

François Gendron, avocat
LL.L., M.A., Ph.D.

507, place d'Armes, bureau 1200, Montréal, H2Y 2W8. Tél. : 845-5545 Fax : 845-7670

Montréal, le 27 janvier 2012

Monsieur Gilles Duceppe

Opinion préliminaire¹

Monsieur,

De 2004 à 2011, Monsieur Gilbert Gardner, le directeur général du Bloc Québécois, a été rémunéré à même le budget supplémentaire dont vous disposiez comme chef de parti, pour vous permettre de remplir « des fonctions parlementaires additionnelles » à celles d'un simple député. Vous m'avez demandé une opinion sur la conformité de ce mode de rémunération aux lois et règlements pertinents.

La question qui nous occupe est régie par les règlements administratifs édictés par le Bureau de régie interne de la Chambre des communes du Canada, en application du paragraphe 52.5 (1) de la loi du Parlement du Canada, de même que par l'article 7.1 du chapitre consacré aux agents supérieurs de la Chambre, dans le manuel *Allocations et services aux députés*, manuel produit par le service des finances de la Chambre des communes, et périodiquement mis à jour comme les règlements plus haut cités. Précisons qu'aux termes du règlement administratif 102, le Bureau de régie interne est « l'autorité compétente pour déterminer comment les ressources financières et les services administratifs fournis par le Chambre sont utilisés et appliqués ».

¹ Pour rédiger la présente opinion, je n'ai pas eu accès à la jurisprudence du Bureau de régie interne dont Me Louis-Robert MacHabee, des services juridiques de la Chambre des communes, m'a confirmé le 26 janvier qu'elle était « confidentielle ».

Maintenant voyons ce que dit le texte des règlements, car c'est l'instrument par lequel le législateur s'est exprimé et qui, normalement, révèle son intention. Si l'examen du texte en donne une signification raisonnable, on doit normalement s'y arrêter. Le texte est clair; l'intention du législateur apparente; on s'y tient.

Le règlement administratif 101 définit d'abord les fonctions parlementaires. Il s'agit, dit le texte, des « obligations et activités qui se rattachent à la fonction de député, où qu'elles soient exécutées, y compris les affaires publiques ou officielles et les questions partisanses ». Ce passage illustre la règle générale, d'où il résulte que les « questions partisanses » se rattachent à la fonction de député. Le passage qui suit énonce l'unique exception à cette règle générale et affirme que « ne sont pas comprises, dans les fonctions parlementaires, les activités relatives aux intérêts commerciaux privés d'un député ou de sa proche famille ». Il en résulte une définition très large de ce que constituent les activités parlementaires, puisqu'elles comprennent les questions partisanses, et que n'en sont exclus que les « intérêts commerciaux privés du député ». Cette exception a une importance particulière pour la compréhension du texte, parce qu'elle confirme la règle générale pour tous les cas autres que l'exception citée.

De plus, s'il y avait quelque doute sur l'interprétation de ce qui précède, l'article 2 (1) c du règlement administratif 102 viendrait les dissiper. Cet article énonce que « les activités partisanses sont inhérentes et essentielles aux activités et aux fonctions parlementaires du député ». En anglais : « Partisan activities are an inherent and essential part of the activities and parliamentary functions of a Member. » Or, les activités partisanses d'un chef de parti sont bien sûr reliées à la direction de son parti, sinon on s'éloignerait du sens naturel des mots et les textes, en ce cas, en viendraient à pouvoir dire toute chose et son contraire.

Étant acquis que les fonctions parlementaires comprennent les activités partisanses, lesquelles sont inhérentes aux fonctions parlementaires d'un député, il convient de se demander si un député peut utiliser les fonds parlementaires à des fins partisanses, et c'est

l'article 1 du règlement administratif 102 qui répond à cette question. Le texte, dans la version d'octobre 2008, version qui s'applique à la question considérée, énonce que les fonds mis à la disposition des députés ne peuvent être utilisés que pour les fonctions parlementaires « ou pour les affaires qui sont essentielles à ces fonctions ou y sont accessoires² ». Or si les fonds d'un député pouvaient alors être utilisés pour des affaires accessoires à ses fonctions, à plus forte raison pouvaient-ils être utilisés pour des activités partisans, dont nous avons vu qu'elles sont non pas accessoires, mais « inhérentes et essentielles » à la fonction de député, comme le dit l'article 2(1) c du règlement 102.

Pour ce qui est de la nature des travaux partisans qu'un député peut confier à son personnel, il faut se référer à l'article 2(1) e du règlement administratif 102, lequel dispose que « le député jouit d'une discrétion absolue dans la direction et le contrôle du travail exécuté pour son compte par des employés ou des entrepreneurs indépendants et n'est soumis, dans l'exercice de cette discrétion, qu'à l'autorité du Bureau et de la Chambre des communes ».

En résumé, compte tenu de ce que dit le texte des règlements, il m'apparaît difficile de soutenir qu'un député ne peut pas utiliser les ressources parlementaires à des fins partisans, à moins de s'écarter du sens courant, naturel et ordinaire des mots, de distinguer là où le texte ne distingue pas, et d'introduire dans le texte une volonté étrangère à celle de son auteur.

Sur ce point, je partage l'opinion de Mme Heather Bradley, porte-parole de la Chambre, qui déclarait dans *Le Devoir* du 24 janvier dernier : « L'utilisation des fonds qui leur sont donnés est laissé à la discrétion des chefs. Les chefs et les députés peuvent vraiment recruter qui ils veulent, congédier qui ils veulent et ils peuvent leur demander de faire ce qu'ils veulent. » Cette déclaration illustre bien l'esprit du règlement.

La pratique de rémunérer un directeur de parti à partir des fonds parlementaires n'est interdite par aucun texte, comme le sont généralement les pratiques que le législateur veut

² Ce passage a été supprimé dans la refonte des règlements effectuée en 2009.

prohiber, et à l'encontre desquelles il s'exprime alors clairement et formellement. Le texte des règlements qui nous occupe pourrait, aux yeux de certains, apparaître ambigu, sans qu'il y ait nécessairement vice de rédaction. L'imprécision peut avoir été voulue pour laisser à l'interprète une marge de manœuvre discrétionnaire. Mais alors, on ne doit pas faire violence au texte, dans l'intention d'y chercher ce qui ne s'y trouve pas.

Les méthodes contemporaines d'interprétation des lois admettent qu'un texte peut avoir plusieurs significations raisonnables, mais elles prescrivent alors de rechercher celle qui apparaît conforme à la justice et à l'intention du législateur, compte tenu des circonstances.

On estime parfois qu'il est inapproprié que l'État finance les activités partisanes des partis politiques. Mais tel n'est pas le principe retenu par la législation canadienne, bien au contraire. Ainsi, l'an dernier, l'État a versé 28 697 485 \$ en « allocations » de fonctionnement aux partis politiques. De plus, l'État rembourse aux candidats et aux partis politiques une bonne partie des dépenses de leur campagne électorale, activité partisane s'il en est. C'est également à la lumière de ces faits qu'il faut interpréter les règlements qui nous occupent, car il serait illogique que l'État encourage dans une loi ce qu'il décourage dans une autre.

En dernière analyse, ce qui m'apparaît décisif, c'est que la Chambre des communes a rémunéré M. Gardner pendant plus de six ans, alors qu'il était directeur général d'un parti politique, ce qui était de commune renommée. (M. Gardner a même participé à ce titre à des activités de la Chambre³). Cela démontre que la Chambre souscrivait implicitement à une interprétation des règlements qui légitimait cette rémunération. Il serait contraire à la justice de donner aujourd'hui à ces règlements une interprétation rétroactive qui les transforme en dispositions pénales déguisées, au mépris de l'intention du législateur.

³ Voir en annexe des extraits des dépositions de M. Gardner, à titre de directeur général du Bloc Québécois, au Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, les 1er juin 2006 et 2 novembre 2010. Voir aussi la confirmation, par la Chambre des communes, de l'embauche de M. Gardner, le 19 janvier 2004.

Au total, l'analyse des règlements permet de conclure que le mode de rémunération de M. Gardner était parfaitement légitime.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'assurance de ma considération distinguée.

François Gendron, avocat



CANADA

40^e LÉGISLATURE, 3^e SESSION

Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre

TÉMOIGNAGES

TABLE DES MATIÈRES

Le mardi 2 novembre 2010

1105



Le président (M. Joe Preston (Elgin—Middlesex—London, PCC))



M. Brad Lavigne (directeur national, Nouveau Parti Démocratique)

1110



Le président



M. Gilbert Gardner (directeur général, Bloc québécois)

1115

1120



Le président



M. John Arnold (directeur principal, Conformité réglementaire et administration, Parti libéral du Canada)

STANDING COMMITTEE ON
PROCEDURE AND HOUSE
AFFAIRS



COMITÉ PERMANENT DE LA
PROCÉDURE ET DES
AFFAIRES
DE LA CHAMBRE

To / À : Gilbert Gardner Directeur-général du Bloc Québécois	From / De : Angela Crandall Clerk/greffière
E-mail / Courriel : ggardner@bloc.org	Tel./ Tél. : 613-996-0506
	Fax / Téléc. : 613-992-9069
	E-mail / PROC@parl.gc.ca
	Courriel :

This document has four (4) pages.

Ce document comprend quatre (4) pages.

**CONFIRMATION OF
APPEARANCE**

STUDY: Report of the Chief Electoral Officer of Canada entitled "Responding to Changing Needs - Recommendations from the Chief Electoral Officer of Canada Following the 40th General Election"

**CONFIRMATION DE
COMPARUTION**

ÉTUDE : Rapport du directeur général des élections du Canada intitulé « Faire face à l'évolution des besoins - Recommandations du directeur général des élections du Canada à la suite de la 40e élection générale »

Date of appearance: Tuesday, November 2, 2010	Date de comparution : Le mardi 2 novembre 2010
Time: 11 a.m. to 1 p.m.	Heure : 11 h à 13 h
Location: 112-N, Centre Block	Endroit : 112-N, édifice du Centre

Please arrive at least 15 minutes before your scheduled appearance.

Veillez vous présenter au moins 15 minutes avant votre comparution.

PRESENTATION

Please limit your presentation to the Committee to ten (10) minutes per organization so that substantial time may be

PRÉSENTATION

Veillez limiter votre présentation au Comité à dix (10) minutes par organisme afin que l'essentiel de la durée de la séance puisse être

Le président:

Merci, monsieur Lavigne.

Monsieur Gardner, nous sommes ravis de vous revoir. Vous avez la parole.

[Français]



M. Gilbert Gardner (directeur général, Bloc québécois):

Merci, monsieur le président.

Merci de l'invitation.

De façon générale, l'ensemble des recommandations sont accueillies de façon relativement favorable par le Bloc québécois. Je vais m'attarder à une dizaine de recommandations plus particulières.

Dans le chapitre I, en ce qui concerne la recommandation I.2 sur la nomination des scrutateurs, on devance la date à laquelle les noms de candidats doivent être soumis. Cette recommandation découle surtout d'un problème vécu dans l'Ouest du Canada où on soumet peu de noms aux postes d'officiers de votation, une situation vraiment différente de celle observée au Québec où on recommande un certain nombre d'officiers au DGE dans les délais prescrits par la loi.

Présentement, on demande de devancer la date, en ayant deux objectifs, soit de donner plus de temps au DGE pour recruter des personnes et aussi pour les former.

Cela ne pose aucun problème dans la mesure où, par contre, les gens ne seraient pas plus rapidement assermentés. La plupart des personnes recommandées sont des militants qui oeuvrent au sein du parti et le fait de les assermenter les prive de leur droit de militer, surtout si c'est fait beaucoup trop tôt et un peu inutilement.

Dans la recommandation I.8, au sujet de la protection des renseignements personnels, on propose d'éliminer la date de naissance dans les documents remis aux scrutateurs et greffiers. On serait d'accord sur le fait d'éliminer le jour et le mois de naissance, mais il faudrait conserver l'année de naissance. Cela permettrait aux scrutateurs de déterminer, par exemple, que la personne qui est devant eux, qui prétend avoir 80 ans, n'en a que 20 de toute apparence. L'année de naissance permettrait d'attirer l'attention des officiers. Le jour a peu d'importance, le mois non plus, mais l'année, quant à nous, est un moyen de détection, même si ce n'est pas une question que peuvent poser les scrutateurs. Cependant, *de visu*, ils peuvent bien voir l'écart qui pourrait exister entre la réalité et les prétentions des électeurs, et décider de demander d'autres renseignements.

Au sujet de la recommandation I.9 sur l'affichage partisan à l'extérieur des lieux de scrutin, par le passé, il y a eu des problèmes dans certaines municipalités en raison du petit nombre de locaux commerciaux disponibles pour les permanences des partis politiques et du directeur du scrutin. À quelques occasions et dans plusieurs circonscriptions, les locaux du directeur du scrutin ont été loués à l'intérieur d'un centre commercial qui abritait aussi les locaux de partis politiques. Donc, il faudrait préciser les modalités dans ces circonstances. Le rayon de 100 mètres de distance nous apparaît peut-être un peu exagéré aussi.

Au chapitre II, dans les dispositions concernant l'excédent, on introduit une procédure qui irait jusqu'à la vente des actifs qui auraient été acquis durant une campagne électorale. Je pense qu'il serait beaucoup plus simple de rendre obligatoire la cession de l'ensemble



CANADA

39^e LÉGISLATURE, 1^{re} SESSION

Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre

TÉMOIGNAGES

TABLE DES MATIÈRES

Le jeudi 1^{er} juin 2006

1110

- *Le président (M. Gary Goodyeur (Cambridge, PCC))*
- *M. Éric Hébert (secrétaire fédéral, Nouveau Parti démocratique)*
- *M. Martin Carpentier (directeur, Bloc québécois)*
- *M. Gilbert Gardner (directeur général, Bloc québécois)*
- *M. Steven MacKinnon (directeur national, Parti libéral du Canada)*
- *M. Michael D. Donison (directeur exécutif, Parti conservateur du Canada)*
- *M. Paul Lepsoe (conseiller juridique, Fonds conservateur du Canada, Parti conservateur du Canada)*
- *Le président*
- *Mme Jess Turk-Browne (secrétaire fédérale adjointe, Nouveau Parti démocratique)*
- *Le président*



M. Éric Hébert (secrétaire fédéral, Nouveau Parti démocratique):
Je me nomme Éric Hébert et je suis du Nouveau Parti démocratique.



M. Martin Carpentier (directeur, Bloc québécois):
Je m'appelle Martin Carpentier et je suis du Bloc québécois.



M. Gilbert Gardner (directeur général, Bloc québécois):
Je m'appelle Gilbert Gardner et je suis du Bloc québécois.



M. Steven MacKinnon (directeur national, Parti libéral du Canada):
Je me nomme Steven MacKinnon et je suis du Parti libéral du Canada.

[Traduction]



M. Michael D. Donison (directeur exécutif, Parti conservateur du Canada):
Mike Donison, directeur exécutif du Parti conservateur du Canada.

[Français]



M. Paul Lepsoe (conseiller juridique, Fonds conservateur du Canada, Parti conservateur du Canada):
Je m'appelle Paul Lepsoe et je suis conseiller juridique au Parti conservateur.

[Traduction]



Le président:

Bienvenu, et merci beaucoup de votre présence.
Pour l'instant, je vais accorder cinq minutes à chaque parti. À mon regret, je vais devoir essayer de vous limiter à cinq minutes. Nous avons une réunion très chargée. Si vous ne pouvez aborder certains points durant ces cinq minutes, vous aurez la chance de le faire plus tard.

Je commence avec le Parti conservateur du Canada. Vous avez cinq minutes, et bienvenu.

Pouvez-vous vous présenter? Merci.



Mme Jess Turk-Browne (secrétaire fédérale adjointe, Nouveau Parti Démocratique):

Jess Turk-Browne du NPD.



Le président:

Merci beaucoup.


HOUSE OF COMMONS
CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA
PAY AND BENEFITS
PAIE ET AVANTAGES SOCIAUX

Le 19 janvier 2004

Monsieur Gilbert Gardner
340 chemin du Chicor
Saint-Eustache (Québec)
J7R 4K3

Monsieur,

Suite à votre embauche au bureau du Chef du Bloc Québécois, nous vous adressons cette lettre au nom de votre employeur.

Vous occupez un emploi régulier tel qu'il est indiqué sur la copie du formulaire d'emploi que vous avez reçue de votre bureau.

Ceci signifie que vous devez cotiser aux régimes suivants:

- Impôt sur le revenu
- Assurance-emploi
- Régime de pensions du Canada
- Régime de pension de retraite de la fonction publique
- Prestations supplémentaires de décès
- Régime d'assurance-invalidité de longue durée

Vous pouvez aussi, si vous le désirez, souscrire à certains régimes d'assurance facultatifs.

Afin de vous faciliter la tâche, nous avons regroupé les documents, brochures et dépliants d'information qui vous seront nécessaires. Les renseignements et directives que vous trouverez dans cette trousse d'information devraient répondre à la plupart de vos questions.

Aux fins de la pension de retraite, veuillez nous faire parvenir les documents suivants:

- votre certificat de naissance
- le certificat de naissance de votre conjoint (le cas échéant)
- votre certificat de mariage (le cas échéant)
- le certificat de naissance de votre/vos enfant(s) (le cas échéant)
- une copie officielle du document de divorce ou de séparation légale (le cas échéant)

Enfin, vous trouverez ci-joint une brochure dans laquelle sont exposées les conditions et dispositions applicables à votre emploi. Toutes déclarations antérieures qui seraient incompatibles avec les conditions et dispositions d'emploi contenues dans cette brochure sont nulles et non avenues. Veuillez également noter que, pendant la durée de votre emploi, il est possible que vos fonctions soient révisées et modifiées en fonction des besoins du service.

Pour éviter tout retard administratif inutile dans l'établissement de votre dossier d'emploi, nous vous demandons de signer et de retourner la présente lettre dans les 7 jours ouvrables de sa réception. Nous vous conseillons d'en conserver une copie pour vos propres dossiers.

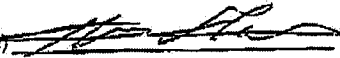
Pour de plus amples renseignements au sujet de votre emploi, n'hésitez pas à discuter avec votre employeur ou à communiquer avec moi au (613) 996-4183. Vous pouvez également nous faire parvenir vos requêtes par télécopieur au (613) 991-9083.

Veuillez agréer, Monsieur, nos sentiments distingués.


Louise Deschênes
Conseiller
Section de la paie et
avantages sociaux

Pj:

J'accepte le poste dont il est question ci-dessus et dans le formulaire d'emploi et, je m'engage à respecter les conditions et les dispositions d'emploi exposées dans la brochure jointe.

Signature de l'employé(e) 

Date 

Nom : Gilbert Gardner

C.I.D.P. : 061-819-913

#150.

NBRE DE PAGES 05