-Maisonneuve*, 8 novembre 2017, par. 159 à 162; COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport d'enquête au sujet de monsieur Eric Lefebvre, whip en chef du gouvernement et député d'Arthabaska*, 16 février 2022, par. 102.

17 COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport d'enquête au sujet de monsieur Jean-François Lisée, député de Rosemont*, 25 février 2019, par. 37; COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport d'enquête au sujet de madame Marie-Louise Tardif, députée de Laviolette–Saint-Maurice*, 2 décembre 2019, par. 146; COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport d'enquête au sujet de monsieur Eric Lefebvre, whip en chef du gouvernement et député d'Arthabaska*, préc., note 16, par. 103.

ou d'un cabinet de l'Assemblée nationale, ainsi que celles fournies par un ministère pour le fonctionnement d'un cabinet ministériel.

[48] En ce sens, tous les biens et services mis à la disposition d'un député ou d'une ou d'un ministre doivent servir exclusivement à l'exercice des fonctions[18]. Notamment, les bureaux de circonscription, les téléphones, les ordinateurs, la masse salariale ainsi que les adresses courriel professionnelles sont des biens et services de l'État, qu'ils soient fournis par l'Assemblée nationale ou un ministère[19]. Les budgets discrétionnaires dont l'octroi relève des parlementaires s'ajoutent à cette liste[20].

3.1.2 *Activités liées à l'exercice de la charge*

[49] La charge de député se caractérise par les trois (3) rôles qu'on lui reconnaît : celui de législateur, celui de contrôleur de l'activité gouvernementale et celui d'intermédiaire entre les citoyennes et citoyens d'une circonscription et l'Administration[21]. De plus, une députée ou un député peut exercer des fonctions parlementaires comme celles de ministre, de leader parlementaire, de whip ou de porte-parole[22]. Il peut également être amené à participer aux débats publics et à agir, à l'occasion, comme « ambassadeur de l'Assemblée » dans le cadre de missions à l'étranger ou de rencontres avec d'autres parlementaires[23].

---

18 COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport d'enquête au sujet de madame Christine St-Pierre, ministre des Relations internationales et de la Francophonie et députée de l'Acadie, madame Lise Thériault, vice-première ministre, ministre responsable des Petites et Moyennes Entreprises, de l'Allégement règlementaire et du Développement économique régional et députée d'Anjou–Louis-Riel, monsieur Pierre Arcand, ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles, ministre responsable du Plan Nord et député de Mont-Royal, monsieur Sébastien Proulx, ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport, ministre de la Famille et député de Jean-Talon, monsieur Jean D'Amour, ministre délégué aux Affaires maritimes et député de Rivière-du-Loup–Témiscouata, et monsieur Yves Bolduc, ex-ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport, ex-ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de la Science et ex-député de Jean-Talon*, 8 novembre 2017, par. 255; COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport d'enquête au sujet de monsieur Eric Lefebvre, whip en chef du gouvernement et député d'Arthabaska*, préc., note 16, par. 106.

19 COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport d'enquête au sujet de monsieur Jean-François Lisée, député de Rosemont*, préc., note 17, par. 31; COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport d'enquête au sujet de monsieur Claude Surprenant, député de Groulx*, 30 novembre 2017, par. 141; COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport d'enquête au sujet de monsieur Pierre Paradis, député de Brome-Missisquoi*, 4 juin 2018, par. 133; COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport d'enquête au sujet de monsieur Eric Lefebvre, whip en chef du gouvernement et député d'Arthabaska*, préc., note 16, par. 106.

20 COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Lignes directrices – Aide financière discrétionnaire – Députés et membres du Conseil exécutif*, Novembre 2021, en ligne : <https://www.ced-qc.ca/fr/document/1989>. Voir aussi : COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport d'enquête au sujet de monsieur Eric Lefebvre, whip en chef du gouvernement et député d'Arthabaska*, préc., note 16, par. 106.

21 ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *L'ABC de l'Assemblée*, en ligne : <https://www.assnat.qc.ca/fr/abc-assemblee/fonction-depute/index.html>, « La fonction de député ».

22 *Id.*

23 *Id.*

[50] La notion d'activités liées à l'exercice de la charge de député a été abordée à plusieurs reprises dans des rapports du Commissaire. Ainsi, il a été établi que des activités partisanes ne pouvaient être assimilées à des activités liées à l'exercice de la charge de député[24].

[51] Au surplus, il se dégage de rapports du Commissaire abordant cette notion que des activités liées à l'exercice de la charge de député peuvent inclure un aspect partisan sans nécessairement contrevenir au Code. En effet, il est indéniable qu'un député élu sous la bannière d'un parti politique exerce sa charge en étant motivé par les principes, valeurs et orientations véhiculés par ce parti. Il est dès lors normal qu'il existe des liens entre un député et son parti politique. En effet, l'exercice des trois (3) rôles mentionnés précédemment est évidemment teinté par le programme politique et les positions adoptées par le parti duquel provient le député, notamment lorsque ce dernier est appelé « à contribuer à l'adoption des lois et règlements, à participer aux pouvoirs de surveillance de l'Assemblée nationale sur tout acte du gouvernement, à porter assistance aux personnes et aux groupes qui demandent son aide et à participer aux débats publics[25] ». Le député « se consacre alors à des activités liées à l'exercice de sa charge au sens du Code[26] ». Toute analyse de ces activités doit inévitablement tenir compte de cette réalité.

[52] À cet égard, il a été indiqué, dans un rapport au sujet d'un membre de l'Assemblée nationale traitant de l'aspect partisan du travail d'une ou d'un membre du personnel politique, qu'« [o]n ne peut pas ignorer les liens étroits qui existent entre les activités liées à la charge d'un attaché politique et le volet partisan de ce mandat[27] ». Ainsi, une activité liée à l'exercice de la charge de député peut contenir un aspect partisan.

[53] Il importe cependant de bien distinguer les activités comportant un aspect partisan qui sont liées à l'exercice de la charge de député et les activités partisanes. La jurisprudence du Commissaire démontre qu'est partisan tout ce qui peut favoriser un parti ou l'une de ses candidates ou l'un de ses candidats ou, par extension, en défavoriser un autre[28]. Une activité qui vise à appuyer un parti politique ou un programme plutôt qu'un dossier d'intérêt public est ainsi de nature partisane. Par exemple, il a déjà été établi que des activités de financement,

---

[24] COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport d'enquête au sujet de monsieur Jean-François Lisée, député de Rosemont*, préc., note 17, par. 35; COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport d'enquête au sujet de madame Carole Poirier, députée d'Hochelaga-Maisonneuve*, préc., note 16, par. 167 à 169; COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport d'enquête au sujet de monsieur Claude Surprenant, député de Groulx*, préc., note 19, par. 148; COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport d'enquête au sujet de madame Nathalie Roy, députée de Montarville*, 5 novembre 2018, par. 32; COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport d'enquête au sujet de monsieur Eric Lefebvre, whip en chef du gouvernement et député d'Arthabaska*, préc., note 16, par. 108.

[25] COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport d'enquête au sujet de madame Carole Poirier, députée d'Hochelaga-Maisonneuve*, préc., note 16, par. 128.

[26] *Id.*

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

[28] COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport d'enquête au sujet de monsieur Eric Lefebvre, whip en chef du gouvernement et député d'Arthabaska*, préc., note 16, par. 114.

des congrès, des rencontres militantes, des appels de pointage et du porte-à-porte sont des activités partisanes[29].

[54] Ainsi, en principe, un député ne contrevient pas au Code lorsqu'il utilise les biens et services de l'État dans le cadre d'une activité liée à l'exercice de sa charge comportant un aspect partisan. Toutefois, lorsqu'il accomplit une activité partisane, on ne peut considérer que cette activité soit liée à l'exercice de la charge de député[30].

3.1.3 *Utilisation suffisamment significative*

[55] Comme l'indique la jurisprudence du Commissaire, l'utilisation des biens et services de l'État dans le cadre d'activités non liées à la charge de député doit en outre être irrégulière ou inadéquate afin de constituer un manquement à l'article 36 du Code[31].

[56] Cette interprétation s'appuie notamment sur l'intention du législateur exprimée lors de l'étude détaillée du projet de loi nº 48, *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale du Québec* (ci-après le « Projet de loi nº 48 »)[32]. Les parlementaires ont alors souligné que l'article 36 du Code énonce « une règle générale qui est celle d'une utilisation normale […] et adéquate[33] » des biens et services de l'État. Dans ce contexte, les parlementaires ont identifié la notion de « bon père de famille » et la norme de la « personne raisonnable placée dans les mêmes circonstances[34] » comme outils d'analyse permettant de déterminer si une députée ou un député a commis un manquement à cette disposition. Les parlementaires ont également évoqué la notion d'abus en lien avec l'utilisation des biens et services de l'État[35].

[57] Il ressort des débats de la Commission des institutions — qui a procédé à l'étude détaillée du Projet de loi nº 48 — que l'article 36 du Code ne doit pas être interprété trop restrictivement, car cela aurait pour effet de lui conférer une portée excessive. En effet, cette

---

29 COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport d'enquête au sujet de madame Carole Poirier, députée d'Hochelaga-Maisonneuve*, préc., note 16, par. 160 et 161; COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport d'enquête au sujet de monsieur Eric Lefebvre, whip en chef du gouvernement et député d'Arthabaska*, préc., note 16, par. 115.

30 COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport d'enquête au sujet de monsieur Eric Lefebvre, whip en chef du gouvernement et député d'Arthabaska*, préc., note 16, par. 116.

31 COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport d'enquête au sujet de monsieur Jean-François Lisée, député de Rosemont*, préc., note 17, par. 37; COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport d'enquête au sujet de monsieur Pierre Paradis, député de Brome-Missisquoi*, préc., note 19, par. 134; COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport d'enquête au sujet de madame Marie-Louise Tardif, députée de Laviolette–Saint-Maurice*, préc., note 17, par. 146; COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport d'enquête au sujet de monsieur Eric Lefebvre, whip en chef du gouvernement et député d'Arthabaska*, préc., note 16, par. 117.

32 Voir notamment : COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport d'enquête au sujet de monsieur Eric Lefebvre, whip en chef du gouvernement et député d'Arthabaska*, préc., note 16, par. 118.

33 ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Journal des débats de la Commission permanente des institutions*, 1re sess., 39e légis., 31 mai 2010, vol. 41, nº 77, p. 33 et 34.

34 *Id.*

35 *Id.*

disposition du Code doit être analysée à la lumière de l'économie générale du Code, notamment au regard des valeurs de l'Assemblée nationale[36]. L'application de l'article 36 du Code doit s'apprécier dans le concret, en fonction des circonstances propres à chaque cas d'espèce[37]. Une interprétation trop restrictive de cet article complexifierait inutilement le travail des parlementaires et ne permettrait pas de servir l'intérêt public au bout du compte[38].

[58] Conséquemment, il serait contraire à l'intention du législateur de conclure à un manquement pour une utilisation anecdotique, superficielle ou mineure des biens et services de l'État dans le cadre d'une activité qui n'est pas liée à l'exercice de la charge de député[39]. Il faut comprendre les mots « anecdotique », « superficielle » et « mineure » selon leur sens usuel.

[59] Par le passé, il a été déterminé que le fait d'enregistrer un vote dans le contexte d'une course à la chefferie d'un parti politique à partir d'un ordinateur fourni par l'Assemblée nationale n'est pas suffisamment significatif pour constituer un manquement au Code[40]. La même conclusion vaut pour le fait d'utiliser un ordinateur et une adresse courriel fournis par l'Assemblée nationale pour transmettre une convocation à une formation partisane à des participantes et participants et envoyer le fichier de la présentation[41]. Dans ce dernier cas, qui concernait une utilisation de biens et services de l'État par des membres du personnel, il a cependant été affirmé « qu'il va de soi qu'une utilisation répétée de son adresse courriel de l'Assemblée nationale pour transférer des informations de nature partisane ne saurait être tolérée ni acceptée[42] ».

[60] En revanche, il a été déterminé que le niveau de mobilisation des ressources était suffisant pour qu'une utilisation soit considérée comme inadéquate lorsque des membres du personnel d'un cabinet ont utilisé les ressources de l'État afin de planifier une formation partisane, à laquelle elles et ils ont convoqué leurs collègues des bureaux de circonscription, ont participé activement quant à son animation, sa diffusion et son enregistrement et de laquelle ils ont assuré le suivi[43].

---

36 Art. 6 à 9 du Code.

37 COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport d'enquête au sujet de monsieur Jean-François Lisée, député de Rosemont*, préc., note 17, par. 35.

38 COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport d'enquête au sujet de monsieur Eric Lefebvre, whip en chef du gouvernement et député d'Arthabaska*, préc., note 16, par. 119.

39 *Id.*, par. 120.

40 COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport d'enquête au sujet de monsieur Jean-François Lisée, député de Rosemont*, préc., note 17, par. 40 et 41.

41 COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport d'enquête au sujet de monsieur Eric Lefebvre, whip en chef du gouvernement et député d'Arthabaska*, préc., note 16, par. 69.

42 *Id.*, par. 157.

43 *Id.*, par. 158 et 159.

3.2 **Article 36 du Code : application du droit aux faits**

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

- Un bien ou un service de l'État a-t-il été utilisé lors de ou à l'occasion de l'envoi du courriel du 15 septembre 2023 ?
- Le cas échéant, l'envoi de ce courriel est-il lié à l'exercice de la charge du Député ?
- Dans la négative, l'utilisation du bien ou du service de l'État est-elle suffisamment significative ?

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

[62] La preuve recueillie démontre que le 15 septembre 2023, le Député a envoyé un courriel à des membres ainsi qu'à des sympathisantes et sympathisants du Parti de la circonscription de Jean-Talon au moyen de son adresse courriel fournie par l'Assemblée nationale. Il s'agit en effet d'un fait avéré et reconnu par le Député.

[63] L'Assemblée nationale met à la disposition des députées et députés plusieurs biens et services, incluant notamment une adresse courriel professionnelle[44]. Ainsi, lorsque le Député envoie le courriel à partir de son adresse courriel professionnelle, il utilise les biens et services de l'État au sens de l'article 36 du Code.

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

[64] La preuve recueillie démontre que l'objectif du courriel envoyé est d'inviter des membres et des sympathisantes ou sympathisants du Parti de la circonscription de Jean-Talon à identifier des personnes de leur entourage qui habitent dans la circonscription et qui souhaitent voter pour ce parti politique. En outre, dans ce courriel, le Député demande aux destinataires de lui fournir les noms et coordonnées de ces personnes. Il n'agit donc ni dans l'exercice de sa charge de député de Matane-Matapédia ni à titre de porte-parole pour son groupe parlementaire, mais plutôt dans l'objectif d'appuyer le candidat de son parti dans le cadre de l'élection partielle.

[65] À sa lecture, il est manifeste que le courriel cherche à favoriser le Parti et son candidat puisqu'il vise à augmenter les votes en sa faveur lors du scrutin. Il s'agit clairement d'une activité partisane et non d'une activité liée à l'exercice de la charge du Député, ce que ce dernier reconnaît d'ailleurs. Le fait de solliciter des membres et des sympathisants de son parti politique pour qu'ils donnent le nom d'autres personnes susceptibles de l'appuyer n'est évidemment pas lié à l'exercice de la charge de député. Lorsqu'on considère également le fait que le Député envoie ce courriel à des personnes qui ne résident pas dans la circonscription qu'il représente, le caractère strictement partisan de la communication est sans équivoque.

[66] Le fait que le Député ait retiré du courriel le logo de l'Assemblée nationale et la mention « Député de Matane-Matapédia » ne signifie pas qu'un bien de l'État puisse être

[44] COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET À LA DÉONTOLOGIE, *Rapport d'enquête au sujet de monsieur Jean-François Lisée, député de Rosemont*, préc., note 17, par. 31.

utilisé à des fins partisanes. En effaçant toute référence à l'Assemblée nationale pour tracer la frontière entre les fins liées à l'exercice de la charge et celles de nature partisane, le Député tente de se conformer à une interprétation erronée de l'article 36 du Code, car ce faisant, il utilise tout de même un bien de l'État — en l'occurrence, l'adresse courriel fournie par l'Assemblée nationale — à des fins étrangères à l'exercice de sa charge.

3.2.3 *Utilisation suffisamment significative*

[67] Ayant déterminé que des biens et services de l'État ont été utilisés et que cette utilisation n'est pas liée à l'exercice de la charge du Député, mais plutôt, en l'occurrence, à des fins partisanes, il y a lieu d'examiner si l'utilisation est suffisamment significative pour constituer un manquement.

[68] Comme je l'ai mentionné précédemment, d'une part, il a été déterminé que le fait de voter à la course à la chefferie de son parti politique ou, pour des membres du personnel, d'utiliser l'ordinateur et l'adresse courriel fournis par l'Assemblée nationale pour convoquer d'autres membres du personnel à une formation partisane ne constitue pas une utilisation suffisamment significative pour fonder un manquement[45]. D'autre part, il a été considéré que le fait, pour des membres du personnel, de planifier, d'animer, de diffuser et d'enregistrer une formation partisane et d'en assurer le suivi, notamment en utilisant les ordinateurs et adresses courriel de l'Assemblée nationale, est une utilisation suffisamment significative pour constituer un manquement[46].

[69] À la lumière de la jurisprudence et de la documentation existante du Commissaire, des débats parlementaires entourant l'adoption du Code ainsi que de la jurisprudence d'homologues, il me semble maintenant possible de dégager certains critères permettant d'évaluer ce qu'est une utilisation suffisamment significative des biens et services de l'État à des fins non liées à l'exercice de la charge.

[70] Ces critères ne sont ni cumulatifs ni déterminants en soi. Ils ne sont pas non plus exhaustifs; d'autres aspects pourraient également être pris en considération selon le contexte. La pondération de ces critères varie selon les circonstances et ceux-ci sont soupesés en relation les uns avec les autres. Il s'agit d'indices à prendre en considération pour déterminer si l'utilisation de biens ou services de l'État à des fins autres que celles liées à l'exercice de la charge est suffisamment significative pour constituer un manquement au Code.

3.2.3.1 *Le niveau de ressources de l'État mobilisées*

[71] Le niveau de ressources publiques mobilisées dans le cadre de l'utilisation par une députée ou un député d'un bien ou service de l'État à des fins autres que l'exercice de sa charge est l'un des éléments à prendre en considération afin d'évaluer si cette utilisation est suffisamment significative pour constituer un manquement à l'article 36 du Code.

[72] Dans un cas où il a été déterminé que l'utilisation était suffisamment significative pour constituer un manquement, cette conclusion était notamment fondée sur le niveau élevé de

---

[45] *Supra*, par. [59].

[46] *Supra*, par. [60].

ressources de l'État mobilisées[47]. Des membres du personnel d'un cabinet avaient en effet consacré plusieurs heures de travail à préparer et animer une formation donnée en mode webinaire et à en assurer le suivi, et ce, alors qu'elles et ils étaient rémunérés par l'Assemblée nationale. À l'inverse, dans les cas où il a été déterminé que l'utilisation n'était pas suffisamment significative, le fait qu'il s'agisse de gestes ponctuels, impliquant la mobilisation d'un faible niveau de ressources de l'État, militait en ce sens[48].

[73] D'ailleurs, dans un (1) cas ontarien, un ancien député a été blâmé pour avoir envoyé à plusieurs reprises des courriels invitant des citoyennes et citoyens qui avaient confié leurs coordonnées au bureau de circonscription à appuyer un parti politique fédéral et ses candidates et candidats. Pour ce faire, l'ancien député avait utilisé les adresses courriel obtenues dans l'exercice de sa charge. Le temps de travail des membres de son personnel ainsi que les appareils fournis par l'Assemblée législative de l'Ontario avaient aussi été mis à contribution pour élaborer les messages partisans contenus dans ces courriels[49]. Le niveau de ressources de l'État mobilisées était donc élevé.

[74] De manière analogue, dans deux (2) cas survenus au Royaume-Uni, il a été déterminé qu'il était répréhensible pour des députés d'envoyer, en pleine période de campagne électorale, des lettres de nature partisane à des électrices et électeurs de leur circonscription en utilisant les enveloppes prépayées par la Chambre des communes et ornées du logo de celle-ci[50]. Ici, le niveau de ressources publiques mobilisées était également très élevé.

[75] En l'espèce, la preuve démontre que le Député a plutôt utilisé les listes de coordonnées en la possession du Parti, et non celles qu'il a pu obtenir dans l'exercice de sa charge. La preuve révèle également que, hormis l'adresse courriel professionnelle du Député, aucune autre ressource de l'Assemblée nationale n'a été utilisée. Ce sont plutôt les ressources du Parti qui ont été mobilisées dans le cadre de la préparation du courriel. Toute proportion gardée, l'utilisation de l'adresse courriel de l'Assemblée nationale à cette fin par le Député — soit l'envoi d'un seul courriel — est donc limitée, et le niveau de ressources publiques mobilisées est ainsi peu élevé. En outre, sur le plan de l'utilisation des biens et services de l'État, on ne peut comparer l'envoi de centaines de lettres timbrées à un seul courriel comprenant plusieurs destinataires, aussi nombreux soient-ils.

3.2.3.2 ***L'objectif poursuivi et les moyens mis en œuvre pour l'atteindre***

[76] L'objectif poursuivi par la députée ou le député qui utilise un bien ou service de l'État à des fins autres que l'exercice de sa charge et les moyens mis en œuvre pour l'atteindre doivent également être considérés afin d'évaluer si cette utilisation est suffisamment

---

47 *Id.*

48 *Supra*, par. [59].

49 ONTARIO, OFFICE OF THE INTEGRITY COMMISSIONER, *Report Re Randy Hillier, Member for Provincial Parliament for Lanark–Frontenac–Kingston, (MPP Hillier No. 1)*, 13 avril 2022, par. 142 à 145.

50 ROYAUME-UNI, PARLIAMENTARY COMMISSIONER FOR STANDARDS, *Rectification: Mr Daniel Zeichner MP*, 2020 (ci-après « Rectification Zeichner »), p. 19; ROYAUME-UNI, PARLIAMENTARY COMMISSIONER FOR STANDARDS, *Rectification: Mr George Freeman MP*, 2020 (ci-après « Rectification Freeman »), p. 24.

significative pour constituer un manquement à l'article 36 du Code. À cet égard, le choix des moyens est tributaire de l'objectif recherché.

[77] De fait, le moment de l'utilisation du bien ou service de l'État ainsi que sa portée sont certainement à prendre en considération. S'il s'agit d'un message, comme dans le présent cas, il faut se demander à quel moment il a été envoyé, à qui et dans quelle intention. Autrement dit, il faut identifier les moyens pris par le député pour atteindre son objectif.

[78] Ici, le message est envoyé en plein cœur de la campagne électorale qui se déroule alors dans la circonscription de Jean-Talon.

[79] Le courriel du Député est cependant adressé uniquement aux partisanes et partisans du Parti d'une seule circonscription et vise à inciter leur mobilisation. Aucune référence à l'Assemblée nationale ou à la charge du Député ne figure dans le courriel. Celui-ci n'est pas destiné à l'ensemble des électrices et électeurs d'une circonscription ou de la population du Québec ce qui, à mon avis, en amoindrit grandement l'impact.

[80] Afin de mettre en perspective la situation faisant l'objet de ce rapport, il est utile de tenir compte des deux (2) cas britanniques abordés précédemment. Dans ces cas, il a été déterminé qu'il était répréhensible pour des députés d'envoyer, à l'aube d'une campagne électorale, des lettres de nature partisane à des électrices et électeurs de leur circonscription à l'aide des enveloppes prépayées par la Chambre des communes et ornées du logo de celle-ci. Pour en arriver à cette conclusion, le but, le ton et le contenu des lettres ainsi que le moment de leur envoi ont été considérés[51]. Bien que présentées comme étant liées aux activités parlementaires, les lettres cherchaient délibérément à influencer le choix des électeurs dans le cadre du scrutin à venir.

[81] Dans le présent cas, l'objectif poursuivi par le Député est de susciter une certaine action des membres et des sympathisantes et sympathisants du Parti dans la circonscription de Jean-Talon. Pour y parvenir, la preuve recueillie révèle que le Député envoie le courriel dans un élan d'empressement, en période de campagne électorale, en marge de la communication préparée par le Parti, dont l'envoi était déjà prévu. Toutefois, de manière générale, la communication ne vise pas, contrairement à ce qui prévaut dans les deux (2) cas britanniques présentés précédemment, à persuader l'ensemble des électeurs d'une circonscription ni à entretenir une ambiguïté quant aux fonctions exercées par le Député. Ce dernier s'adresse en effet aux destinataires — qui je le rappelle sont des militantes et militants et sympathisants de son parti politique — en mettant l'accent sur son appartenance au Parti et non sur ses fonctions parlementaires.

3.2.3.3 ***Les conséquences***

[82] Les conséquences engendrées par l'utilisation par une députée ou un député d'un bien ou service de l'État à des fins autres que l'exercice de sa charge doivent de même être prises en considération afin d'évaluer si cette utilisation est suffisamment significative pour constituer un manquement à l'article 36 du Code.

---

[51] *Id.*

[83] Dans le cas d'une communication, par exemple, il est possible de considérer les actions engendrées et le nombre de réponses générées, l'implication du député ainsi que le risque de confusion. Il faut ici tenir compte non seulement des conséquences se dégageant directement de l'objectif poursuivi par la communication au départ et des moyens pris pour l'atteindre, mais aussi de toutes celles qui ont découlé de la communication et qu'une personne bien informée aurait raisonnablement dû prévoir.

[84] Dans le présent cas, la preuve recueillie révèle que le Député a reçu une cinquantaine de réponses à son courriel initial. L'implication du Député s'est alors limitée à transférer les coordonnées obtenues au Parti pour suivi.

[85] En outre, considérant le fond et la forme du courriel et le fait qu'il soit adressé uniquement à des membres et des sympathisantes et sympathisants du Parti, je constate que le risque de confusion entre ses fonctions parlementaires et ses activités partisanes est, du point de vue d'une personne raisonnablement bien informée, très limité, voire nul.

[86] D'ailleurs, le fait que le Député se soit depuis créé une adresse courriel personnelle contribue à réduire le risque qu'une telle situation se reproduise.

[87] Les conséquences découlant de l'utilisation des ressources de l'État par le Député en l'espèce sont donc somme toute minimes.

3.2.3.4 *Utilisation suffisamment significative : conclusion préliminaire*

[88] En somme, une analyse du niveau de ressources publiques mobilisées par le Député dans le cadre de l'envoi d'un message à partir de l'adresse courriel fournie par l'Assemblée nationale, de l'objectif poursuivi et des moyens pris pour l'atteindre ainsi que des conséquences en découlant révèle que l'utilisation des biens et services de l'État n'est pas suffisamment significative en l'espèce. En ce sens, celle-ci est anecdotique, mineure et superficielle.

4 **CONCLUSION**

[89] Compte tenu de ce qui précède, je conclus que le Député n'a pas commis de manquement à l'article 36 du Code en envoyant, le 15 septembre 2023, une communication à des membres et sympathisantes et sympathisants du Parti de la circonscription de Jean-Talon à partir de l'adresse courriel fournie par l'Assemblée nationale.

5 **REMARQUES FINALES**

[90] Je tiens à rappeler que le Code ne prévoit pas de manière explicite la possibilité, pour la commissaire, de procéder à un examen préliminaire avant d'ouvrir officiellement une enquête à la suite d'une demande formulée par une ou un autre membre de l'Assemblée nationale. Il pourrait néanmoins s'avérer fort utile, comme dans le présent cas, d'effectuer un tel examen au préalable sans enclencher immédiatement le processus d'enquête prévu aux articles 91 et suivant du Code.

[91] Le processus d'enquête est rigoureux et comporte plusieurs exigences. Il s'agit de plus d'un processus impliquant un important investissement en temps et en ressources. Dans l'état

actuel du Code, lorsqu'une demande d'enquête est transmise à la commissaire par une députée ou un député qui a des motifs raisonnables de penser qu'un manquement a été commis, la commissaire doit impérativement produire un rapport d'enquête. Elle ne dispose pas d'une marge de manœuvre pour procéder à un examen préliminaire et, le cas échéant, rejeter la demande et éviter la production d'un rapport d'enquête.

[92] Dans certains cas, la possibilité de faire un examen préliminaire permettrait de répondre à des questions qui, dans l'état actuel du Code, ne peuvent être éclairées que par l'ouverture officielle d'une enquête. Sur le plan administratif, cet examen favoriserait une meilleure économie des ressources de l'institution du Commissaire. De plus, l'ouverture d'une enquête entraînant sans conteste d'importantes conséquences pour les personnes visées, le mécanisme d'examen préliminaire permettrait d'éliminer la nécessité de mener certaines enquêtes lorsqu'il démontrerait qu'une situation est conforme au Code à première vue ou que le déclenchement d'une enquête n'est pas opportun, limitant ainsi l'effet des conséquences liées à l'ouverture d'une enquête. Dans les autres cas, lorsque cela s'avère nécessaire, une enquête serait ouverte à la suite de l'examen préliminaire.

[93] Dans un cas comme celui menant au présent rapport d'enquête, j'estime qu'un mécanisme d'examen préliminaire aurait été mieux adapté que le processus d'enquête. Je trouve opportun de le mentionner ici puisqu'il s'agit d'un cas illustrant parfaitement une recommandation pour laquelle les membres de la Commission des institutions se sont récemment prononcés en faveur lors des consultations particulières et des auditions publiques sur le dernier rapport de mise en œuvre du Code[52].

Ariane Mignolet
Commissaire à l'éthique et à la déontologie
(*Original signé*)

21 février 2024

[52] ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Rapport de la Commission des institutions – Consultations particulières et auditions publiques sur le rapport de mise en œuvre du Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale 2015-2019 intitulé : Incursion au cœur du code d'éthique et de déontologie : de la théorie à la pratique*, 1re sess., 43e légis., 28 novembre 2023, no 1140-20231128, p. 4 et 11.

POUR TOUT RENSEIGNEMENT :

Le Commissaire à l'éthique et à la déontologie
1150, rue de Claire-Fontaine
7e étage, bureau 710
Québec (Québec) G1R 5G4

Téléphone : 418 643-1277

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