



**Rapport d'enquête
du Commissaire au lobbyisme du Québec**

sur

les communications intervenues en 2008

entre

**M. Sheldon Elman et M. Stuart M. Elman
pour le compte de Persistence Capital Partners LP,
du Groupe Medisys inc.
et d'autres entités juridiques liées**

et

**M. Philippe Couillard, ministre de la Santé
et des Services sociaux**

12 mars 2009

TABLE DES MATIÈRES

LE CONTEXTE DE NOTRE INTERVENTION	3
LE PROCESSUS DE VÉRIFICATION ET D'ENQUÊTE	3
La vérification.....	4
Interrogatoire d'acteurs et de témoins	5
Collecte de renseignements et de documents	6
L'enquête	7
LE CADRE JURIDIQUE	8
LES FAITS	10
La rencontre du 17 mars 2008	10
La rencontre du 16 avril 2008.....	11
La rencontre du 4 mai 2008	12
La rencontre du 17 mai 2008	13
Les règlements des 18 et 25 juin 2008.....	13
La démission de M. Couillard.....	13
Historique de l'arrêté ministériel 2008-08, du décret 705-2008 ainsi que du projet de loi n° 95.....	13
ANALYSE.....	16
CONCLUSION.....	21

LE CONTEXTE DE NOTRE INTERVENTION

C'est en prenant connaissance de trois articles publiés successivement les 18, 19 et 20 août 2008 par *La Presse canadienne* et par le journal *La Presse* que le Commissaire au lobbyisme a pris la décision de procéder à certaines vérifications dans l'affaire faisant l'objet du présent rapport.

Ces articles nous apprenaient que M. Philippe Couillard, démissionnaire de son poste de député de Jean-Talon et de ministre de la Santé et des Services sociaux depuis le 25 juin 2008, s'était joint comme associé à la firme Persistence Capital Partners LP (ci-après PCP), une entreprise spécialisée dans les investissements en matière de santé.

On y rapportait des propos de M. Couillard laissant à penser qu'il aurait eu des communications avec ses futurs associés alors qu'il était toujours en poste. On y soulignait par ailleurs que peu de temps avant de quitter son poste, M. Couillard aurait procédé à l'adoption de règlements ayant eu pour effet de réduire de moitié le coût du permis d'exploitation d'un centre médical spécialisé et d'élargir substantiellement la liste des traitements médicaux spécialisés pouvant être dispensés dans un tel centre.

Le 21 août 2008, nous recevions par télécopieur une demande d'enquête de la part du député de Chicoutimi et critique du Parti québécois en matière d'éthique, M. Stéphane Bédard. Celui-ci invoquait que l'ex-ministre de la Santé et des Services sociaux aurait posé des gestes favorisant l'expansion des cliniques privées, notamment en adoptant un arrêté ministériel en date du 18 juin 2008 ainsi qu'un décret en date du 25 juin 2008, jour de sa démission. Il soulignait les informations rapportées par la presse à l'effet que le ministre aurait eu des rencontres avec ses futurs employeurs alors qu'il était en poste et constatait que le registre des lobbyistes ne comportait aucune inscription de la part de la société PCP.

Le même jour, le député de Chicoutimi et son collègue Bernard Drainville, député de Marie-Victorin et critique du Parti québécois en matière de santé, publiaient un communiqué de presse sur le sujet sous l'intitulé « Le Parti québécois demande une enquête au Commissaire au lobbyisme ».

LE PROCESSUS DE VÉRIFICATION ET D'ENQUÊTE

Dès le 19 août 2008, la Direction de la vérification et des enquêtes avait entrepris de constituer un dossier de base et d'esquisser un plan d'intervention précisant les éléments fondamentaux du dossier, dressant l'inventaire des documents à obtenir

ainsi que la liste des personnes à rencontrer pour faire la lumière sur chacun des éléments de cette affaire.

Auparavant, nous avons vérifié si le registre des lobbyistes contenait des inscriptions en lien avec cette affaire au nom de MM. Sheldon et Stuart M. Elman, de PCP ou de l'une ou l'autre des entités juridiques liées à celle-ci dont Groupe Santé Medisys (ci-après Medisys). Nous avons pu constater que ce n'était pas le cas.

Nous nous sommes familiarisés avec le contexte ayant mené aux modifications à la Loi sur les services de santé et les services sociaux à la suite de la présentation du projet de loi n° 33 en 2006, et avons analysé chacune des étapes de son adoption.

Nous avons ensuite suivi le parcours des deux règlements d'application en cause ici, soit le Règlement sur les traitements médicaux spécialisés dispensés dans un centre médical spécialisé (AM 2008-08) adopté le 18 juin 2008 et le Règlement sur les frais exigibles pour la délivrance ou le renouvellement d'un permis de centre médical spécialisé (Décret 705-2008) adopté le 25 juin 2008.

Nous avons retracé le parcours du projet de loi n° 95 modifiant la Loi sur les laboratoires médicaux, la conservation des organes, des tissus, des gamètes, des embryons et la disposition des cadavres, adopté le 20 juin 2008, puisqu'il s'est agi d'une démarche législative contemporaine et connexe à celle ayant fait l'objet des règlements précités.

À travers le registre des entreprises et une série de sources documentaires accessibles dans le domaine public, nous avons analysé l'historique, la mission et la structure juridique de l'entreprise à laquelle M. Couillard s'est associé, ainsi que de l'ensemble relativement complexe des entités liées à cette entreprise.

Pour recueillir son point de vue, nous avons rencontré l'auteur de la plainte du 21 août 2008, M. Stéphane Bédard, député de Chicoutimi. Il était accompagné de son collègue M. Bernard Drainville, député de Marie-Victorin, coauteur du communiqué de presse publié le jour même du dépôt de la plainte. Ce communiqué de presse avait pour effet de rendre publiques la teneur de cette plainte et l'identité de son auteur. Assistait également à cette rencontre, M. Sylvain Gobeil, chercheur pour l'aile parlementaire du Parti québécois.

LA VÉRIFICATION

Ce processus a impliqué l'interrogatoire d'acteurs et de témoins ainsi que la collecte de documents écrits et électroniques pertinents à l'affaire.

Interrogatoire d'acteurs et de témoins

Nous avons estimé utile, avant de rencontrer les dirigeants de PCP et M. Couillard lui-même, de rencontrer et d'interroger plusieurs personnes oeuvrant ou ayant œuvré, tant à Québec qu'à Montréal, au ministère de la Santé et des Services sociaux et au cabinet du ministre de la Santé et des Services sociaux. Nous avons également interrogé une personne ayant œuvré à son bureau de comté alors que M. Couillard était député de Jean-Talon.

En ce qui a trait à la vérification proprement dite, nos vérificateurs ont interrogé entre le 27 août 2008 et le 18 novembre 2008, les personnes suivantes, dont certaines étaient en poste lorsque M. Couillard était ministre, alors que d'autres, susceptibles de détenir de l'information pertinente, étaient en poste lors de la vérification :

- Le personnel de cabinet du ministre de la Santé et des Services sociaux :
 - M^{me} Cathy Rouleau, directrice du cabinet du ministre Philippe Couillard
 - M^{me} Caroline Richard, directrice adjointe du cabinet du ministre Philippe Couillard
 - M. Jean-Pierre Dion, conseiller spécial
 - M^{me} Lise Moreau, attachée politique du ministre Philippe Couillard
 - M. Guillaume Lefebvre, attaché politique
 - M^{me} Anne-Marie Mongrain, responsable de l'agenda du ministre Philippe Couillard
 - M. Vincent Lehouillier, directeur du cabinet du ministre Yves Bolduc
 - M^{me} Christine Paré, responsable de l'agenda du ministre Yves Bolduc
 - M^{me} Lisette Gagné, réceptionniste au cabinet du ministre Bolduc à Montréal

- Le personnel du ministère de la Santé et des Services sociaux :
 - M. Roger Paquet, sous-ministre
 - M. Michel A. Bureau, directeur général des services médicaux et universitaires
 - M^{me} Sylvie Bernier, directrice de l'organisation des services médicaux et technologiques
 - M^{me} Diane Verret, responsable de la gestion documentaire
 - M^{me} Manon Rouleau, responsable des permis à la direction de la santé publique
 - M^{me} Micheline Fauvel, conseillère cadre de la Direction du laboratoire de santé publique
 - M. Jacques Montminy, responsable du techno-centre
 - M. André Simard, Directeur général du Bureau du Dossier de santé du Québec

- La responsable du bureau de comté de M. Philippe Couillard, M^{me} Claire Saint-Jean.

Après que toutes ces personnes eurent été interrogées, le 18 novembre 2008, les vérificateurs rencontrèrent pour une première fois M. Philippe Couillard, ex-ministre de la Santé et de Services sociaux.

Collecte de renseignements et de documents

À divers moments au cours de la vérification, nous avons demandé au cabinet du ministre, au Ministère ou au bureau de comté, de nous communiquer des documents spécifiques. Nous avons également demandé que ceux-ci effectuent des recherches documentaires pour déterminer s'ils possédaient des documents écrits ou électroniques relatifs à des communications qui auraient pu impliquer MM. Sheldon et Stuart M. Elman, PCP ou l'une ou l'autre des entités juridiques liées à celle-ci, dont Medisys.

En ce qui a trait au cabinet du ministre de la Santé et des Services sociaux, puisque M. Couillard avait quitté, nos demandes ont été adressées au cabinet de son successeur, M. Yves Bolduc.

Nous avons obtenu du cabinet, non sans quelques difficultés, copie de l'agenda du ministre Philippe Couillard pour la période pertinente. En plus de cette copie, nous avons retracé deux autres versions de cet agenda et constaté qu'il y avait des divergences quant au contenu. Si on s'explique facilement que la version de l'agenda conservée au bureau de comté puisse être moins détaillée, les deux autres versions présentaient des différences. Nous avons pu constater que les événements à portée plus politique n'étaient pas inscrits sur la version de l'agenda fournie par le cabinet comme étant une version intégrale.

Si on peut s'interroger sur cette difficulté à obtenir une version complète et validée de l'agenda du ministre, notre analyse des divergences entre les versions que nous avons obtenues ne nous permet pas d'établir quelque lien que ce soit entre l'objet de ces divergences et l'affaire qui nous occupe. Rien par ailleurs ne nous permet de croire que quelque information que ce soit ait été trafiquée.

Cela dit, l'analyse du contenu des trois versions de l'agenda de M. Couillard pour la période de 2005 à 2008 ne révèle aucune mention de rencontres ou de communications avec MM. Sheldon et Stuart M. Elman, ou avec toute autre personne identifiée comme agissant pour et au nom de PCP ou de toute autre entité liée à cette entreprise dont Medisys.

Nous avons noté que quatre rencontres entre M. Couillard et MM. Sheldon et Stuart M. Elman intervenues entre mars 2008 et mai 2008, rencontres que nous analyserons ci-dessous, n'étaient pas inscrites à l'agenda du ministre. On peut penser que M. Couillard les considérait alors comme des rencontres à titre personnel.

Nous avons aussi obtenu du Ministère les agendas de M^{me} Cathy Rouleau, directrice de cabinet, de M^{me} Caroline Richard, directrice adjointe de cabinet et de M. Jean-Pierre Dion, conseiller spécial au cabinet. Ces agendas ne contenaient aucune mention pertinente à la présente affaire.

Par ailleurs, nous avons demandé la production du registre des visiteurs du ministère de la Santé et des Services sociaux, tant pour ses bureaux de Québec que pour ceux de Montréal. Nous avons constaté que cette information n'était disponible que pour une période de 10 mois et seulement pour le bureau de Québec.

L'analyse des documents fournis n'a permis de retracer que deux mentions de la présence de personnes représentant la société Medisys, soit en mars 2008 et en juillet 2008. Vérification faite lors de l'enquête, il n'y avait aucun lien entre la présence de ces personnes au Ministère et le dossier sous étude.

Nous avons également demandé tant au cabinet du ministre qu'au Ministère que l'on effectue dans les fonds documentaires, sur support papier ou sur support électronique, une recherche exhaustive de documents, qu'il s'agisse de lettres, courriels, télécopies, comptes rendus de conversations téléphoniques, de réunions ou de rencontres, impliquant de quelque manière que ce soit MM. Sheldon et Stuart M. Elman, PCP ou toute autre entité liée à cette entreprise dont Medisys.

Les rares documents portant mention qui furent ainsi identifiés et qui nous furent communiqués se sont avérés sans lien avec l'objet de la présente enquête.

S'agissant des courriels, nous avons pu constater que, sauf lorsqu'on inclut une copie papier dans les systèmes conventionnels d'archivage, ceux-ci ne sont conservés que pour une très courte période, les copies de sauvegarde étant remplacées aux 60 jours.

Lors de nos vérifications au bureau de comté de M. Couillard, nous avons constaté l'absence de toute preuve à l'effet qu'il y aurait eu à ce niveau des communications entre M. Couillard et MM. Sheldon et Stuart M. Elman, PCP ou toute autre entité liée à cette entreprise dont Medisys.

L'ENQUÊTE

À l'analyse de l'ensemble de ces éléments, alors qu'il nous restait à recueillir la version des principaux intéressés MM. Sheldon et Stuart M. Elman, et compte tenu que M. Couillard reconnaissait avoir eu des rencontres avec eux et que nous avons noté dans sa déposition une certaine imprécision quant à la teneur et à la portée des rencontres, la décision fut prise le 22 décembre 2008 de procéder en mode enquête.

L'autorisation d'enquête visait la recherche de données sur les activités de lobbying ayant pu être exercées par M. Sheldon Elman, M. Stuart M. Elman, leurs mandataires

et préposés ou d'autres personnes à être identifiées pour le compte de Persistence Capital Partners LP, du Groupe Santé Medisys inc. ou d'autres entreprises associées, auprès de titulaires de charges publiques du ministère de la Santé et des Services sociaux ou d'autres institutions gouvernementales ou parlementaires.

Dans le cadre formel de cette enquête, il fut notamment décidé d'interroger à nouveau M. Couillard, cette fois sous serment, avant de recueillir, aux mêmes conditions, les témoignages de MM. Sheldon et Stuart M. Elman. Les témoignages assermentés de ces trois personnes, accompagnées pour la circonstance de leurs procureurs, furent recueillis successivement le 20 janvier 2009.

Lors des témoignages, nous avons pu consulter, sous réserve d'une objection des procureurs des parties, copie de certains courriels échangés entre ces personnes relativement à l'entente à intervenir. Ces courriels ont été échangés en marge de la négociation sur les modalités de l'association à intervenir. Ils ne traitaient d'aucun autre sujet. Sous la même réserve, nous avons également pu consulter le protocole d'entente intervenu le 17 mai 2008. Ces documents ont été rendus aux procureurs après consultation sur place. Aucune copie de ces documents n'a été faite. Ils ne font pas partie du dossier de l'enquête puisqu'ils ne se sont pas avérés pertinents.

LE CADRE JURIDIQUE

La Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme donne au Commissaire au lobbyisme le mandat de procéder, de sa propre initiative ou sur demande, à des enquêtes s'il a des motifs raisonnables de croire qu'il y a eu manquement à une disposition de la Loi ou du Code de déontologie des lobbyistes adopté en application de la Loi.

La Loi donne également mandat au Commissaire de procéder à des inspections pour vérifier l'application de la Loi ou du Code de déontologie.

À cette fin, le Commissaire au lobbyisme est investi des pouvoirs d'inspection et d'enquête définis aux articles 40 et 41 de la Loi.

En pratique, nos premières interventions dans un dossier sont généralement réalisées en mode vérification. L'enquête n'est mise en œuvre que si les circonstances le justifient compte tenu de la nature du dossier et du critère prévu à la Loi. La Loi prévoit que le Commissaire peut faire enquête s'il « a des motifs raisonnables de croire qu'il y a eu manquement » à une disposition de la Loi ou du Code de déontologie.

La présente enquête avait pour objet de déterminer si MM. Sheldon et Stuart M. Elman, en leur qualité de personnes occupant des fonctions dans Persistence Capital Partners, dans le Groupe santé Medisys ou dans toute autre entreprise liée, ont, dans les mois qui ont précédé le départ de la vie politique du ministre Philippe Couillard le 25 juin 2008, contrevenu à la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme en agissant comme lobbyistes d'entreprise auprès de celui-ci, de son cabinet ou du Ministère dont il était responsable.

Plus particulièrement, il s'agissait de déterminer si MM. Sheldon et Stuart M. Elman ont effectué, pour une partie importante, de telles activités de lobbyisme auprès du ministre, de son cabinet ou de son Ministère, sans porter au registre des lobbyistes, dans les délais prescrits et selon les formes, les inscriptions requises par la Loi.

À cette fin, il fallait d'abord déterminer si, pendant la période de référence que nous avons fixée, ces personnes ont fait des communications auprès du ministre, de son cabinet ou du Ministère dont il était responsable. Il fallait vérifier si ces communications ont été faites pour le compte d'une entreprise au sein de laquelle ils occupaient un emploi ou une fonction. Il fallait ensuite évaluer si l'objet de ces communications était d'influencer la prise de décision par le ministre relativement à une orientation gouvernementale ou encore relativement à l'adoption des règlements ou de la loi en cause ici. Il fallait enfin déterminer si ces communications constituaient des éléments d'une stratégie d'entreprise et si elles étaient d'une intensité suffisante pour qu'on puisse considérer que MM. Sheldon et Stuart M. Elman agissaient, le cas échéant, comme lobbyistes d'entreprise « pour une partie importante » au sens de la Loi.

Quant à la preuve de l'intention d'influencer la prise de décision sur l'un des objets prévus à la Loi, il faut noter que son article 2 prévoit qu'il doit s'agir de communications faites « en vue d'influencer ou pouvant raisonnablement être considérées, par la personne qui les initie, comme étant susceptibles d'influencer la prise de décisions » relativement à l'un ou l'autre des objets prévus. Sur ce point, l'article 2 vise notamment une communication relative « à l'élaboration, à la présentation, à la modification (...) d'une proposition législative ou réglementaire, (...) d'une orientation, d'un programme ou d'un plan d'action ».

Quant aux conditions prescrites pour qu'une personne soit considérée comme lobbyiste d'entreprise, il faut rappeler que l'interprétation de la portée du libellé des dispositions pertinentes de l'article 3 de la Loi a fait l'objet de l'« Avis 2005-07 relatif à l'expression "pour une partie importante" (article 3) » publié par le Commissaire au lobbyisme conformément à l'article 52 de la Loi.

LES FAITS

Selon son témoignage, au cours de la période des fêtes 2007-2008, M. Couillard prenait la décision de quitter la vie politique.

Conséquemment, à une date non précisée en janvier 2008, M. Couillard sollicitait par téléphone une rencontre avec un représentant de la firme de placement de cadres Egon Zehnder International ayant sa place d'affaires à Place Ville Marie à Montréal.

Cette rencontre eut effectivement lieu fin janvier ou début février 2008. M. Couillard fit alors mention de son intention de quitter la vie politique. Il fit état de ses expériences professionnelles et de ses objectifs de carrière après son départ de la vie politique. Il demanda à la firme de placement de le mettre en contact, en toute discrétion et dans un but exploratoire, avec ceux de ses clients qui pourraient être à la recherche d'une personne possédant un profil professionnel semblable au sien.

Si M. Couillard faisait ainsi formellement une offre de services adressée à des personnes qu'il appartenait à Egon Zehnder International d'identifier parmi ses clients, nous avons constaté que, selon les usages, aucun contrat de services professionnels ne fut alors conclu entre M. Couillard et cette firme de placement de cadres. Nous avons constaté que la pratique n'est pas de contracter avec les individus offrant leurs services, mais bien avec les personnes ou entreprises intéressées à embaucher. Il en résulte que la rémunération de ce service professionnel provient de la personne ou de l'entreprise qui embauche, le cas échéant.

En février ou en mars 2008, M. Couillard recevait un appel de Egon Zehnder l'informant, sans les nommer, que des personnes actives dans le domaine de l'investissement en santé seraient éventuellement intéressées à s'associer un nouveau partenaire. M. Couillard se déclara disposé à rencontrer ces personnes.

LA RENCONTRE DU 17 MARS 2008

Le 17 mars 2008, la firme de placement de cadres organisait donc à son bureau une rencontre entre M. Philippe Couillard et MM. Sheldon et Stuart M. Elman. Après les présentations d'usage, les parties furent laissées à elles-mêmes pour faire plus ample connaissance, pour échanger sur leurs parcours professionnels et pour exprimer leurs attentes respectives. MM. Sheldon et Stuart M. Elman firent l'historique et la présentation de PCP, une entreprise destinée à servir de véhicule de placement et à gérer un portefeuille d'investissements dans des entreprises oeuvrant dans le domaine des soins de santé, tant au Canada qu'à l'échelle internationale.

À l'issue de cette rencontre, il fut convenu que si l'une ou l'autre des parties souhaitait poursuivre les discussions, elle contacterait l'autre.

Il appert que l'entreprise de MM. Sheldon et Stuart M. Elman est constituée d'entités juridiques liées.

Premier fonds d'investissement privé en santé au Canada, Persistence Capital Partners LP est une société en commandite constituée le 20 mars 2008. Le commanditaire en est 1760804 Ontario Limited, alors que le commandité est Persistence Capital GP inc. incorporée le 6 février 2008.

Déjà propriété de MM. Sheldon et Stuart M. Elman, trois sociétés du Groupe Santé Medisys inc., après leur transformation en compagnie privée suite au rachat de leurs titres en bourse, ont été intégrées au portefeuille de PCP en mars 2008 par l'intermédiaire de sa filiale 6799221 Canada Limitée.

Medisys est l'un des plus importants fournisseurs privés de services de santé aux sociétés, aux compagnies d'assurance et aux particuliers au Canada. Groupe Santé Medisys inc. opère notamment un réseau de 19 cliniques d'imagerie médicale au Québec et en Ontario, offrant des services d'IRM et de tomodensitométrie. Il fournit également des services de soutien en matière de sélection des risques médicaux aux compagnies d'assurance au Canada.

LA RENCONTRE DU 16 AVRIL 2008

Fin mars début avril, M. Couillard communiquait par téléphone avec M. Sheldon Elman pour lui signifier qu'il avait apprécié la rencontre du 17 mars 2008 et qu'il souhaitait poursuivre les discussions. Une seconde rencontre fut donc fixée au 16 avril 2008.

Le 16 avril 2008, à son invitation, M. Couillard rencontrait donc à Québec MM. Sheldon et Stuart M. Elman, dans un salon privé du restaurant l'Initiale. Lors de cette rencontre, d'une durée de une heure et demie à deux heures, la possibilité que M. Couillard se joigne à PCP après son départ de la vie politique fut évoquée et les modalités d'une éventuelle association furent explorées. Il fut question du rôle que M. Couillard pourrait jouer comme éventuel associé au sein de PCP.

Compte tenu de son expérience médicale, professionnelle, universitaire et internationale, il lui fut proposé d'agir comme conseiller stratégique, notamment quant à l'opportunité d'investir dans des entreprises canadiennes ou étrangères oeuvrant dans des domaines similaires ou connexes à ceux de Medisys. La fonction envisagée impliquait également la recherche d'investisseurs.

La question des contreparties financières et matérielles pouvant lui être proposées fut également abordée. On demanda à M. Couillard de fournir des références.

Nous avons vérifié si, lors de cette rencontre, des échanges avaient pu intervenir relativement au système de santé du Québec ou aux orientations du gouvernement du Québec en matière de santé.

Dans leurs témoignages respectifs, MM. Sheldon Elman et Stuart M. Elman ont tous deux affirmé qu'il n'en avait aucunement été question.

Quant à M. Couillard, il a mentionné le 18 novembre 2008, dans le cadre de la vérification, qu'« après le souper on a constaté qu'on avait une communauté de vues sur les services de santé privés et publics ». Lors de l'interrogatoire du 20 janvier 2009, M. Couillard précisait ne pas avoir discuté du système de santé du Québec, mais avoir eu avec MM. Elman une conversation de portée générale sur les défis communs à tous les systèmes de santé.

Ces témoignages étant concordants, il faut donc constater qu'au regard de la preuve, aucune question relative au système de santé au Québec ou aux orientations du gouvernement du Québec en matière de santé n'a été abordée par les participants à cette rencontre. Ceci n'exclut pas que des échanges aient pu intervenir sur des problématiques générales et sur l'avenir des systèmes de santé au Canada et ailleurs.

À l'issue de la rencontre, les deux parties décidaient de demander, chacune de leur côté, des avis juridiques à un avocat spécialisé oeuvrant dans un grand cabinet de Montréal.

Pour leur part, MM. Sheldon et Stuart M. Elman ont donc ainsi sollicité et obtenu une opinion juridique, notamment pour s'assurer de la conformité d'une poursuite de leurs échanges avec M. Couillard relativement à un éventuel contrat d'association.

LA RENCONTRE DU 4 MAI 2008

Le 4 mai 2008, M. Sheldon Elman, accompagné de M. Stuart M. Elman, recevait à son domicile M. Couillard pour une séance de travail à l'occasion d'un souper. Lors de cette rencontre, d'une durée de une heure à une heure et demie, M. Stuart M. Elman remit à M. Couillard une proposition d'entente. Les parties procédèrent alors à une lecture détaillée de ce document qui prévoyait notamment un mode de rémunération et d'autres conditions matérielles en contrepartie d'une association. Aucune autre question particulière ne fut abordée lors de cette rencontre.

Il fut convenu de poursuivre les négociations sur la base de cette proposition, étant entendu qu'à tout moment, l'une ou l'autre des parties pouvait rompre les pourparlers sans avoir à se justifier. Cette proposition visait la conclusion d'une entente préliminaire servant de base à la rédaction d'un contrat formel devant être signé et devant prendre effet, le cas échéant, après le départ de M. Couillard de la vie politique.

LA RENCONTRE DU 17 MAI 2008

Le 17 mai 2008, M. Couillard rencontrait M. Stuart M. Elman à son bureau situé au 500, rue Sherbrooke Ouest, à Montréal. Étant à l'étranger pour des raisons personnelles, M. Sheldon Elman était absent. Cette courte réunion eut pour seul objet la signature d'un protocole d'entente concrétisant l'accord des parties et fixant les conditions de rémunération et autres conditions matérielles consenties à M. Couillard. Le même soir, M. Couillard et M. Stuart M. Elman se rencontraient pour un souper, auquel participaient leurs conjointes, dans un restaurant de Montréal.

Selon son témoignage, M. Couillard confia à ses procureurs, le 14 juin 2008, le mandat de finaliser la négociation et de rédiger le contrat formel à intervenir avec PCP.

LES RÈGLEMENTS DES 18 ET 25 JUIN 2008

Le 18 juin 2008, M. Couillard signait l'arrêté ministériel AM 2008-08 édictant le Règlement sur les traitements médicaux spécialisés dispensés dans un centre médical spécialisé (ci-après le Règlement sur les traitements médicaux).

Le 25 juin 2008, le décret 705-2008 édictant le Règlement sur les frais exigibles pour la délivrance ou le renouvellement d'un permis de centre médical spécialisé était adopté par le Conseil des ministres (ci-après le Règlement sur les permis).

LA DÉMISSION DE M. COUILLARD

Le 25 juin 2008, après l'adoption du décret 705-2008, M. Couillard remettait sa démission à titre de député de Jean-Talon et de ministre de la Santé et des Services sociaux.

HISTORIQUE DE L'ARRÊTÉ MINISTÉRIEL 2008-08, DU DÉCRET 705-2008 AINSI QUE DU PROJET DE LOI N° 95

Les deux règlements en cause, édictés par l'arrêté ministériel 2008-08 et le décret 705-2008, ont été adoptés, sous la responsabilité du ministre Philippe Couillard, en

application de la Loi sur les services de santé et les services sociaux, telle que modifiée par le projet de loi n° 33 adopté le 13 décembre 2006.

Cette modification de la Loi sur les services de santé et les services sociaux faisait suite à l'arrêt rendu le 9 juin 2005 par la Cour suprême du Canada dans l'affaire Chaoulli. Cet arrêt, portant sur l'assurance privée et les règles d'accessibilité aux services de santé, avait certes donné une dimension nouvelle au débat sur le rôle des cliniques privées dans l'accessibilité et la fourniture des soins de santé.

Par ailleurs, le choc provoqué par la mort accidentelle de la femme d'affaires Micheline Charest, survenue en 2004 au cours d'une chirurgie électorale en clinique privée, avait déjà porté à l'avant-plan de l'actualité la question des conditions de fourniture des traitements médicaux spécialisés dans les cliniques privées.

Le dépôt du projet de loi n° 33 le 15 juin 2006 fut précédé d'un processus de consultation sur la base d'un document intitulé « Garantir l'accès : un défi d'équité, d'efficacité et de qualité » publié par le ministre Philippe Couillard le 16 février 2006, ainsi que d'une étude en commission parlementaire.

En adoptant le projet de loi n° 33, le gouvernement instaurait progressivement une garantie d'accès aux services dans le système public, laquelle était associée à une ouverture au secteur privé, pour certaines chirurgies courantes, telles que celles de la hanche, du genou et de la cataracte. La loi prévoyait l'extension de cette garantie d'accès à tout autre traitement médical spécialisé devant être déterminé par règlement.

Ce projet de loi créait de plus des mécanismes de gestion centralisée de l'accès aux services médicaux spécialisés, fournissait aux usagers de ces services des garanties quant aux délais de traitement et créait un régime juridique pour encadrer l'exercice d'activités médicales dans les centres médicaux spécialisés. Il prévoyait également la possibilité pour certains établissements de santé de s'associer à une clinique médicale afin que celle-ci puisse y dispenser des services médicaux spécialisés.

Le Ministère entreprenait dès décembre 2006 les consultations en vue de l'établissement de cette liste définitive des traitements médicaux spécialisés pouvant être dispensés dans un centre médical spécialisé ou une clinique médicale associée.

Au terme de ces consultations, le 14 novembre 2007, le ministre Philippe Couillard publiait dans la Gazette officielle du Québec le projet de règlement sur les traitements médicaux en cause ici.

Le Règlement sur les traitements médicaux adopté le 18 juin 2008 avait précisément pour objet de dresser cette liste des autres traitements médicaux spécialisés visés par la loi. Il avait donc pour effet d'élargir très substantiellement la liste des traitements

médicaux spécialisés ne pouvant être dispensés, hors des établissements publics, que dans les centres médicaux spécialisés.

Hormis quelques modifications mineures à la liste des traitements médicaux spécialisés, l'arrêté ministériel reprenait essentiellement la teneur du projet de règlement publié en novembre 2007.

Quant au projet de règlement sur les frais exigibles pour la délivrance ou le renouvellement d'un centre médical spécialisé, il fut publié par le ministre Philippe Couillard dans la Gazette officielle du Québec le 13 février 2008.

En application de la Loi sur les services de santé et les services sociaux telle que modifiée en 2006, ce projet de règlement avait pour objet de fixer les frais exigibles pour la délivrance ou le renouvellement du permis d'un centre médical spécialisé.

Le 25 juin 2008, le décret 705-2008 édictant le Règlement sur les frais exigibles pour la délivrance ou le renouvellement d'un permis de centre médical spécialisé était adopté. Il faut noter que les tarifs suggérés en février 2008 lors de la publication du projet de règlement, soit de 5 000 à 10 000 \$ selon la catégorie de centre médicaux spécialisés, étaient réduits de moitié, soit de 2 500 à 5 000 \$, dans la version finale du règlement. On notera que ces permis sont valides pour cinq ans.

Par ailleurs, quelque part en février ou au début de mars 2008, le ministre étudiait la pertinence d'assujettir les laboratoires d'imagerie médicale générale au régime juridique applicable aux centres médicaux spécialisés.

Il appert qu'il n'était pas possible d'ajouter ces traitements diagnostiques à la liste prévue au projet de règlement sur les traitements médicaux spécialisés mentionné ci-dessus. C'est plutôt par un amendement à la Loi sur les laboratoires médicaux, la conservation des organes, des tissus, des gamètes et des embryons et la disposition de cadavres qu'il convenait de procéder.

Le 26 mai 2008, le ministre Philippe Couillard déposait au Conseil des ministres un mémoire proposant de modifier la Loi sur les laboratoires médicaux, la conservation des organes, des tissus, des gamètes, des embryons et la disposition des cadavres. Le 13 juin 2008, le ministre déposait à l'Assemblée nationale le projet de loi n^o 95 qui était adopté le 20 juin 2008, suivant une procédure accélérée ayant nécessité l'accord unanime des membres de l'Assemblée nationale.

Nous avons porté attention à ce projet de loi puisqu'il était contemporain aux communications intervenues entre MM. Sheldon et Stuart M. Elman et le ministre Philippe Couillard, et qu'il était à bien des égards, quant à ses effets, de même nature que le Règlement sur les traitements médicaux spécialisés. Nous avons alors tenu compte du fait que Medisys opérait déjà plusieurs cliniques de radiologie au Québec.

ANALYSE

Le débat public ayant entouré cette affaire s'est beaucoup concentré autour de la question de savoir si le ministre Philippe Couillard, en rencontrant ainsi ses futurs associés alors qu'il était toujours en fonction, se serait placé en porte-à-faux par rapport aux devoirs de sa charge.

Certains ont semblé faire un lien entre ces discussions relatives à une éventuelle association du ministre Philippe Couillard avec une entreprise privée active au Québec dans le domaine des soins de santé, et l'adoption, à son initiative et sous sa responsabilité, suite à ces rencontres et dans les jours ayant immédiatement précédé sa démission, de deux règlements présumés favorables à l'expansion du rôle des cliniques privées dans la fourniture des soins de santé.

Il est essentiel d'affirmer clairement que le Commissaire au lobbyisme n'a pas pour mandat d'évaluer la conduite de M. Couillard dans cette affaire, ni de déterminer si, en initiant les démarches qui l'ont conduit à rencontrer MM. Sheldon et Stuart M. Elman entre mars et mai 2008 pour discuter d'une éventuelle association, il se plaçait dans une situation pouvant comporter des éléments de conflit d'intérêts ou de conflit de rôles, par rapport à sa charge et à certaines décisions qu'il devait prendre sur des questions relatives au rôle et aux conditions d'intervention des cliniques privées dans la fourniture des soins de santé.

Dans ces circonstances, le présent rapport ne doit pas être interprété comme exprimant de quelque manière que ce soit une opinion favorable ou défavorable quant aux gestes posés par M. Couillard. Nous n'avons aucunement analysé les faits recueillis lors de notre enquête dans cette perspective. Là n'est pas le mandat du Commissaire au lobbyisme du Québec.

Notre mandat consistait plutôt à vérifier si des activités de lobbyisme illégales auraient pu être menées par ou pour le compte de MM. Sheldon et Stuart M. Elman, de PCP ou de Medisys auprès de M. Couillard pendant une période de référence que nous avons fixée à trois ans.

Notre enquête établit qu'entre le 17 mars 2008 et le 17 mai 2008, quatre rencontres sont intervenues entre MM. Sheldon et Stuart M. Elman et M. Couillard.

Il nous faut évaluer si à l'occasion de ces rencontres, ou à tout autre moment pertinent, M. Couillard, en sa qualité de titulaire de charge publique, a fait l'objet de la part de MM. Sheldon et Stuart M. Elman d'activités de lobbyisme en vue d'influencer, ou pouvant raisonnablement être considérées par eux comme étant susceptibles d'influencer sa prise de décisions sur l'un des objets prévus à l'article 2 de la Loi sur le lobbyisme.

Pendant toute la période étudiée, M. Couillard, en sa qualité de député de Jean-Talon et de ministre de la Santé et des Services sociaux, était un titulaire de charge publique au sens de l'article 4 de la Loi.

Quant au projet de loi n° 33, aux deux projets de règlements et au projet de loi n° 95, il s'agit certes d'éléments visés par l'article 2 de la Loi comme étant susceptibles de faire l'objet d'activités de lobbyisme au sens de la Loi.

Cela dit, il reste donc à déterminer si de telles activités de lobbyisme ont pu intervenir de la part de MM. Sheldon et Stuart M. Elman en regard de ces objets pour le compte de PCP, de Medisys ou d'autres entités juridiques liées et si, le cas échéant, ils agissaient alors comme lobbyistes d'entreprise au sens de la Loi.

Il faut constater d'entrée de jeu qu'il y a eu des communications entre MM. Sheldon et Stuart M. Elman et M. Couillard. Plus précisément, il y a eu des rencontres entre ces personnes les 17 mars, 16 avril, 4 mai et 17 mai 2008, alors que les projets de règlement et le projet de loi n° 95 étaient en gestation, ceux-ci devant être adoptés quelques semaines plus tard au moment où M. Couillard quittait la vie politique pour se joindre à leur entreprise. La question est donc de savoir si ces communications constituaient ou comportaient des activités de lobbyisme au sens de la Loi.

Il importe de reporter ces événements dans leur contexte plus large.

Ces deux règlements ont été adoptés en application de la Loi sur les services de santé et les services sociaux suite à sa modification en 2006. Cette modification, qui a fait l'objet du processus de consultation mentionné ci-dessus, s'inscrivait dans la foulée d'une décision de la Cour suprême du Canada imposant des ajustements importants en ce qui a trait au système de fourniture des soins de santé au Québec.

Il est clair que parmi les enjeux de ce dossier se trouvait celui de la place et du rôle des cliniques privées dans la fourniture des soins de santé.

Notre enquête nous a permis de constater qu'une certaine quantité de soins médicaux étaient dispensés dans des cliniques privées avant même le débat entourant la modification de la Loi sur les services de santé et les services sociaux en 2006.

Les témoignages entendus de la part de hauts fonctionnaires du ministère de la Santé et des Services sociaux, ainsi que du ministre Philippe Couillard, nous ont amenés à constater que les éléments de la Loi de 2006 qui fondent l'exercice du pouvoir réglementaire en cause ici, pouvaient créer une occasion d'affaires intéressante pour les cliniques privées en leur définissant, en marge et en complément du système public, un rôle et une aire d'activités balisés. Cette Loi avait cependant aussi pour effet d'assujettir ces intervenants à des modalités de fonctionnement contraignantes destinées à garantir la qualité des soins et à assurer la protection du public.

Si la Loi de 2006 confiait déjà à des centres médicaux associés une partie des chirurgies pour les prothèses de genoux, de hanches et les cataractes, elle laissait au ministre le soin de mener un processus de consultation en vue de déterminer la liste des nombreux autres traitements pouvant être dispensés aux mêmes conditions et selon les mêmes modalités. Tout cela était conçu en complémentarité de l'offre de soins du régime public, afin d'assurer la disponibilité de ces soins dans des délais médicalement acceptables.

Le projet de règlement sur les traitements médicaux spécialisés qui est en cause ici a été publié le 14 novembre 2007 au terme du processus de consultation prévu à la Loi sur les services de santé et les services sociaux.

À la même époque, le groupe de travail sur le financement du système de santé, qui avait été créé le 24 mai 2007 sous la présidence de M. Claude Castonguay, évaluait la possibilité de faire une plus grande place à l'apport du secteur privé dans le domaine de la santé. Ce Comité remettait son rapport le 19 février 2008.

C'est donc dire qu'entre 2006 et 2008, une réflexion en profondeur était menée par le Ministère, à travers une série de processus consultatifs, pour réévaluer la façon de dispenser les soins de santé au Québec et en garantir l'accessibilité. Le rôle complémentaire des cliniques privées dans la poursuite de ces objectifs était un des éléments principaux considérés dans le cadre de cette réévaluation du régime.

Il appert que M Sheldon Elman a fondé Medisys il y a déjà plusieurs années. M. Stuart M. Elman s'y est joint en l'an 2000. Cette société s'est imposée comme un important fournisseur de services de soins de santé aux sociétés, aux compagnies d'assurance et aux particuliers au Québec et au Canada. Elle est également un important fournisseur des services d'imagerie médicale et de services de soutien en matière de sélection des risques médicaux aux compagnies d'assurance au Québec et au Canada.

Nous avons pu constater, sans connaître les détails, qu'à l'époque où la consultation sur les modalités d'application de la Loi de 2006 était en cours, MM. Sheldon et Stuart M. Elman s'affairaient à ce que l'on pourrait interpréter comme une restructuration en profondeur de leur entreprise et comme le déploiement d'un important plan d'affaires impliquant non seulement leur présence au Québec, mais également au plan canadien et international.

C'est ainsi que lorsque MM. Sheldon et Stuart M. Elman rencontrent M. Couillard pour la première fois le 17 mars 2008, on est à la toute veille de finaliser la constitution de la société en commandite PCP dans laquelle M. Couillard sera éventuellement associé. PCP n'est qu'un élément d'un organigramme complexe de sociétés liées dans lequel avait été récemment intégrée la société Medisys ayant fait l'objet d'une privatisation par l'acquisition des actions autrefois cotées en bourse.

Il est plausible que PCP pouvait avoir un intérêt dans l'objet des règlements sous étude. Au moment des rencontres entre MM. Sheldon et Stuart M. Elman et M. Couillard, PCP était en voie de se constituer comme un fonds d'investissement en santé actif au Québec, ainsi qu'au plan canadien et international, alors que le rôle et la place des cliniques privées dans la fourniture des soins de santé étaient en redéfinition dans le sens d'une expansion. Cet intérêt était également vraisemblable pour Medisys dans le cas du projet de loi n° 95, puisque Medisys opérait déjà des cliniques offrant des services d'imagerie médicale au Québec.

Il va sans dire que ce seul constat, à bien des égards hypothétique, ne peut suffire à conclure que des activités de lobbying auraient pu intervenir à l'occasion des rencontres entre MM. Sheldon et Stuart M. Elman et M. Couillard. Il faut plutôt s'en remettre aux faits.

Nous avons constaté que MM. Sheldon et Stuart M. Elman et M. Couillard ont pu se croiser brièvement plusieurs mois auparavant lors d'une activité sociale caritative, de même qu'à l'occasion d'une conférence que M. Couillard donnait devant un groupe de gens d'affaires et à laquelle ils assistaient. Sauf pour ces brefs contacts impersonnels et non significatifs intervenus bien avant la période qui nous intéresse, nous n'avons trouvé aucune preuve à l'effet que ces personnes se connaissaient ou avaient eu quelque échange que ce soit avant la première rencontre du 17 mars 2008.

Par ailleurs, la vérification que nous avons faite des allées et venues au ministère de la Santé et des Services sociaux, ainsi que des documents écrits et électroniques détenus par le Ministère, au cabinet du ministre et à son bureau de comté, ne nous a permis de découvrir aucune trace de communications orales ou écrites avec le Ministère ou avec le ministre de la part de MM. Sheldon et Stuart M. Elman, pour et au nom de PCP, de Medisys ou d'une entité liée.

Lorsque MM. Sheldon et Stuart M. Elman ont rencontré M. Couillard le 17 mars 2008, force est de constater que les orientations qui sous-tendent les règlements adoptés en juin 2008 avaient déjà été fixées au terme d'un processus de consultation. Le contenu du Règlement sur les traitements médicaux spécialisés, édicté en application de la Loi de 2006, avait été pour l'essentiel fixé lors de sa publication en novembre 2007, soit bien avant la première rencontre.

Quant au Règlement sur les permis, qui en était toujours au stade de la consultation en mars 2008, on peut présumer que son impact était vraisemblablement négligeable pour une entreprise de l'importance de celle en cause ici.

Nous n'avons trouvé aucune preuve à l'effet que MM. Sheldon et Stuart M. Elman aient de quelque façon que ce soit cherché à intervenir pour influencer le contenu de la Loi de 2006, du Règlement sur les traitements médicaux spécialisés ou du Règlement sur les permis, que ce soit par des activités de lobbying ou autrement.

De même, nous n'avons trouvé aucune preuve à l'effet que MM. Sheldon et Stuart M. Elman seraient intervenus, par des activités de lobbyisme ou autrement, pour influencer les décisions relatives à l'élaboration ou à l'adoption du projet de loi n° 95.

La seule question qui demeure est donc de savoir si, à l'occasion des rencontres intervenues entre le 17 mars 2008 et le 17 mai 2008, on peut trouver des éléments pouvant nous permettre de croire que MM. Sheldon et Stuart M. Elman auraient cherché à influencer la décision du ministre de finaliser les deux règlements dont le contenu était déjà essentiellement sinon complètement fixé.

Il est clair qu'en aucun temps MM. Sheldon et Stuart M. Elman n'ont sollicité une rencontre avec M. Couillard. Ils ont été mis en contact avec lui suite à l'offre de services que M. Couillard a faite généralement auprès d'une firme spécialisée dans le placement de cadres. C'est cette firme qui a identifié PCP comme un partenaire potentiel de M. Couillard et qui l'a mis en contact avec ses dirigeants.

Nous avons noté qu'en répondant ainsi à l'offre de services de M. Couillard, les dirigeants de PCP ont sollicité dès la deuxième rencontre un avis juridique, afin de savoir si et à quelles conditions il leur était possible de poursuivre la discussion sur les conditions d'une éventuelle association avec M. Couillard alors qu'il était ministre en exercice. Il faut y voir une indication de prudence et de bonne foi qui prend toute son importance alors qu'il s'agit de vérifier si MM. Sheldon et Stuart M. Elman se seraient livrés à des activités de lobbyisme à l'occasion de chacun des échanges qu'ils ont eus avec lui.

Nous avons analysé le contenu des échanges intervenus au cours des quatre rencontres à partir de la déclaration de M. Couillard lors de la vérification et du témoignage assermenté de celui-ci et de MM. Sheldon et Stuart M. Elman lors de l'enquête. Rien dans cette preuve ne révèle quelque communication que ce soit qui puisse être interprétée comme constituant une activité de lobbyisme au sens de la Loi.

Ces échanges ont porté sur le parcours professionnel respectif des intervenants, sur leurs aspirations et sur leurs projets. On en est ensuite arrivé à discuter de la possibilité et des modalités d'une association. Le tout a débouché, le 17 mai 2008, sur une entente de principe décrivant les principales modalités financières et matérielles de cette association. S'en est suivie la finalisation des détails de la négociation, puis la préparation du projet de contrat formel par les procureurs, contrat devant être signé par M. Couillard après son départ de la vie politique.

Les témoignages des trois participants concordent quant au fait qu'il n'y a eu lors de ces rencontres aucune discussion particulière sur les politiques du Gouvernement du Québec en matière de santé, ni sur des éléments spécifiques au système de santé du Québec. Rien ne permet de douter de la véracité de l'affirmation faite par

M. Couillard à l'effet que tout au plus des considérations à portée générale sur les systèmes de santé au plan canadien ou international ont pu être évoquées.

CONCLUSION

Nous concluons donc que rien dans la preuve recueillie, tant à l'étape de la vérification que lors de l'enquête, ne permet de croire que MM. Sheldon et Stuart M. Elman aient contrevenu de quelque façon que ce soit à la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme dans leurs contacts avec M. Couillard entre le 17 mars 2008 et le 17 mai 2008. Qui plus est, nous n'avons trouvé aucune trace d'activités de lobbyisme imputables à MM. Sheldon et Stuart M. Elman, à PCP, à Medisys ou à une autre entité liée, en rapport avec l'adoption de la Loi de 2006 ou du projet de loi n° 95, du Règlement sur les traitements médicaux spécialisés et du Règlement sur les permis en juin 2008.

Il n'y a donc pas lieu pour nous de donner d'autres suites à cette affaire.

En foi de quoi, j'ai signé à Québec ce 12 mars 2008



André C. Côté
Commissaire au lobbyisme