



Bureau du  
conseiller sénatorial  
en éthique

Office of the  
Senate Ethics Officer

# Rapport d'enquête concernant le sénateur Michael L. MacDonald

---

18 juillet 2023

Pierre Legault  
Conseiller sénatorial en éthique

Rapport d'enquête concernant le sénateur Michael L. MacDonald

Des copies imprimées de cette publication peuvent être obtenues à l'adresse suivante :

Bureau du conseiller sénatorial en éthique  
90, rue Sparks, pièce 526  
Ottawa (Ontario) K1P 5B4

Tél. : 613-947-3566  
Télééc : 613-947-3577  
Courriel : [cse-seo@sen.parl.gc.ca](mailto:cse-seo@sen.parl.gc.ca)

Cette publication est également offerte en format électronique :  
<https://seo-cse.sencanada.ca/>

© Bureau du conseiller sénatorial en éthique, Sénat du Canada, 2023

# Table des matières

DEMANDES D'ENQUÊTES.....	1
PROCESSUS .....	1
AFFIRMATION DE MOTIFS RAISONNABLES SELON LES PLAIGNANTS .....	10
POSITION DU SÉNATEUR MACDONALD .....	12
CONSTATATION DES FAITS .....	14
QUESTIONS À L'ÉTUDE.....	16
ANALYSE .....	18
CONCLUSIONS .....	31
DERNIERS COMMENTAIRES – MESURES CORRECTIVES.....	31



## DEMANDES D'ENQUÊTES

J'ai reçu par écrit neuf demandes distinctes de sénatrices et de sénateurs qui, conformément à l'alinéa 47(2)b) du *Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs* (« le Code »), souhaitent que je fasse enquête afin de déterminer si le sénateur Michael MacDonald (« le sénateur MacDonald » ou « le sénateur ») a manqué à ses obligations en vertu des articles 7.1 et 7.2 du Code. Les allégations de manquement se fondent sur certains propos que le sénateur aurait tenus le 16 février 2022 en parlant avec un manifestant ou, comme il sera expliqué plus loin, avec une personne qui sympathisait avec la manifestation alors en cours au centre-ville d'Ottawa. La manifestation avait apparemment pour objectif de dénoncer les obligations vaccinales et les restrictions relatives à la COVID-19. Les propos du sénateur MacDonald ont été captés dans une vidéo qui a été largement diffusée dans les médias sociaux et les médias nationaux.

Les demandes proviennent des sénatrices et des sénateurs suivants (la date de la demande est indiquée pour chacun) :

1. la sénatrice Jane Cordy, datée du 21 février 2022;
2. la sénatrice Lucie Moncion, datée du 23 février 2022;
3. la sénatrice Karen Sorensen, datée du 24 février 2022;
4. le sénateur Éric Forest, datée du 23 février 2022;
5. la sénatrice Julie Miville-Dechêne, datée du 24 février 2022;
6. la sénatrice Nancy Hartling, datée du 23 février 2022;
7. la sénatrice Rosa Galvez, datée du 1<sup>er</sup> mars 2022;
8. la sénatrice Margaret Dawn Anderson, datée du 8 mars 2022; et
9. le sénateur Brian Francis, datée du 22 mars 2022 et reçue par mon bureau le 24 mars 2022.

Les sénatrices Cordy, Moncion, Sorensen, Miville-Dechêne, Hartling, Galvez et Anderson ainsi que les sénateurs Forest et Francis sont désignés collectivement ci-après comme « les sénateurs plaignants » ou « les plaignants ».

## PROCESSUS

Différents facteurs, que je décris ci-dessous, ont influé sur le déroulement de l'enquête. J'ai vu en tout temps à ce que l'enquête se tienne aussi rapidement que possible, tout en veillant au respect de mes obligations, des droits conférés par le Code au sénateur MacDonald et de la portée des dispositions applicables en l'occurrence.



Au fur et à mesure que je les recevais, j'ai transmis les demandes d'enquête, de même que toute pièce jointe, au sénateur MacDonald dans des lettres datées du 24 février 2022, du 28 février 2022, du 2 mars 2022, du 8 mars 2022 et du 25 mars 2022, conformément à l'alinéa 47(4)b) du Code, et je l'ai informé que, conformément à l'alinéa 47(2)b), je procédera à un examen préliminaire de ce dossier afin de déterminer si une enquête était justifiée.

J'ai également accordé au sénateur MacDonald un délai de 15 jours pour répondre aux allégations formulées dans les cinq premières demandes d'enquête, conformément au paragraphe 47(7) du Code, ainsi qu'un délai de 15 jours supplémentaire pour chacune des demandes d'enquête subséquentes. Le sénateur a donc eu de multiples occasions (cinq) de présenter des observations et de répondre aux allégations exprimées dans ce dossier.

Le sénateur MacDonald a présenté ses observations en réponse aux demandes dans une lettre datée du 3 mars 2022 et envoyée par courriel ce même jour. Dans des courriels datés du 9 mars 2022 et du 26 mars 2022, il m'a en outre informé que ses observations du 3 mars 2022 s'appliquaient aussi aux nouvelles plaintes reçues après cette date, car elles portaient sur des questions en grande partie similaires, voire identiques.

Étant donné que les neuf demandes d'enquête susmentionnées ont soulevé des questions pour l'essentiel similaires, j'ai indiqué au sénateur MacDonald que j'avais décidé de les traiter ensemble. Pour cette raison, cette enquête porte sur les neuf demandes.

Au terme d'un examen minutieux du dossier et de l'ensemble des informations mises à ma disposition, je suis arrivé à la conclusion qu'il y avait suffisamment de motifs raisonnables de craindre que le sénateur MacDonald ait manqué à ses obligations en vertu du Code et que, par conséquent, l'affaire était visée par l'alinéa 47(11)c) du Code. Je devais donc passer à l'étape de l'enquête afin de déterminer s'il y avait bel et bien eu manquement, à moins que je puisse conclure que l'affaire relève d'au moins une des circonstances décrites au paragraphe 47(12).

Dans une lettre datée du 12 avril 2022, j'ai avisé le sénateur MacDonald que, dans le contexte d'un examen préliminaire, l'alinéa 47(12)d) m'autorise, si je l'estime indiqué dans les circonstances propres à l'affaire, à envisager des mesures correctives qui me satisferaient et à lui en parler afin de déterminer s'il accepterait de les appliquer. J'ai déterminé que la prise de mesures correctives était indiquée en l'espèce, compte tenu particulièrement du fait que, dans ses observations du 3 mars 2022, le sénateur MacDonald a reconnu que ses « propos et [son] comportement n'ont pas respecté les normes les plus élevées de conduite et de bon comportement inhérentes à la charge de sénateur » et que son comportement « projetait une image négative de [ses] collègues et de l'institution [qu'il a] le privilège de servir ». De plus, il s'est



excusé sans réserve pour sa conduite et il a écrit qu'il accueillerait favorablement mes conseils pour que l'incident soit réglé à ma satisfaction. À cette fin, j'ai proposé trois mesures correctives et j'ai fait savoir au sénateur que, s'il appliquait les trois mesures, la situation serait réglée à ma satisfaction, ce qui permettrait de clore le dossier à l'étape de l'examen préliminaire.

Les trois mesures étaient les suivantes :

- (1) La première exigeait que le sénateur MacDonald présente au Sénat des excuses sincères dans une forme que je jugerais acceptable; en effet, à l'instar d'une partie des plaignants, je m'inquiétais que les excuses faites par le sénateur au Sénat le 21 février 2022 n'exprimaient pas des remords et un repentir sincères. Le sénateur avait alors tenté d'excuser sa conduite en évoquant d'autres facteurs, par exemple, le fait qu'il avait bu, le fait qu'il avait demandé au manifestant ou une personne qui sympathisait avec les manifestations alors en cours de ne pas enregistrer ses propos sur vidéo, et l'impact de la pandémie sur son état d'esprit. Ces commentaires laissent planer un doute sur la sincérité de ses excuses et de ses remords.
- (2) La deuxième mesure exigeait que, dans ses excuses, le sénateur MacDonald reconnaisse que le blâme du Sénat était approprié et juste dans les circonstances. Cette mesure était importante parce qu'elle indiquait au Sénat et à la population canadienne que le sénateur comprenait la gravité de sa conduite et l'image négative qu'elle projetait sur la charge de sénateur et sur l'institution du Sénat.
- (3) La troisième mesure exigeait que, après les avoir présentées au Sénat, le sénateur MacDonald publie ses excuses sur son site Web du Sénat et son site Web personnel, et dans ses comptes de médias sociaux personnels et du Sénat.

Le sénateur MacDonald a été invité à répondre au plus tard le 22 avril 2022.

Dans un courriel daté du 16 avril 2022, le sénateur MacDonald a demandé une prolongation du délai accordé pour examiner les mesures correctives. Le délai a alors été reporté au 29 avril 2022.

Dans sa réponse du 29 avril 2022, le sénateur MacDonald a rejeté les trois mesures que j'avais soumises à son attention. Il s'est cependant dit ouvert à l'idée de revoir sa position, laissant semble-t-il entendre qu'il s'attendait à ce que nous tenions une réunion pour discuter des mesures. J'ai accepté de le rencontrer, mais seulement dans le but de bien lui faire comprendre le processus applicable, les mesures correctives proposées et le fait que ces mesures n'étaient pas négociables. Cette réunion a eu lieu par vidéoconférence le 16 mai 2022. À cette occasion, le sénateur MacDonald a demandé la



possibilité de consulter un avocat avant de prendre une décision finale sur la question. J'ai acquiescé à sa demande et lui ai demandé de me donner une réponse finale au plus tard le 20 mai 2022.

Le 18 mai 2022, le sénateur MacDonald a demandé par courriel de recevoir des précisions supplémentaires et d'obtenir plus de temps pour donner une réponse finale à ma lettre du 12 avril 2022 concernant les mesures correctives. Dans sa réponse datée du 19 mai 2022, mon bureau a accordé une nouvelle prolongation, soit jusqu'au 1<sup>er</sup> juin 2022.

Le 1<sup>er</sup> juin 2022, le sénateur m'a transmis sa réponse finale, dans laquelle il a accepté deux des trois mesures correctives (présenter ses excuses au Sénat et les publier sur son site Web du Sénat et son site Web personnel ainsi que dans ses comptes de médias sociaux personnels et du Sénat), mais il a refusé la troisième (reconnaître dans ses excuses que le blâme du Sénat était approprié et juste dans les circonstances). Le sénateur MacDonald a maintenu qu'il ne pouvait pas accepter cette mesure, car selon lui, « il n'y avait rien de grave dans 'sa conduite' ». Il a écrit qu'il n'avait enfreint aucune loi, qu'il n'avait pas fait preuve d'agressivité et qu'il n'avait pas incité à la violence. De plus, le sénateur MacDonald a affirmé qu'il n'avait pas utilisé sa charge pour en tirer un avantage personnel. Il a écrit : « Il ne s'agit absolument pas d'une question d'éthique. » Il a également soutenu que ce devrait être à lui de décider quoi dire dans ses excuses, sinon il s'agirait d'un « discours forcé », car on l'obligerait alors à dire quelque chose qui serait faux à ses yeux.

Cette réponse équivalait à un rejet des mesures correctives qui m'auraient satisfait et qui auraient permis d'éviter une enquête dans ce dossier. Par conséquent, il n'a pas été possible de régler l'affaire en vertu de l'alinéa 47(12)d). En outre, aucune des autres circonstances décrites au paragraphe 47(12) ne s'appliquait en l'occurrence. J'ai donc dû passer à l'étape de l'enquête afin de déterminer si le sénateur MacDonald avait effectivement manqué à ses obligations en vertu du *Code*.

Dans une lettre datée du 21 juin 2022, j'ai informé le sénateur MacDonald de la décision que j'avais prise au terme de l'examen préliminaire, c'est-à-dire qu'une enquête sur cette affaire était bel et bien justifiée, car il y avait suffisamment de motifs raisonnables de craindre qu'il avait manqué à ses obligations en vertu des articles 7.1 et 7.2 du *Code*. L'enquête a été déclenchée le 21 juin 2022.

Le 29 juin 2022, mon bureau a écrit au sénateur MacDonald pour l'aviser que j'avais décidé de m'entretenir avec lui par écrit plutôt que de tenir une entrevue en personne et sous serment, et que je m'attendais à recevoir une réponse à mes questions au moyen d'une déclaration sous serment. Mes questions d'entrevue étaient jointes à cette lettre, et le sénateur a été avisé que j'attendais sa déclaration sous serment au plus tard le 22 juillet 2022.



Dans une lettre datée du 21 juillet 2022, le sénateur MacDonald a répété qu'il acceptait de se conformer à deux des mesures correctives que j'avais proposées, mais qu'il refusait celle qui l'obligeait à reconnaître, dans ses excuses, que le blâme du Sénat était approprié. Dans cette lettre, il a aussi soulevé des préoccupations concernant la lettre que mon bureau lui avait envoyée, qui était datée du 29 juin 2022 et accompagnée des questions d'entrevue. Le sénateur MacDonald s'est dit en désaccord avec le fait que j'avais demandé à mon bureau d'envoyer les questions d'entrevue en mon nom. Il a affirmé que les questions étaient trop détaillées et non pertinentes, car il s'était déjà excusé de son plein gré pour son comportement. Il a aussi soutenu que les questions relevaient du « débat partisan » et portaient sur des « enjeux de politiques publiques hautement controversés ». De plus, le sénateur MacDonald a dit qu'il renverrait la question des mesures correctives au Comité sénatorial permanent sur l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs (le « comité CONF ») pour qu'il se prononce sur le sujet. Enfin, il a ajouté qu'il était tenté de faire parvenir également au comité CONF la lettre contenant les questions d'entrevue.

En somme, le sénateur MacDonald a répété, dans sa lettre du 21 juillet, de nombreux points déjà mentionnés dans sa lettre du 1<sup>er</sup> juin. Sur la question des mesures correctives, la lettre du 21 juillet ne laissait voir aucun changement de position, mais plutôt le refus de répondre à mes questions d'entrevue. Mais même si elle avait révélé un changement d'opinion sur les mesures correctives, il aurait été trop tard. En effet, la lettre a été reçue après l'envoi de la lettre de détermination préliminaire. L'enquête avait déjà été déclenchée, et il fallait la mener à terme.

J'ai répondu au sénateur MacDonald par une lettre datée du 26 juillet 2022, dans laquelle j'ai répété ce que je lui avais déjà expliqué lors de notre vidéoconférence du 16 mai 2022, c'est-à-dire qu'il devait accepter les trois mesures correctives pour que l'affaire puisse être réglée en vertu de l'alinéa 47(12)d) du Code. Je lui ai aussi répété que, s'il jugeait inacceptable l'une ou l'autre des mesures correctives, je n'avais d'autre choix que d'entreprendre une enquête conformément à l'alinéa 47(11)c) du Code. J'ai rappelé au sénateur MacDonald que, après notre vidéoconférence, il avait demandé une prolongation du délai accordé pour consulter un avocat et examiner la question des mesures correctives à la lumière de ce dont nous avons discuté. J'ai rappelé au sénateur MacDonald que j'avais acquiescé à sa demande et lui avais donné une semaine de plus à cet égard. Je lui ai également rappelé qu'il m'avait informé, dans une lettre datée du 1<sup>er</sup> juin 2022, qu'après avoir consulté son avocat et examiné plus longuement la question, il avait déterminé qu'il ne pouvait pas accepter la dernière mesure corrective, et que j'avais alors pris ma décision finale à l'issue de l'examen préliminaire, soit celle d'entreprendre une enquête. J'ai fait part de cette décision au sénateur dans la lettre que je lui ai envoyée le 21 juin 2022.



Dans ma lettre du 26 juillet 2022, j'ai expliqué de nouveau au sénateur MacDonald l'objectif des questions que je lui avais posées. Je lui ai dit que ces questions formaient la base sur laquelle s'appuierait l'entrevue menée dans le cadre de l'enquête, qu'elles ne relevaient pas du « débat partisan » et qu'elles ne portaient pas sur des « enjeux de politiques publiques controversés ». Je lui ai également expliqué que les questions concernaient sa conduite le 16 février 2022 et, en réponse à son affirmation selon laquelle elles étaient non pertinentes, je lui ai dit qu'il m'appartenait, en tant que conseiller sénatorial en éthique, de juger de ce qui est pertinent lors d'une enquête. J'ai aussi rappelé au sénateur qu'il était tenu, aux termes du paragraphe 48(7) du Code, de collaborer sans tarder avec le conseiller sénatorial en éthique dans toute enquête.

J'ai également précisé au sénateur que l'entrevue menée au cours du processus d'enquête témoignait de l'équité procédurale dont bénéficie tout sénateur visé par une enquête et que, à ce titre, il était dans son intérêt d'y participer.

En ce qui concerne la décision du sénateur de renvoyer la question des mesures correctives et la lettre contenant mes questions d'entrevue au comité CONF, je lui ai indiqué qu'il contreviendrait alors à la procédure qui, selon le Code, s'applique lorsque le conseiller sénatorial en éthique mène une enquête. Je lui ai expliqué que, conformément au paragraphe 48(6), le conseiller sénatorial en éthique est tenu de mener son enquête de manière confidentielle. J'ai aussi expliqué que le Code ne confère pas au comité CONF le pouvoir de tenir une enquête à la place du conseiller sénatorial en éthique. Le comité CONF n'intervient qu'à la fin du processus lorsque, conformément au paragraphe 48(17), le conseiller sénatorial en éthique lui remet son rapport d'enquête, de manière confidentielle. Par la suite, le comité CONF doit, en vertu du paragraphe 49(1) du Code, étudier le rapport d'enquête du conseiller sénatorial en éthique, et c'est à ce moment que le sénateur MacDonald aurait la possibilité d'être entendu par le comité CONF, conformément au paragraphe 49(2). En outre, j'ai expliqué que ces dispositions sont importantes, car elles permettent de s'assurer que le conseiller sénatorial en éthique peut accomplir son travail de façon indépendante et libre de toute intervention du comité CONF et du Sénat.

Enfin, j'ai informé le sénateur que le conseiller sénatorial en éthique peut toujours tenir compte de tout manque de collaboration et/ou de toute atteinte à la confidentialité dans le contexte d'une enquête.

Étant donné que, dans sa lettre du 21 juillet 2022, le sénateur ne semblait pas comprendre le processus applicable en vertu du Code, j'ai alors décidé de reporter au 3 août 2022 le délai qui lui était accordé pour répondre aux questions d'entrevue.



Le sénateur a répondu à ma lettre du 26 juillet 2022 dans une lettre datée du 12 août 2022. Non seulement a-t-il omis de me répondre avant le délai du 3 août 2022, mais il a aussi affirmé que, même s'il reconnaissait que j'avais la responsabilité de tenir des enquêtes en vertu du Code, il était d'avis que, au bout du compte, ces « enquêtes sont confiées au comité sénatorial, qui prend alors une décision ». Le sénateur MacDonald a maintenu que, puisque lui et moi étions « dans une impasse », « il convenait de renvoyer l'affaire au comité d'éthique du Sénat ». Il semblait toujours croire à tort qu'il appartient en définitive au comité CONF de décider de l'issue d'une enquête, et ce, même si je lui avais expliqué clairement, dans ma lettre du 26 juillet 2022, le processus applicable en vertu du Code : le conseiller sénatorial en éthique décide de l'issue de l'enquête et remet le rapport d'enquête au comité CONF pour que celui-ci puisse recommander au Sénat d'imposer des sanctions et des pénalités, dans le cas où le conseiller sénatorial en éthique a conclu que le sénateur en question avait enfreint une ou plusieurs dispositions du Code.

Dans sa lettre du 12 août 2022, le sénateur MacDonald a également indiqué qu'il refuserait de répondre aux questions de l'entrevue prévue dans le processus d'enquête tant que le comité CONF n'aurait pas rendu de décision concernant la troisième mesure corrective et la pertinence des questions posées au sénateur dans le cadre de l'entrevue. Il a particulièrement manifesté son désaccord avec le fait que l'une des questions visait à savoir avec qui il avait soupé le soir en question. Dans sa lettre, il s'est dit consterné qu'un parlementaire qui rencontre un sénateur devant par la suite être visé par une plainte soit lui-même mêlé à une enquête tenue en vertu du Code, peu importe si ce parlementaire avait quoi que ce soit à voir avec l'objet de la plainte. Il a estimé que le fait de demander l'identité des personnes concernées était « extrêmement envahissant ».

Il est évidemment nécessaire, dans toute enquête, d'établir si des personnes ont été témoins de la conduite examinée; il s'agit alors de déterminer si des témoignages corroborent les preuves présentées par la personne faisant l'objet de l'enquête ou celles présentées par d'autres personnes appelées à témoigner. Autrement dit, toute personne ayant été témoin des événements peut devenir un témoin dans le cadre de l'enquête. Comme c'est le cas dans toute autre enquête, il était nécessaire d'identifier les personnes susceptibles d'avoir été témoins des événements le soir du 16 février 2022. De plus, les preuves pouvant être présentées par les témoins dans cette affaire aideraient à déterminer si le sénateur MacDonald exerçait alors ses fonctions parlementaires ou s'il participait à une activité dans un contexte personnel. Par exemple, si le souper en question était un repas de travail, cela pouvait laisser entendre qu'il exerçait alors des fonctions parlementaires. Il s'agissait, bien entendu, d'un élément crucial dans le processus visant à déterminer si cette affaire mettait en cause l'article 7.2 du Code, comme l'ont soutenu certains des plaignants.



Tout en prétendant reconnaître qu'il ne lui appartenait pas de me dire comment mener une enquête, le sénateur MacDonald a néanmoins exprimé, dans sa lettre, l'opinion qu'il serait bien plus efficace de soumettre ces questions au comité CONF de façon préliminaire. Il a avancé que ce serait un moyen « de faire gagner beaucoup de temps à toutes les parties concernées, vous, moi et le comité d'éthique du Sénat et [...] que ce serait une manière efficace et juste de résoudre les quelques questions restantes entre votre bureau et moi ».

Je note que, dans une lettre reçue plus tard de son avocat, soit le 24 avril 2023 (plus de détails sont fournis ci-dessous), le sénateur MacDonald a continué de marquer son désaccord sur les questions d'entrevue. D'après lui, mes questions débordaient indûment sur la sphère personnelle ou « concernaient des faits déjà établis dans la preuve ». Je me permets toutefois d'observer avec tout le respect que je lui dois, comme je l'ai fait plus tôt, que le sénateur, en exprimant ce point de vue, ne tient pas compte de la nécessité de déterminer s'il exerçait des fonctions parlementaires au moment en question, et qu'il omet de reconnaître que c'est à moi qu'il appartient d'établir la manière de mener l'enquête.

Je signale ici que c'est la première fois qu'un sénateur refuse non seulement de se conformer au processus d'enquête établi par le *Code*, mais qu'il préconise et tente de suivre un processus qu'il a lui-même conçu pour sa propre enquête, processus qui révèle sa préférence pour un règlement de l'affaire par ses propres collègues du Sénat plutôt que par une instance indépendante et impartiale, comme le prévoient la *Loi sur le Parlement du Canada* et le *Code*.

J'ai répondu à la lettre du sénateur du 12 août 2022 par un bref accusé de réception en date du 16 août 2022 où je l'ai informé que je continuerais l'enquête conformément à l'alinéa 48(2)a) du *Code* et que je ferais rapport de mes conclusions le moment venu.

Bien que le sénateur MacDonald ait refusé de participer au processus d'enquête, je lui ai offert, dans une lettre datée du 9 février 2023, la possibilité de passer en revue certaines sections d'une ébauche du rapport d'enquête, soit celles intitulées « Demandes d'enquête », « Processus », « Affirmation de motifs raisonnables selon les plaignants », « Position du sénateur MacDonald » et « Constatation des faits ».

Le sénateur MacDonald a répondu à cette lettre par un courriel daté du 14 février 2023, dans lequel il a encore mentionné les mesures correctives que j'avais proposées dans le contexte de l'examen préliminaire. Il a aussi répété ses réserves quant à l'idée de reconnaître, dans des excuses présentées au Sénat, que le blâme du Sénat constituait une mesure appropriée et juste. Il a maintenu qu'il s'agirait d'un discours forcé et que je n'avais pas le pouvoir d'obliger un parlementaire à faire une déclaration qu'il jugeait fausse. Il a de nouveau affirmé que l'affaire devait être réglée par le comité CONF et qu'il



accepterait la décision de ce dernier. Il a soutenu que je n'avais toujours pas donné suite aux points qu'il avait soulevés à ce sujet.

Il s'est également opposé à mon interprétation des dispositions du *Code* relatives à la confidentialité des enquêtes, soit les paragraphes 48(6), (7) et (8). Selon lui, ces dispositions dictent la conduite du conseiller sénatorial en éthique, et non celle des sénateurs.

Il a rejeté l'idée selon laquelle il aurait refusé de participer au processus d'enquête et a affirmé que c'était moi qui refusais d'y participer en n'abordant pas la question du discours forcé.

Dans le même courriel daté du 14 février 2023, il a indiqué qu'il accepterait « par courtoisie » de me rencontrer – le 22 ou le 23 février 2023 – afin de passer en revue certaines sections de l'ébauche de rapport d'enquête, mais il a dit qu'il ne voyait pas ce qu'il restait à discuter.

J'ai répondu à ce courriel par une lettre datée du 15 février 2023. J'ai alors mentionné le fait que le sénateur avait exprimé à maintes reprises, durant l'enquête, son désaccord sur les questions d'entrevue et son point de vue voulant qu'il était plus efficace de renvoyer les questions d'entrevue et le sujet des mesures correctives au comité CONF. J'ai indiqué que je lui avais déjà fait savoir, dans des lettres antérieures, que le comité CONF n'avait pas qualité pour agir à cette étape du processus d'enquête, et que même si je lui avais expliqué le processus d'enquête, il persistait malgré ces clarifications à ne pas vouloir répondre aux questions d'entrevue.

En ce qui concerne la mention, dans ma lettre du 9 février 2023, du fait qu'il avait refusé de participer à la procédure d'enquête, j'ai expliqué que je faisais alors référence au fait qu'il avait refusé et continuait de refuser de répondre à mes questions lors de l'entrevue et qu'il insistait toujours sur l'idée de renvoyer au comité CONF les questions qu'il contestait plutôt que de suivre la procédure d'enquête prévue par le *Code* et par moi-même.

J'ai expliqué que l'alinéa 47(12)d) du *Code* concernant les mesures correctives avait été dûment adopté par le Sénat en avril 2014 et que, en vertu de cette disposition, je dispose du pouvoir discrétionnaire de proposer toute mesure corrective qui, si elle était acceptée, remédierait à la situation à ma satisfaction. J'ai expliqué que je n'avais cependant pas le pouvoir d'imposer de telles mesures à un sénateur. Un sénateur a le choix d'accepter ou de rejeter les mesures que je lui propose. J'ai écrit que je ne pouvais pas obliger un sénateur à les accepter et que, par conséquent, il ne saurait être question de discours forcé à cet égard.



Pour ce qui est des préoccupations du sénateur concernant mon application des dispositions sur la confidentialité, je lui ai dit que je n'étais pas d'accord sur son interprétation.

En réponse au fait qu'il s'était dit disposé à passer en revue certaines sections de l'ébauche de rapport d'enquête, je lui ai indiqué que j'étais disponible à l'une des dates qu'il avait proposées.

Le 19 février 2023, le sénateur a répondu par courriel à ma lettre du 15 février 2023. Il m'a informé qu'il ne pouvait plus me rencontrer à l'une ou l'autre des dates qu'il avait proposées parce que son avocat n'était pas disponible. Il m'a dit que son avocat me contacterait pour me dire quand la réunion pourrait avoir lieu.

J'ai répondu à ce courriel le 27 février 2023 et j'ai donné au sénateur jusqu'au 17 mars 2023 pour se préparer avec son avocat dont, d'après ce que j'ai compris, il n'avait retenu les services que récemment pour cette affaire.

Le 8 mars 2023, l'avocat du sénateur MacDonald, Michael Spratt, a contacté mon bureau et une réunion a été fixée au 31 mars 2023. À cette date, j'ai donné au sénateur MacDonald et à son avocat l'occasion de passer en revue les sections susmentionnées de l'ébauche de rapport d'enquête et je leur ai accordé, à la demande de l'avocat, jusqu'à la semaine du 24 avril 2023 pour formuler des commentaires à leur sujet. M. Spratt a fourni ces commentaires dans une lettre reçue le 24 avril 2023 (et datée par erreur du 24 avril 2022).

Malheureusement, compte tenu des circonstances décrites ci-dessus, ce fut la seule participation du sénateur MacDonald à l'enquête.

## **AFFIRMATION DE MOTIFS RAISONNABLES SELON LES PLAIGNANTS**

Les sénateurs plaignants ont souligné que les articles 7.1 et 7.2 imposent aux sénateurs une norme de conduite plus élevée, qui vise à protéger la réputation de la charge de sénateur et celle du Sénat. Selon eux, cette norme de conduite est plus stricte que celle attendue des autres citoyens.

Ils ont exprimé l'avis que les propos tenus par le sénateur MacDonald devant l'édifice du Centre le 16 février 2022 et captés par vidéo étaient contraires à l'article 7.1 du Code parce qu'ils ne respectent pas les normes les plus élevées de dignité inhérentes à la charge de sénateur et qu'ils sont de nature à saper la confiance du public dans les sénateurs individuellement et dans le Sénat généralement.



Certains plaignants ont aussi allégué que le sénateur MacDonald avait enfreint l'article 7.2 parce que les propos captés par vidéo ne sont pas typiques d'un sénateur qui exerce ses fonctions parlementaires avec dignité, honneur et intégrité. Selon eux, l'affaire mettait en cause l'article 7.2 parce que le sénateur MacDonald avait eu une conversation avec un membre du public devant les édifices du Parlement, dans un lieu public, à propos de questions de politiques publiques. Ils ont donc affirmé que le sénateur exerçait des fonctions parlementaires lorsqu'il a eu cette discussion. En outre, ces plaignants ont estimé que leur point de vue est étayé par le fait que les propos du sénateur ont été largement diffusés à partir du moment où la vidéo en question a été publiée dans les médias sociaux. Ils ont également allégué que le sénateur exerçait des fonctions officielles parce qu'il a accordé au moins une entrevue aux médias, lors de laquelle il a parlé de la vidéo, et qu'il a fait une déclaration au Sénat afin d'expliquer sa conduite aux sénateurs.

Les plaignants ont donné un certain nombre d'exemples afin d'appuyer l'affirmation voulant que les propos du sénateur MacDonald ne respectaient pas les normes les plus élevées de dignité inhérentes à la charge de sénateur, et que sa conduite était contraire au devoir d'exercer ses fonctions parlementaires avec dignité, honneur et intégrité. Il s'agit des exemples suivants :

- (1) se moquer des résidents d'Ottawa;
- (2) se faire l'écho de certains stéréotypes sur les résidents d'Ottawa et leur salaire;
- (3) utiliser un langage injurieux et grossier pour décrire les dirigeants politiques et les institutions démocratiques du Canada;
- (4) exprimer le désir que la manifestation – caractérisée d'« occupation » par les sénateurs plaignants – se poursuive, et encourager implicitement la continuation d'activités illégales par une partie des manifestants. Les plaignants disent que cet exemple de conduite est particulièrement choquant, compte tenu de l'état d'urgence national déclaré par le gouvernement fédéral et des efforts déployés par les forces de l'ordre et différents ordres de gouvernement pour faire comprendre clairement aux manifestants qu'ils devaient évacuer le secteur immédiatement.



Les sénateurs plaignants ont maintenu que la conduite du sénateur MacDonald le soir en question avait terni la réputation des sénateurs individuellement et celle de l'institution du Sénat, et ils ont énuméré un certain nombre de facteurs qui appuient cette affirmation. *Premièrement*, ils ont allégué que le sénateur avait dénigré indirectement le travail des sénateurs et du Sénat dans certaines de ses déclarations, par exemple, en disant que « cela fait deux ans que nous n'avons pas eu de semaine de travail complète », et en faisant des insinuations sur les résidents d'Ottawa, leur horaire de travail et leur salaire, renforçant ainsi la perception négative que certains Canadiens ont du Sénat. *Deuxièmement*, les sénateurs plaignants ont signalé la réaction en très grande partie négative des autres utilisateurs de médias sociaux à son endroit, mais aussi à l'endroit du Sénat et, tout particulièrement, à l'endroit des sénatrices et des sénateurs qui représentent la Nouvelle-Écosse et/ou le Canada atlantique. Ils ont attiré l'attention sur les courriels et les appels téléphoniques reçus de Néo-Écossais préoccupés et gênés par le comportement de leur représentant au Sénat. *Troisièmement*, les commentaires du sénateur ont été exprimés dans un lieu public et ont plus tard été largement diffusés par vidéo dans les médias sociaux et les médias traditionnels.

## **POSITION DU SÉNATEUR MACDONALD**

Dans ses observations datées du 3 mars 2022, le sénateur MacDonald s'est excusé clairement pour ses propos et son comportement en lien avec l'incident. Le sénateur a assuré qu'il assumait l'entière responsabilité de sa conduite. Il a aussi dit reconnaître que sa conduite projetait une mauvaise image de l'institution et qu'elle n'était pas de nature à favoriser la confiance du public.

Le sénateur MacDonald a admis ce qui suit: « Mes propos et mon comportement n'ont pas respecté les normes les plus élevées de conduite et de bon comportement inhérentes à la charge de sénateur, et je reconnais que mes propos étaient inopportuns. » Il a ajouté que son comportement était « indigne et inacceptable et qu'il projetait une image négative de [ses] collègues et de l'institution [qu'il a] le privilège de servir ». Dans ses observations, il s'est excusé « sans la moindre réserve » à ce sujet.

Le sénateur a déclaré que, pour cette raison, il s'était senti obligé de présenter ses excuses au Sénat dès que possible – soit le 21 février 2022, date de la première séance du Sénat après l'incident.

Le sénateur MacDonald a aussi publié la présentation de ses excuses au Sénat le 21 février 2022 sur sa page Twitter officielle (@SenMacDonald) le même jour.

Le sénateur a indiqué que lorsque CTV News l'avait contacté, il avait dit avoir été « mortifié » par la façon dont il s'était exprimé.



Le sénateur MacDonald a expliqué que, durant la semaine en question, il avait reçu des messages de résidents d'Ottawa qui étaient « légitimement » insultés par ses propos. Il a dit qu'il avait lu ces messages et qu'il les prenait à cœur.

Le sénateur a indiqué qu'il avait discuté ouvertement de la manifestation avec les membres de son personnel, qui sont aussi résidents d'Ottawa et qui avaient vécu une expérience très difficile avec les manifestants durant l'occupation du centre-ville.

Par ailleurs, le sénateur MacDonald a affirmé que, après avoir pris le temps d'y réfléchir, il croyait qu'il aurait dû exprimer ses regrets plus efficacement lors de son allocution au Sénat le 21 février 2022. Il s'est dit qu'il aurait dû passer plus rapidement sur le contexte et s'attarder plus longuement sur les torts que ses propos avaient causés. Le sénateur m'a dit que, depuis, il avait publié une note supplémentaire sur sa page Twitter pour réitérer ses regrets, au cas où certaines personnes jugeraient que ses premières excuses n'étaient pas assez complètes.

S'étant excusé et ayant exprimé ses regrets, comme il est indiqué ci-dessus, le sénateur MacDonald a également noté certains éléments qui n'avaient pas pour but, selon lui, d'excuser ses propos, mais plutôt de me donner des précisions qu'il jugeait pertinentes. Il a notamment signalé que, le soir de l'incident, il avait dit explicitement à la personne inconnue avec qui il conversait à propos de la manifestation d'Ottawa qu'il ne voulait pas être enregistré lorsqu'il avait vu qu'elle avait un appareil enregistreur. La personne a alors répondu « OK ». Le sénateur MacDonald m'a dit qu'il avait découvert par la suite que la conversation avait été diffusée en direct. Il pensait avoir tenu ses propos dans le cadre d'une conversation privée, et il a affirmé qu'ils ne s'adressaient pas au grand public. Le sénateur a admis que cela n'excusait pas ses propos, mais il tenait à faire comprendre clairement que ceux-ci ne devaient en aucun cas être perçus comme une déclaration publique. Il a observé qu'il était « conscient de soi », et que c'était pour cette raison qu'il avait demandé que la conversation ne soit pas enregistrée. Le sénateur a souligné qu'il était évident, dans la version originale et non éditée de la vidéo, qu'il ne voulait pas que la conversation soit enregistrée, ce qui n'est pas le cas dans la version éditée/abrégée diffusée dans les médias sociaux.

Le sénateur MacDonald a ajouté qu'il était sous l'effet de l'alcool lorsqu'il a tenu les propos en question. Il a dit que ce n'était pas une excuse et qu'il était le seul responsable de sa conduite, mais qu'il ne se serait jamais exprimé de cette manière s'il n'avait pas été sous l'effet de l'alcool.



Le sénateur a également rappelé qu'il était sénateur depuis plus de 13 ans et qu'il n'avait jamais, durant cette période, été mêlé à un incident public avant la présente affaire. Il a indiqué qu'il s'agissait d'un incident isolé dans sa carrière de sénateur, et que l'affaire ne reflétait pas ses opinions ou sa conduite habituelle. Il a assuré que ce comportement ne se reproduirait plus.

Enfin, le sénateur MacDonald m'a dit qu'il était « prêt à participer ouvertement et en toute franchise chaque fois que ce serait nécessaire à l'examen préliminaire ». Il a affirmé qu'il accueillerait favorablement mes conseils pour que l'affaire soit réglée à ma satisfaction. Cependant, et comme il a été mentionné plus haut, il a refusé par la suite d'appliquer l'une des trois mesures correctives qui, s'il les avait acceptées, m'auraient permis de juger que l'affaire était réglée à ma satisfaction, et il a décidé de renvoyer le sujet des mesures correctives et des questions d'entrevue à tenir dans le cadre de l'enquête au comité CONF.

La position du sénateur MacDonald se reflète également dans les observations présentées par son avocat le 24 avril 2023 – dont il a été question précédemment –, surtout en ce qui concerne les sections « Position du sénateur MacDonald » et « Constatation des faits » de l'ébauche de rapport d'enquête. Par exemple, l'avocat du sénateur s'est dit d'avis que les propos exprimés par ce dernier le 16 février 2022 étaient protégés par le privilège parlementaire. Il a aussi fait valoir que ce n'était pas le sénateur qui s'était d'abord adressé à la personne ayant enregistré leur conversation le 16 février 2022, mais l'inverse. J'analyse ci-dessous ces questions et d'autres points soulevés par l'avocat.

## **CONSTATATION DES FAITS**

Le 16 février 2022, le sénateur MacDonald retournait à pied, par la rue Wellington, devant les édifices du Parlement, à son hôtel après un souper entre amis. Comme il me l'a indiqué plus tard (dans une lettre envoyée le 12 août 2022), il avait mangé avec des parlementaires. Le sénateur MacDonald a affirmé qu'il avait été abordé par un membre du public, une personne qu'il ignorait être un manifestant. Cependant, le contexte et la teneur de la conversation qui a suivi (conversation enregistrée sur vidéo) montrent que le sénateur savait ou était sur le point de savoir que la personne en question était soit un manifestant, soit un sympathisant de la manifestation. Dans la vidéo, on peut entendre le sénateur dire à la personne, vers la fin de la conversation : « Merci d'avoir le courage et la décence d'être venu ici. Vous n'êtes pas seul. »

La manifestation avait été organisée apparemment dans le but de dénoncer les obligations vaccinales et les restrictions relatives à la COVID-19.



La question de savoir si c'est le sénateur MacDonald qui s'est d'abord adressé à l'autre personne, ou si c'est l'inverse qui s'est produit, n'entre pas en ligne de compte dans mon avis sur ce qui est arrivé par la suite. Ce qui compte vraiment, c'est ce que le sénateur MacDonald a dit et comment il l'a dit.

Le sénateur MacDonald a demandé à la personne en question de ne pas enregistrer la conversation, mais ce dernier l'a quand même enregistrée. La demande du sénateur MacDonald laisse entendre qu'il souhaitait parler en privé et en toute franchise.

Les propos du sénateur ont été publiés dans les médias nationaux et les médias sociaux, et la vidéo qui les a captés a été diffusée largement et visionnée par le grand public canadien.

Selon la transcription de la vidéo, le sénateur MacDonald a dit ce qui suit :

- « ...nous en avons assez des foutaises et de la duplicité et des mensonges et... et de leur gestion sociale, et de l'intimidation et de ceux qui veulent tout contrôler, et de tout le reste, pas vrai? Et vous savez où on nous ment tout le temps maintenant. »
- « Notre pays est plein de Karen. Ma femme est une Karen... ils ont peur... "oh, je veux qu'ils s'en aillent". Moi, j'ai dit... que je m'en fous s'ils partent de Windsor ou de là où ils bloquent les transports... Mais à Ottawa...? (murmures)... Je ne veux pas qu'ils partent. »
- « ...et les gens disent, "oh..." – j'entends ça tout le temps – "ils sont dans notre ville." Eh bien elle est à tout le monde cette putain de ville. »
- « Juste parce que vous gagnez un salaire dans les six chiffres et que vous travaillez 20 heures par semaine – vous n'avez pas eu de semaine de travail complète en deux ans... Vous voyez? Ça me rend malade. »
- « Et j'en ai ras le bol de la mentalité du "tout m'est dû" dans ce pays et cette putain de ville. Tout le monde dans cette ville, avec leur salaire dans les six chiffres et leurs semaines de 20 heures, et leurs foutaises sans bon sens... »



Selon la transcription de la vidéo, le sénateur a utilisé un langage grossier et injurieux à l'endroit des Canadiens. Il a aussi encouragé la poursuite d'activités que les gouvernements du Canada et de l'Ontario avaient déclaré illégales. Je ne peux pas accepter la position selon laquelle le sénateur MacDonald n'avait pas l'intention d'encourager la poursuite de ces activités, comme il l'a affirmé dans les observations de son avocat reçues le 24 avril 2023. On est présumé vouloir les conséquences naturelles de ses actes, et dire « je ne veux pas qu'ils partent » à propos des manifestants présents à Ottawa ne laissait planer aucun doute sur le sens de ses paroles.

Après que la vidéo ait été rendue publique, le sénateur MacDonald a présenté ses excuses au Sénat, à la première séance après l'incident, le 21 février 2022.

Par la suite, le sénateur MacDonald a publié une note supplémentaire sur sa page Twitter pour réitérer ses regrets, au cas où le public jugerait que ses premières excuses n'étaient pas assez complètes. S'il a publié cette note, c'est parce qu'il pensait qu'il aurait dû exprimer ses regrets plus efficacement en passant plus rapidement sur le contexte et en s'attardant plus longuement sur les torts que ses propos avaient causés.

Au cours de la semaine après le 16 février 2022, le sénateur MacDonald a reçu des messages réfléchis de résidents d'Ottawa qui s'étaient sentis insultés par ses propos.

Le sénateur a discuté ouvertement de la manifestation avec les membres de son personnel, qui sont résidents d'Ottawa et qui lui ont dit qu'ils avaient vécu une expérience très difficile avec les manifestants durant l'occupation du centre-ville.

Le sénateur MacDonald était sous l'effet de l'alcool lorsqu'il a tenu les propos visés dans la présente affaire.

## QUESTIONS À L'ÉTUDE

L'enquête a porté sur les questions ci-dessous.

### **A. Conduite le 16 février 2022**

#### (1) Article 7.1

De par la conduite qu'il a adoptée le 16 février 2022, le sénateur MacDonald a-t-il manqué à son devoir de :



- a. respecter les normes les plus élevées de dignité inhérentes à la charge de sénateur, contrevenant ainsi au paragraphe 7.1(1) du *Code*?
- b. s'abstenir de tout acte qui pourrait déprécier la charge de sénateur ou l'institution du Sénat, contrevenant ainsi au paragraphe 7.1(2) du *Code*?

(2) Article 7.2

- a. Le sénateur MacDonald exerçait-il des fonctions parlementaires, le 16 février 2022, lorsqu'il a parlé avec un manifestant ou une personne en faveur de la manifestation organisée au centre-ville d'Ottawa?
- b. Si la réponse à la question (2)a. est affirmative, la conduite adoptée par le sénateur MacDonald à cet égard a-t-elle entraîné un manquement au devoir d'exercer ses fonctions parlementaires avec dignité, honneur et intégrité?

**B. Défaut de collaborer dans le cadre d'une enquête**

(1) Paragraphe 48(7)

- a. Le fait que le sénateur MacDonald a choisi de ne pas participer au processus d'enquête prévu par le *Code* et qu'il a plutôt décidé de renvoyer certaines questions connexes au comité CONF a-t-il entraîné un manquement au devoir de collaborer avec le conseiller sénatorial en éthique, entraînant ainsi une infraction au paragraphe 48(7) du *Code*?

(2) Articles 7.1 et 7.2

- a. Si la réponse à la question (1)a. est affirmative, le refus du sénateur MacDonald de collaborer avec le conseiller sénatorial en éthique dans le cadre de l'enquête constitue-t-il également un manquement au devoir de respecter les normes les plus élevées de dignité inhérentes à la charge de sénateur, entraînant ainsi une infraction au paragraphe 7.1(1) du *Code*?
- b. Si la réponse à la question (1)a. est affirmative, le refus du sénateur MacDonald de collaborer avec le conseiller sénatorial en éthique dans le cadre de l'enquête constitue-t-il également un manquement au devoir de s'abstenir de tout acte qui pourrait déprécier la charge de sénateur ou l'institution du Sénat, entraînant ainsi une infraction au paragraphe 7.1(2) du *Code*?



- c. Si la réponse à la question (1)a. est affirmative, le refus du sénateur MacDonald de collaborer avec le conseiller sénatorial en éthique dans le cadre de l'enquête constitue-t-il également un manquement au devoir d'exercer ses fonctions parlementaires avec dignité, honneur et intégrité, entraînant ainsi une infraction à l'article 7.2 du Code?

## ANALYSE

### A. Commentaires préliminaires

J'aimerais formuler les commentaires préliminaires suivants en ouverture d'analyse.

*Premièrement*, même si le sénateur MacDonald a refusé de suivre le processus d'enquête que prévoit le Code et que j'ai décrit, et qu'il a tenté de suivre à la place son propre processus, j'ai déterminé que je disposais de preuves suffisantes, selon la prépondérance des probabilités, pour tirer des conclusions sur les questions mises en lumière par l'enquête<sup>1</sup>. Si je n'avais pas été en mesure de tirer des conclusions par manque de preuves, le paragraphe 48(4) du Code m'aurait conféré le pouvoir d'exiger la comparution de personnes et la production de documents. Ces mesures peuvent être mises à exécution par le Sénat sur recommandation du comité CONF à la suite d'une demande à cet effet du conseiller sénatorial en éthique. Dans le cas présent, toutefois, je n'ai pas eu à me prévaloir de ce pouvoir.

*Deuxièmement*, cette enquête ne concernait pas les libertés constitutionnelles de réunion pacifique, d'association ou de pensée, de croyance, d'opinion et d'expression. Elle ne portait d'aucune manière sur la question visant à savoir si le sénateur MacDonald, ou tout autre sénateur, appuyaient la manifestation qui se déroulait le 16 février 2022 au centre-ville d'Ottawa. Elle n'avait pas non plus pour objet la liberté d'expression dans le contexte du privilège parlementaire. Comme le sénateur MacDonald l'affirme lui-même (à propos de l'article 7.2 du Code), il n'exerçait pas de fonctions parlementaires lorsqu'il a tenu les propos en question le 16 février 2022. Les seules questions examinées dans le cadre de cette enquête étaient les suivantes : d'une part, le sénateur MacDonald a-t-il enfreint les articles 7.1 et/ou 7.2 du Code lorsqu'il a formulé certains propos le 16 février 2022 au cours de sa conversation avec un manifestant ou un sympathisant de la manifestation? D'autre part, le sénateur a-t-il omis de collaborer avec le conseiller sénatorial en éthique dans le cadre de cette enquête, contrevenant ainsi au paragraphe 48(7) et, le cas échéant, aux

---

<sup>1</sup> Le paragraphe 48(11) du Code établit la norme de preuve à atteindre pour constater un manquement au Code : « La conclusion voulant qu'un sénateur a manqué à ses obligations aux termes du présent code est faite selon la prépondérance des probabilités. »



articles 7.1 et 7.2 du *Code*? La question à l'origine de la manifestation et la manifestation elle-même n'étaient pas les sujets de l'enquête.

*Troisièmement*, lors de mon évaluation de la crédibilité du sénateur MacDonald dans cette affaire, j'ai relevé des incohérences dans certaines de ses déclarations, ce qui m'a amené à douter de la fiabilité de certains aspects des informations qu'il a fournies, de même que de sa sincérité à certains égards. En effet, le sénateur, qui au départ exprimait sans réserve ses regrets et se montrait pleinement coopératif (le 3 mars 2022), est inexplicablement devenu bien peu coopératif, allant jusqu'à refuser complètement l'idée que son comportement soulevait des questions d'éthique (le 1<sup>er</sup> juin 2022).

Une affirmation du sénateur concernant les mesures correctives, tirée de la lettre du 29 avril 2022 qu'il m'a envoyée en réponse à celle du 12 avril 2022, peut servir d'exemple. Il a visiblement mal accueilli mes inquiétudes que ses excuses au Sénat le 21 février 2022 laissent planer des doutes sur la sincérité des remords et du repentir qu'il avait exprimés, doutes attribuables au fait qu'il avait alors tenté d'excuser sa conduite en évoquant diverses raisons. Les plaignants dans cette affaire ont émis la même inquiétude. Pourtant, dans ses premières observations (et particulièrement dans une lettre datée du 3 mars 2022), le sénateur MacDonald avait dit regretter que, lorsqu'il s'était initialement excusé au Sénat, il n'avait pas su « exprimer [ses] regrets plus efficacement », souhaitant qu'il aurait dû passer plus rapidement sur le contexte et s'attarder plus longuement sur les torts que ses propos avaient causés. Conscient que ses premières excuses étaient inadéquates, il en a publié de nouvelles sur sa page Twitter « au cas où certaines personnes jugeraient que mes premières excuses n'étaient pas assez complètes ». Autrement dit, il semblait reconnaître que ses excuses au Sénat laissent à désirer sur certains points, mais il a ensuite donné l'impression, dans sa lettre ultérieure, qu'il pensait le contraire.

Il ne s'agit pas du seul exemple d'incohérence. Dans ses premières observations (le 3 mars 2022), le sénateur MacDonald a affirmé que ses « propos et [son] comportement n'ont pas respecté les normes les plus élevées de conduite et de bon comportement inhérentes à la charge de sénateur ». Il est allé jusqu'à dire que son comportement avait été « indigne et inacceptable et qu'il projetait une image négative de [ses] collègues et de l'institution [qu'il a] le privilège de servir ». Le sénateur s'est excusé « sans la moindre réserve » à ce sujet. Mais plus tard au cours du processus, dans une lettre datée du 1<sup>er</sup> juin 2022 où il abordait la question des mesures correctives que j'avais proposées lors de l'examen préliminaire, il a soutenu qu'il n'y avait rien de « grave » dans sa conduite le soir de l'incident. Étonnamment, il a aussi déclaré : « Il ne s'agit absolument pas d'une question d'éthique. »



Un autre exemple concerne une déclaration faite dans la lettre du 3 mars 2022, où le sénateur disait qu'il accueillerait favorablement mes conseils pour que l'affaire soit réglée à ma satisfaction. Pourtant, il a plus tard refusé d'appliquer l'une des trois mesures correctives que j'avais proposées – position qu'il a réaffirmée récemment par la voix de son avocat –, et une fois l'enquête déclenchée, il n'a pas voulu accepter le processus ni y participer, préférant plutôt s'en remettre au comité CONF. Le processus d'examen préliminaire a été parsemé d'incohérences du genre, que j'ai prises en considération dans mes conclusions.

## **B. Conduite le 16 février 2022 – articles 7.1 et 7.2**

Comme je l'ai déjà indiqué dans d'autres rapports, les articles 7.1 et 7.2 n'ont pas pour objet de déterminer, de manière isolée, si une conduite donnée est moralement condamnable. Ils exigent plutôt d'évaluer si la conduite alléguée :

- a. mine les normes de dignité inhérentes à la charge de sénateur, par exemple, si elle a des conséquences sur la réputation professionnelle ou l'intégrité d'un sénateur ou sur la capacité de celui-ci de susciter la confiance (paragraphe 7.1(1));
- b. peut ternir la réputation de la charge de sénateur ou de l'institution du Sénat (paragraphe 7.1(2)); ou
- c. contrevient à la norme voulant qu'un sénateur exerce ses fonctions parlementaires avec dignité, honneur et intégrité (article 7.2).

Les sénateurs exercent un rôle qui repose sur la confiance du public et qui exige d'assumer certaines fonctions et responsabilités à l'égard des particuliers et de la société dans son ensemble. La norme de conduite minimale tolérée dans la collectivité n'est pas la même que celle imposée aux sénateurs par le Code. En adoptant les articles 7.1 et 7.2, les sénateurs ont établi une norme élevée pour leur propre conduite, de manière à protéger la réputation de la charge de sénateur et de l'institution du Sénat. Une perte de confiance ou de respect à l'égard de la charge de sénateur ou du Sénat fragiliserait la crédibilité du Sénat, ce qui réduirait la capacité des sénateurs de s'acquitter de leurs fonctions efficacement, particulièrement leur fonction de représentation, étant donné que les sénateurs représentent les provinces et les régions du Canada.

Ce sont les responsabilités publiques inhérentes au rôle de sénateur qui dictent une norme de conduite supérieure à celle qui est attendue de la part du simple citoyen. Ainsi, une conduite qui ne respecte pas la norme attendue de la part d'un sénateur peut enfreindre les articles 7.1 et/ou 7.2 même si elle n'est pas illégale et qu'elle serait acceptable pour les autres membres de la collectivité.



Ce n'est pas inhabituel; des normes de conduite plus élevées sont régulièrement imposées aux membres de diverses professions, étant donné leurs responsabilités publiques et l'influence qu'ils exercent dans la société<sup>2</sup>.

Il importe de noter que la portée de l'article 7.1 va bien au-delà des fonctions des sénateurs; elle comprend en effet l'ensemble de la conduite d'un sénateur. Cet article établit non seulement une norme élevée, mais « les normes les plus élevées » de dignité inhérente à la charge de sénateur. Cela était d'ailleurs l'objectif du Sénat lorsqu'il a adopté l'article 7.1, comme on peut le constater dans une directive du comité CONF datée du 27 juillet 2015 et produite en vertu de ce qui était alors le paragraphe 38(2) du *Code*, mais qui est aujourd'hui le paragraphe 37(2). Cette disposition ordonne au conseiller sénatorial en éthique d'interpréter, d'appliquer et d'administrer le *Code* conformément à la directive<sup>3</sup>, qui est formulée dans les mots suivants :

Cette règle de conduite générale s'applique à toute conduite d'un sénateur, qu'elle soit ou non directement liée à ses fonctions parlementaires, pouvant être contraire aux normes les plus élevées de dignité inhérente à la charge de sénateur et/ou pouvant déprécier la charge de sénateur ou de l'institution du Sénat.

L'article 7.1 confère aux sénateurs une large obligation d'agir avec dignité et de s'abstenir de toute conduite qui pourrait déprécier la charge de sénateur ou l'institution du Sénat. Il prévient les sénateurs qu'ils devront rendre compte de leur conduite – tant dans le cadre de leurs fonctions parlementaires que dans d'autres contextes – si elle a) mine les normes de dignité inhérentes à la charge de sénateur, par exemple, si elle entraîne des conséquences sur la réputation professionnelle ou l'intégrité d'un sénateur ou sur la capacité de celui-ci de susciter la confiance, ou b) peut ternir la réputation de la charge de sénateur ou de l'institution du Sénat<sup>4</sup>. C'est précisément parce que l'article 7.1 s'applique indépendamment du fait qu'un sénateur exerce ou non des fonctions parlementaires que les observations faites au nom du sénateur MacDonald tout récemment (le 24 avril 2023) passent à côté de l'essentiel. Ces observations portaient sur la question de savoir si le sénateur MacDonald avait mentionné ou invoqué sa charge, communiqué une position officielle, fait référence à d'autres sénateurs ou fait des promesses concernant des politiques ou des initiatives gouvernementales ou des mesures législatives.

---

<sup>2</sup> Voir, par exemple, l'arrêt *Shewan c. Abbotsford School District No. 34* (1987), 1987 CanLII 159 (BCCA), où la Cour d'appel de la Colombie-Britannique a établi une distinction entre le comportement attendu d'un enseignant et celui attendu d'un simple citoyen. La Cour a conclu que l'alinéa 122(1)a) de la *Schools Act* imposait une norme de conduite plus élevée aux enseignants, étant donné leurs responsabilités publiques et l'influence qu'ils exercent dans la société.

<sup>3</sup> Directive 2015-02, Comité permanent sur l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs, produite le 27 juillet 2015.

<sup>4</sup> Bureau du conseiller sénatorial en éthique, « Rapport d'enquête en vertu du *Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs* concernant le sénateur Don Meredith », 9 mars 2017, p. 8.



En revanche, l'article 7.2 impose une norme plus élevée aux sénateurs lorsqu'ils exercent leurs fonctions officielles. Autrement dit, contrairement à l'article 7.1, qui a une portée plus large, l'article 7.2 se limite à la conduite adoptée lors de l'exécution de fonctions dans un contexte professionnel ou en lien avec la charge de sénateur. Il prévoit que, lors de l'exercice de leurs fonctions parlementaires, les sénateurs doivent se conduire avec dignité, honneur et intégrité.

Il est important de garder les principes ci-dessus à l'esprit afin de déterminer si, en l'espèce, il y a eu infraction aux dispositions en question.

### Articles 7.1 et 7.2

Comme je l'ai déjà indiqué dans d'autres rapports d'enquête, le *Code* ne définit pas les termes employés dans les articles 7.1 et 7.2. C'est le cas, par exemple, du terme « dignité », utilisé dans les deux articles. Il en est de même des termes « honneur » et « intégrité », employés à l'article 7.2. Pour cette raison, il est bon de recourir à d'autres sources pour orienter notre interprétation de ces dispositions.

Il convient de noter que le *Oxford Dictionary* définit la « dignité » comme « l'état ou la qualité d'être digne d'honneur ou de respect ».

Les mots tels que « dignité », « honneur » et « intégrité » sont souvent utilisés dans les normes de conduite professionnelle, comme chez les juges, les avocats et les médecins, mais leur signification précise fait l'objet de moins d'attention.

Dans le rapport Beyak<sup>5</sup>, j'ai fait référence à l'emploi des mots « dignité, honneur et intégrité » dans le *Code de déontologie de la magistrature* du Québec<sup>6</sup>. Comme tel, j'ai pris en considération l'avis exprimé par le Conseil de la magistrature du Québec (le « Conseil ») sur ces principes dans ses décisions sur la conduite professionnelle<sup>7</sup>.

Cette comparaison est particulièrement utile, car la confiance du public entre en jeu dans l'exécution des fonctions tant d'un juge que d'un sénateur. Il est donc possible de faire une analogie entre le poste de juge et celui de sénateur.

---

<sup>5</sup> Bureau du conseiller sénatorial en éthique, « Rapport d'enquête en vertu du *Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs* concernant la sénatrice Lynn Beyak », 19 mars 2019, p. 44.

<sup>6</sup> Québec, *Code de déontologie de la magistrature*, CQLR, ch. T-16, r. 1, art. 2 : « Le juge doit remplir son rôle avec intégrité, dignité et honneur ».

<sup>7</sup> Pour un examen approfondi des décisions et observations du Conseil sur ces normes, voir Pierre Noreau et Emmanuelle Bernheim, *Déontologie judiciaire appliquée*, 3<sup>e</sup> édition (Montréal, Wilson & Lafleur Ltée, 2013).



Cela dit, il est important de rappeler ici que l'une des principales fonctions des sénateurs consiste à délibérer et à débattre de questions d'intérêt public. À l'inverse, les juges doivent s'abstenir de s'exprimer publiquement sur de telles questions. Cette différence doit être prise en compte, de même que le rôle unique des sénateurs dans le processus parlementaire.

À propos du rôle des sénateurs, il convient également de noter que le terme « second regard attentif » est souvent utilisé pour décrire le Sénat et le distinguer de la Chambre des communes. Par exemple, dans son *Renvoi relatif à la réforme du Sénat*, la Cour suprême du Canada a observé ce qui suit : « Comme au Royaume-Uni, elle [la Chambre haute] a été conçue pour permettre de donner un [traduction] "second regard attentif" ("sober second thought") aux mesures législatives adoptées par les représentants du peuple à la Chambre des communes<sup>8</sup> ». Cette phrase laisse entendre qu'on s'attend des membres du Sénat qu'ils évitent toute réaction ou décision hâtive, immodérée ou effrénée dans l'exercice de leurs fonctions parlementaires.

Les remarques du Conseil revêtent en l'occurrence un intérêt particulier en ce qui a trait au terme « dignité ». Le Conseil a renvoyé à la définition donnée par *Le Petit Robert* : « Le mot "dignité" est [...] synonyme des termes "réserve, retenue" et contraire à ceux de "indignité, laisser-aller et vulgarité"<sup>9</sup> ».

Il est arrivé que des juges manquent à cette norme dans l'exercice de leurs fonctions judiciaires en insinuant, sans fondement, qu'un avocat de la défense voulait faire parjurer son client<sup>10</sup>; ou en modifiant un jugement déjà rendu après avoir eu une conversation avec l'une des parties<sup>11</sup>.

Pour en revenir à la première question, et compte tenu de ce qui précède, le sénateur MacDonald a-t-il manqué à son devoir de respecter les normes les plus élevées de dignité inhérentes à la charge de sénateur, contrevenant ainsi au paragraphe 7.1(1) du *Code*, lorsqu'il a tenu les propos rapportés plus haut, le 16 février 2022, à un manifestant ou à un sympathisant de la manifestation qui se déroulait au centre-ville d'Ottawa?

Tout d'abord, il importe de garder à l'esprit que cette affaire ne concerne pas la capacité du sénateur MacDonald de s'exprimer sur des enjeux d'intérêt public; en effet, on s'attend à ce que les sénateurs jouent ce rôle. La question touche plutôt certains de ses propos et le langage qu'il a utilisé pour les tenir.

On s'attend à ce que les sénateurs qui s'expriment sur des enjeux d'intérêt public, que ce soit dans le cadre de leurs fonctions parlementaires (où ils doivent se conduire comme membres de la chambre de second regard), ou dans un contexte personnel/privé, tiennent compte des répercussions de leurs

<sup>8</sup> *Renvoi relatif à la réforme du Sénat*, 2014 CSC 32, [2014] 1 RCS 704, par. 15.

<sup>9</sup> Québec, Conseil de la magistrature, *Rapport d'enquête*, 2007 CMQC 22, 30 avril 2008.

<sup>10</sup> Québec, Conseil de la magistrature, *Rapport d'enquête*, CM-8-61, 29 octobre 1985.

<sup>11</sup> Québec, Conseil de la magistrature, *Décision du comité d'enquête*, CM-8-88-32, 21 février 1990.



déclarations. De même, l'obligation de faire preuve de retenue pleine de dignité comprend l'obligation de s'abstenir d'émettre certaines formes d'expression – en l'occurrence, utiliser un langage grossier, tenir des propos dénigrants, médisants ou moqueurs à l'endroit d'un groupe de Canadiens, et encourager la poursuite d'activités que les gouvernements du Canada et de l'Ontario avaient déclaré illégales – afin de maintenir l'honneur et la dignité attendus de la charge de sénateur et de l'ensemble du Sénat.

Les propos exprimés par le sénateur MacDonald à une personne qui était un manifestant ou un sympathisant des manifestants le 16 février 2022 étaient clairement incompatibles avec le devoir de respecter les normes les plus élevées de dignité inhérentes à la charge de sénateur. En effet, on s'attend des sénateurs qu'ils représentent les Canadiens, non qu'ils les dénigrent, qu'ils se moquent d'eux ou qu'ils les rabaissent, tout en encourageant la poursuite d'activités illégales dans un contexte où le gouvernement fédéral a déclaré l'état d'urgence en raison de la manifestation en cours. De son aveu même, le sénateur MacDonald n'a pas tenu compte des conséquences de ses déclarations le soir en question et n'a pas fait preuve de retenue empreinte de dignité dans son langage, dans son choix de mots et dans ses propos.

Autre point lié directement au paragraphe 7.1(1), le sénateur MacDonald a admis dans ses observations fournies à l'examen préliminaire que son comportement avait été « indigne et inacceptable ». Il a aussi dit : « Mes propos et mon comportement n'ont pas respecté les normes les plus élevées de conduite et de bon comportement inhérentes à la charge de sénateur ». Il est intéressant de noter ici que le sénateur MacDonald a demandé à la personne avec qui il a parlé le 16 février 2022 de ne pas enregistrer ses remarques. Comme il a été indiqué précédemment, cette demande laisse entendre que le sénateur MacDonald souhaitait parler en toute franchise avec elle, ce qui implique qu'il savait que ses propos allaient être offensants et insultants pour les Canadiens. Mais cela ne l'a pas empêché de les exprimer. Sa conduite démontre un manquement intentionnel au devoir de réserve et de retenue empreinte de dignité.

Par ailleurs, le sénateur MacDonald a mentionné d'autres facteurs en lien avec cette affaire. Il a indiqué que ces facteurs n'avaient pas pour objet d'excuser son comportement, mais de donner du contexte. Par exemple, il était sous l'effet de l'alcool lorsqu'il a tenu les propos en question. Il a dit qu'il ne se serait jamais exprimé de cette manière s'il n'avait pas été sous l'effet de l'alcool. Mais comme le sénateur l'a lui-même reconnu, cela n'excuse pas son comportement.



Il a aussi rappelé qu'il était sénateur depuis plus de 13 ans et qu'il n'avait jamais, durant cette période, été mêlé à un incident public avant la présente affaire. Il a indiqué qu'il s'agissait d'un incident isolé dans sa carrière de sénateur, et que l'affaire ne reflétait pas ses opinions ou sa conduite habituelle. Il a assuré que ce comportement ne se reproduirait plus. Le fait qu'il n'a jamais été auparavant impliqué dans un incident public depuis qu'il est sénateur pourrait être considéré comme une circonstance atténuante, mais il est difficile d'en tenir compte, car le sénateur a minimisé la gravité de sa conduite et a même refusé d'admettre, dans ses lettres ultérieures, qu'il s'agissait d'une question d'éthique.

En outre, par l'intermédiaire de son avocat, le sénateur MacDonald a déclaré que ses excuses avaient été spontanées et qu'il les avait présentées à la première occasion. Bien qu'il puisse s'agir potentiellement d'un facteur atténuant, cela n'absout pas le sénateur MacDonald d'avoir enfreint le Code, surtout si l'on tient compte du fait qu'il a affirmé par la suite que ses propos n'avaient pas suscité de problème d'éthique.

Enfin, dans les observations de son avocat reçues le 24 avril 2023, le sénateur a également soulevé la question selon laquelle ses propos du 16 février 2022 étaient protégés par le privilège parlementaire. Or, à aucun moment n'a-t-il mentionné cette question lorsqu'il a présenté ses excuses, sous une forme ou une autre. Il ne le pouvait pas, en fait. En effet, ce privilège ne protège les sénateurs que lorsqu'ils participent à des activités légitimes dans l'exercice de leurs fonctions parlementaires<sup>12</sup>. Si le sénateur MacDonald croyait sincèrement que les propos qu'il a tenus le 16 février 2022 étaient protégés par le privilège parlementaire, on se serait attendu à ce qu'il adopte cette position à la première occasion – c'est-à-dire, lorsqu'il s'est exprimé sur la question au Sénat le 21 février 2022 – et non le 24 avril 2023 par l'entremise de son avocat. De plus, cette position contredit directement celle qu'il a prise à l'égard de l'article 7.2 du Code, à savoir qu'il n'exerçait pas des fonctions parlementaires lorsqu'il a eu les propos en question le 16 février 2022.

---

<sup>12</sup> La question de la protection de la liberté d'expression par le privilège parlementaire trouve son origine dans l'article 9 de la Charte anglaise des droits de 1689, qui prévoit que « la liberté de parole, des débats et des procédures dans le sein du Parlement ne peut être entravée ou mise en discussion en aucune Cour ou lieu quelconque en dehors du Parlement lui-même ». Cette disposition ne dit rien sur les activités tenues en dehors du Parlement, mais comme l'écrit Joseph Maingot à la page 105 de l'ouvrage *Le privilège parlementaire au Canada*, 2<sup>e</sup> éd. (Chambre des communes et McGill-Queen's University Press, 1997) : « En règle générale, ce que dit ou fait un parlementaire en dehors de l'enceinte du Parlement ne donne lieu à aucune protection. »



Compte tenu de ce qui précède, je suis d'avis que les propos du sénateur MacDonald n'ont pas atteint les normes de dignité inhérentes à la charge de sénateur. Ils n'ont assurément pas respecté les normes les plus élevées à cet égard. Pour cette raison, je conclus que le sénateur MacDonald a manqué à son devoir de respecter les normes les plus élevées de dignité inhérentes à la charge de sénateur, contrevenant ainsi au paragraphe 7.1(1) du *Code*.

La deuxième question exige de déterminer si, par ses propos tenus le 16 février 2022 à l'intention d'un manifestant ou d'un sympathisant des manifestants, le sénateur MacDonald a manqué au devoir de s'abstenir de tout acte qui pourrait déprécier la charge de sénateur ou l'institution du Sénat, contrevenant ainsi au paragraphe 7.1(2) du *Code*.

Plusieurs facteurs démontrent que les propos du sénateur MacDonald ont terni la réputation de la charge de sénateur et de l'institution du Sénat. Ces propos ont eu des conséquences sur la réputation professionnelle et l'intégrité du sénateur, et sur la réputation du Sénat dans son ensemble.

*Premièrement*, j'ai reçu neuf plaintes de sénateurs dans cette affaire.

*Deuxièmement*, dans les observations qu'il m'a présentées, le sénateur MacDonald a indiqué qu'il avait reçu des messages de résidents d'Ottawa qui étaient « légitimement » insultés par ses propos.

*Troisièmement*, le sénateur MacDonald a aussi dit que les membres de son propre personnel, qui sont aussi résidents d'Ottawa, avaient vécu une expérience très difficile avec les manifestants durant l'occupation du centre-ville, et qu'il avait discuté ouvertement de la manifestation avec son personnel dans la foulée des événements du 16 février, et de l'attention des médias qui s'en est ensuivie.

*Quatrièmement*, mon bureau a reçu de nombreux courriels de Canadiens qui se sont dit préoccupés par les propos du sénateur MacDonald et qui ont estimé que sa conduite projetait une image négative de sa charge de sénateur et du Sénat. Bon nombre d'entre eux m'ont demandé d'enquêter sur cette affaire<sup>13</sup>.

*Cinquièmement*, et c'est le point le plus important, les propos du sénateur MacDonald ont été publiés dans les médias nationaux et les médias sociaux, et la vidéo qui les a captés a été diffusée largement et visionnée par le grand public canadien. Le sénateur MacDonald m'a dit dans ses observations qu'il avait demandé à la personne avec qui il parlait de ne pas enregistrer ses

---

<sup>13</sup> Il convient de noter que le *Code* ne confère pas au public le pouvoir de demander la tenue d'une enquête. En vertu du paragraphe 47(2) du *Code*, le conseiller sénatorial en éthique doit procéder à un examen préliminaire s'il reçoit une demande d'enquête d'un sénateur qui a des motifs raisonnables de croire qu'un autre sénateur a manqué à ses obligations aux termes du *Code*; ou si le conseiller sénatorial en éthique a des motifs raisonnables de croire que le sénateur a manqué à ses obligations aux termes du *Code*.



propos; or, le fait qu'il n'ait pas voulu que ses propos soient enregistrés ou diffusés ne revêt aucune importance dans la question visant à savoir si sa conduite était de nature à déprécier la charge de sénateur ou l'institution du Sénat. En fait, ses propos étaient bel et bien de cette nature, parce qu'ils ont été diffusés largement et vus par un grand nombre de Canadiens, peu importe son intention à cet égard.

Les facteurs énumérés ci-dessus portent à croire que les Canadiens ont associé les propos du sénateur MacDonald à son poste de sénateur et au Sénat en tant que tel. Par conséquent, ses remarques désobligeantes et peu respectueuses ont été associées à l'influence et au prestige de la charge de sénateur.

Enfin, il importe également de noter que le sénateur MacDonald a lui-même reconnu, dans ses observations à l'examen préliminaire, que son comportement « projetait une image négative de [ses] collègues et de l'institution [qu'il a] le privilège de servir ».

Compte tenu de ce qui précède, je suis non seulement d'avis que la conduite du sénateur MacDonald le soir du 16 février 2022 risquait de déprécier la charge de sénateur et le Sénat en tant que tel, mais que ce risque s'est concrétisé. Je conclus donc, m'appuyant sur la formulation du paragraphe 7.1(2) du Code, que le sénateur s'est conduit d'une manière « qui pourrait déprécier la charge de sénateur ou l'institution du Sénat » aux termes de cette disposition.

Passons maintenant à l'article 7.2, qui porte sur la question visant à savoir si le fait, pour le sénateur MacDonald, de s'arrêter pour parler avec des manifestants ou des sympathisants des manifestants devant les édifices du Parlement, alors qu'il retournait à pied à son hôtel après un souper avec d'autres parlementaires, pourrait être considéré comme faisant partie de ses fonctions officielles. Étant donné que le sénateur MacDonald n'a participé à aucune entrevue au cours de l'enquête et qu'il a refusé de répondre à mes questions, je n'ai pas pu établir avec qui le sénateur avait souper et dans quel contexte – personnel ou professionnel – le repas avait eu lieu. Je n'ai pas pu, non plus, déterminer si les autres parlementaires étaient encore avec lui lorsqu'il a parlé avec la personne le soir en question. Les réponses du sénateur auraient aidé à savoir s'il exerçait alors toujours des fonctions parlementaires.

Certains des plaignants maintiennent qu'il est raisonnable de conclure qu'un sénateur qui discute avec un citoyen devant le Parlement du Canada au sujet de questions de politiques publiques exerce des fonctions relatives à sa charge de sénateur. Selon eux, le fait que les propos du sénateur MacDonald ont été diffusés largement au moyen d'une vidéo publiée dans les médias sociaux, que le sénateur s'est exprimé publiquement sur la vidéo et qu'il a fait une déclaration au Sénat sur les propos qu'il avait tenus démontre également qu'il exécutait alors des fonctions parlementaires.



Après avoir examiné attentivement les observations des plaignants concernant cette question et celles du sénateur MacDonald, je conclus que, selon la prépondérance des probabilités, la conduite du sénateur MacDonald le 16 février 2022 ne met pas en cause l'article 7.2 du *Code*. À mon avis, compte tenu des renseignements que j'ai obtenus au cours de l'enquête, le sénateur n'exerçait pas de fonctions parlementaires à cette occasion. Aucun des faits que les plaignants ont présentés pour étayer l'opinion selon laquelle l'affaire mettait en cause l'article 7.2 ne m'a convaincu que le sénateur exerçait des fonctions officielles lorsqu'il a tenu les propos qui lui sont reprochés. Une conclusion contraire signifierait que, chaque fois qu'un sénateur parlerait avec quelqu'un de dossiers de politiques publiques à proximité des édifices du Parlement, il agirait dans l'exercice de ses fonctions parlementaires. Ce serait interpréter trop largement le rôle que doivent remplir les sénateurs en vertu du *Code*.

### **C. Défaut de collaborer dans le cadre d'une enquête – paragraphe 48(7) et articles 7.1 et 7.2**

Dans ma lettre de détermination préliminaire du 21 juin 2022, dans laquelle j'ai informé le sénateur MacDonald du déclenchement d'une enquête sur cette affaire, je lui ai rappelé qu'il était tenu de collaborer avec mon bureau au cours de l'enquête et d'en respecter la nature confidentielle, conformément aux paragraphes 48(7) et (8) du *Code*. Dans une lettre datée du 29 juin 2022, soit après le déclenchement de l'enquête, j'ai de nouveau rappelé au sénateur les obligations qui lui incombaient à cet égard.

Cependant, comme je l'ai déjà indiqué, le sénateur MacDonald a choisi de ne pas participer au processus d'enquête prévu par le *Code* et par moi. Il a refusé de répondre aux questions d'entrevue que je lui avais posées, alléguant qu'elles étaient trop détaillées et non pertinentes. Le sénateur a aussi jugé que les questions relevaient du « débat partisan » et qu'elles portaient sur des « enjeux de politiques publiques hautement controversés ». En outre, il s'est dit en désaccord avec le fait que mon bureau avait envoyé les questions d'entrevue en mon nom. Il m'a également fait savoir que, au lieu de participer à l'entrevue, il renverrait la question des mesures correctives et les questions d'entrevue au comité CONF pour qu'il se prononce sur le sujet.

Dans une lettre datée du 26 juillet 2022, j'ai expliqué au sénateur que, en vertu du paragraphe 48(6), le conseiller sénatorial en éthique est responsable de mener des enquêtes aux termes du *Code*, et que le comité CONF n'a pas le pouvoir de tenir une enquête à la place du conseiller sénatorial en éthique. (Il en découle que, lorsque le *Code* ne précise pas explicitement certains détails du processus, comme c'est le cas par exemple du paragraphe 48(9), le conseiller sénatorial en éthique doit décider du déroulement du processus, et il doit le faire en appliquant les règles de l'équité procédurale à toutes les étapes.)



De plus, j'ai de nouveau rappelé au sénateur que le processus d'enquête était confidentiel. Dans cette lettre, je l'ai avisé que tout manque de collaboration à l'enquête et/ou tout manquement au principe de confidentialité pouvaient aussi être examinés et entrer en ligne de compte dans le contexte de l'enquête. Autrement dit, le sénateur a été avisé qu'il était possible qu'une conclusion soit tirée concernant son manque de collaboration et tout manquement au principe de confidentialité dans le contexte de l'enquête.

En dépit de ces mises en garde répétées, le sénateur a insisté, dans sa lettre de réponse datée du 12 août 2022, sur l'idée qu'il serait bien plus efficace de soumettre ses préoccupations concernant les mesures correctives et les questions d'entrevue au comité CONF de façon préliminaire. Comme je l'ai mentionné précédemment, il a avancé que ce serait un moyen « de faire gagner beaucoup de temps à toutes les parties concernées, vous, moi et le comité d'éthique du Sénat et [...] que ce serait une manière efficace et juste de résoudre les quelques questions restantes entre votre bureau et moi ».

La situation était essentiellement la suivante : le sénateur a décidé qu'il n'aimait pas le processus d'enquête prévu par le Code et a donc refusé de s'y conformer, préférant plutôt demander au comité CONF de régler les questions dont la résolution était la responsabilité du conseiller sénatorial en éthique. Son manque de collaboration a constitué un mépris flagrant du processus décrit dans le Code et dûment adopté par le Sénat, de l'autorité du conseiller sénatorial en éthique relativement aux détails du processus sur lesquels ce dernier a un pouvoir discrétionnaire, de l'autorité du comité CONF et de l'autorité du Sénat lui-même. Qui plus est, l'approche du sénateur compromettrait fondamentalement l'indépendance du processus d'enquête, l'indépendance du conseiller sénatorial en éthique et le pouvoir du Sénat d'adopter un code de conduite assorti d'un processus et d'un ensemble de règles auxquels les sénateurs sont tenus d'adhérer.

Il vaut la peine de noter que, dans un certain nombre d'administrations canadiennes, les commissaires à l'éthique et à l'intégrité jouissent de pouvoirs vastes et de grande portée qui leur permettent d'exiger la comparution de personnes et la production de documents et de délivrer des citations à comparaître dans le cadre d'une enquête, sans avoir à demander l'approbation ou le soutien de leur législature. Tout défaut de s'y conformer peut amener le commissaire à rendre une ordonnance pour outrage qui est exécutoire et susceptible d'entraîner une sanction. Dans certains cas, le commissaire peut demander à un tribunal d'exécuter son ordonnance comme s'il s'agissait d'une ordonnance pour outrage<sup>14</sup>. Comme on peut le voir, ces administrations considèrent que le défaut de collaborer avec le commissaire à l'éthique et à

---

<sup>14</sup> Voir, par exemple, la *Loi de 1994 sur l'intégrité des députés* de l'Ontario, L.O. 1994, ch. 38, al. 31(2)α), la *Members' Conflict of Interest Act* de la Colombie-Britannique [RSBC 1996], ch. 287, art. 21 et 21.1, et la *Members' Conflict of Interest Act* de la Saskatchewan, ch. M-11.11, par. 30(3).



l'intégrité dans le cadre d'une enquête est un manquement grave et lourd de conséquences.

Je ne sais pas si le sénateur MacDonald a porté l'enquête et certaines questions connexes à l'attention du comité CONF aux fins de résolution. Ce qui est clair, c'est que, en refusant de suivre le processus d'enquête que j'ai établi en vertu du paragraphe 48(9) et en insistant sur son intention de renvoyer l'affaire au comité CONF, le sénateur n'a pas rempli son obligation de collaborer avec le conseiller sénatorial en éthique dans le cadre de cette enquête. Par conséquent, je conclus qu'il ne s'est pas acquitté de son obligation aux termes du paragraphe 48(7) du Code.

On ne saurait s'attendre à ce type de comportement de la part d'une personne qui a la charge de sénateur. Une personne raisonnable mettrait en doute la sincérité du sénateur MacDonald lorsqu'il a dit, dans le contexte de l'examen préliminaire, qu'il accueillerait favorablement mes conseils pour que l'affaire soit réglée à ma satisfaction. En effet, le sénateur a ensuite refusé de se conformer aux exigences en matière d'enquête dûment adoptées par le Sénat, et il a exprimé ce refus après que le résultat de l'examen préliminaire ait déjà été connu et que les questions d'entrevue lui aient été envoyées. Ce refus de collaborer se répercutera sans aucun doute sur la confiance du public dans l'intégrité et la fiabilité du processus d'enquête et, par ricochet, sur la crédibilité de la charge de sénateur et de l'institution du Sénat. Un tel manque de collaboration ne saurait être toléré.

Pour ces raisons, je suis d'avis que le défaut du sénateur MacDonald de se conformer au processus d'enquête prévu par le Code a entraîné le non-respect des normes les plus élevées de dignité inhérentes à la charge de sénateur et un manquement à son devoir de s'abstenir de tout acte qui pourrait déprécier la charge de sénateur ou l'institution du Sénat. Le sénateur a ainsi contrevenu aux paragraphes 7.1(1) et (2) du Code.

De plus, le Sénat a établi et adopté le processus d'enquête aux termes du Code afin d'assurer la résolution juste et impartiale des plaintes déposées à l'encontre de sénateurs par une instance indépendante et impartiale. Ce processus a été adopté dans le but d'établir des normes claires et un système transparent, lequel doit à son tour favoriser le maintien et le renforcement de la confiance du public dans l'intégrité des sénateurs et du Sénat. L'adhésion à ces règles et au processus fait partie des fonctions parlementaires des sénateurs. En refusant de se conformer au processus et de collaborer avec mon bureau et avec moi, le sénateur MacDonald a omis, à mon avis, de remplir ses fonctions parlementaires avec dignité, honneur et intégrité, contrevenant ainsi à l'article 7.2 du Code.



## CONCLUSIONS

Comme je l'ai établi ci-dessus, je conclus que le sénateur MacDonald a enfreint les paragraphes 7.1(1) et (2) du *Code* lorsqu'il a tenu, le 16 février 2022, les propos rapportés plus haut à un manifestant ou à un sympathisant des manifestants. Cependant, le sénateur n'a pas enfreint l'article 7.2 du *Code* en s'exprimant ainsi à cette occasion parce qu'il n'exerçait pas de fonctions parlementaires.

En ce qui concerne l'allégation portant sur le manque de collaboration du sénateur MacDonald dans le cadre de l'enquête, je conclus que le sénateur a enfreint les paragraphes 48(7), 7.1(1) et 7.1(2) et l'article 7.2 du *Code* en refusant d'adhérer au processus d'enquête prévu par le *Code*, en refusant de répondre à mes questions d'entrevue et en persistant à vouloir renvoyer l'affaire au comité CONF.

En résumé, j'ai relevé, au cours de cette enquête, six manquements au *Code* que je considère tous comme étant sérieux.

## DERNIERS COMMENTAIRES – MESURES CORRECTIVES

Comme je l'ai fait remarquer précédemment, le conseiller sénatorial en éthique a le pouvoir discrétionnaire de proposer des mesures correctives à un sénateur qui fait l'objet d'un examen préliminaire en vertu de l'alinéa 47(12)d) du *Code*. Si le sénateur accepte les mesures correctives, le dossier est clos à l'étape de l'examen préliminaire et évite celle de l'enquête, ce qui permet de gagner du temps et d'économiser des ressources. Mais le sénateur peut aussi rejeter les mesures proposées. Dans ce cas, une enquête est nécessaire.

Dans le cas présent, j'ai déterminé des mesures correctives lors de l'examen préliminaire, conformément à l'alinéa 47(12)d) du *Code*. Comme je l'ai expliqué plus haut, le sénateur MacDonald a accepté deux des trois mesures correctives proposées, mais il a rejeté celle qui concernait le blâme du Sénat. Il a donc fallu déclencher une enquête.

Je dois noter ici que, si j'ai proposé cette dernière mesure, c'est parce que le manquement à l'article 7.1 était sérieux et qu'il y avait neuf sénateurs plaignants, un nombre inhabituellement élevé. Le blâme est effectivement un moyen que le Sénat peut utiliser pour exprimer son mécontentement et sa désapprobation. En l'occurrence, le blâme ferait savoir clairement que le Sénat ne tolère pas ce type de conduite, compte tenu particulièrement de ses conséquences importantes sur la charge de sénateur et l'institution du Sénat. Et même si le conseiller sénatorial en éthique n'a pas le pouvoir d'imposer un blâme du Sénat, ou toutes autres mesures, la reconnaissance par le sénateur MacDonald que sa conduite méritait un blâme constituait, à mon avis,



une mesure appropriée, car elle aurait permis au sénateur d'exprimer de véritables remords pour son comportement et de faire savoir qu'il comprenait la gravité de l'affaire. Bien entendu, il appartient au Sénat de déterminer s'il convient d'imposer cette sanction ou toute autre sanction. Malheureusement, le refus du sénateur MacDonald de reconnaître qu'un blâme du Sénat serait une mesure appropriée et juste donne à penser qu'il n'a pas conscience de la gravité de ses actes et de leurs conséquences.

Je rejette l'affirmation du sénateur MacDonald (formulée dans les observations de son avocat concernant certaines sections de l'ébauche de rapport d'enquête) selon laquelle le fait de reconnaître que sa conduite mérite cette sanction équivaut à une atteinte au privilège parlementaire ou à l'indépendance du Sénat, et qu'il s'agit d'un « exemple insidieusement coercitif de discours forcé ». Dans les circonstances, lorsqu'un sénateur peut avoir enfreint une de ses obligations en vertu du Code, le Code prévoit que le conseiller sénatorial en éthique peut envisager d'identifier des mesures correctives que le sénateur peut appliquer pour remédier à la situation à la satisfaction du conseiller sénatorial en éthique. C'est ce que j'ai fait en l'occurrence. Dans toutes les circonstances de la présente affaire, on ne peut pas dire qu'il s'agisse d'un exercice déraisonnable de mon autorité.

La question des mesures correctives se pose également à l'étape de l'enquête. En effet, le paragraphe 48(14) s'applique lorsque le conseiller sénatorial en éthique conclut que le sénateur a manqué à ses obligations aux termes du Code. En vertu de cette disposition, je dois indiquer si le sénateur a consenti ou non à des mesures correctives à ma satisfaction et, s'il y a lieu, quelles étaient ces mesures, ou encore noter l'absence de mesures pouvant être prises ou l'inutilité de telles mesures<sup>15</sup>. Comme dans le cas de l'examen préliminaire, le sénateur visé par l'enquête doit consentir volontairement à ces mesures correctives; le conseiller sénatorial en éthique ne peut pas les lui imposer.

Puisque j'avais déjà abordé la question des mesures correctives à l'examen préliminaire et que le sénateur MacDonald avait eu de multiples occasions de les examiner, de revoir sa position et de consulter son avocat avant de prendre une décision finale, je ne voyais pas la nécessité de lui soumettre encore, à l'étape de l'enquête, les trois mesures que je lui avais déjà proposées plus tôt dans le processus. De plus, j'ai déterminé qu'aucune autre mesure corrective n'aurait permis de régler à ma satisfaction la question de la conduite affichée par le sénateur le 16 février 2022.

---

<sup>15</sup> Le paragraphe 48(14) du Code se lit comme suit :

48(14) Lorsque le conseiller sénatorial en éthique conclut que le sénateur a manqué à ses obligations aux termes du présent code, il précise aussi si le sénateur a consenti ou non à des mesures correctives à la satisfaction du conseiller sénatorial en l'éthique — et, s'il y a lieu, quelles étaient ces mesures —, ou il note l'absence de mesures pouvant être prises ou l'inutilité de telles mesures.



Pour ce qui est du manque de collaboration du sénateur, je suis d'avis que sa conduite à cet égard a été si inacceptable qu'aucune mesure ne pourrait remédier au tort qu'elle a causé à la charge de sénateur et à l'institution du Sénat. Par conséquent, pour l'application du paragraphe 48(14), il n'existait aucune mesure corrective qui pourrait être prise à l'égard des quatre manquements relatifs au défaut de collaborer du sénateur (paragraphe 48(7), 7.1(1) et 7.1(2) et article 7.2 du Code). Il est plus approprié que le Sénat impose des mesures correctives et des sanctions pour ces manquements à la suite des recommandations du comité CONF.

Pierre Legault  
Conseiller sénatorial en éthique

Le 18 juillet 2023



Bureau du  
conseiller sénatorial  
en éthique

Office of the  
Senate Ethics Officer