



Commissariat aux
conflits d'intérêts et
à l'éthique

Office of the
Conflict of Interest and
Ethics Commissioner

Rapport Ng
2022

Décembre 2022



Mario Dion

Commissaire aux conflits
d'intérêts et à l'éthique

Rapport Ng

en vertu de la *LOI SUR LES CONFLITS D'INTÉRÊTS*

Des exemplaires supplémentaires de cette publication peuvent être obtenus auprès de l'organisme :

Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique
Parlement du Canada
66, rue Slater, 22^e étage
Ottawa (Ontario) K1A 0A6

Téléphone : 613-995-0721
Télécopieur : 613-995-7308
Courriel : info@cie.parl.gc.ca

This document is also available in English.

Cette publication est également offerte par voie électronique sur le Web à l'adresse suivante :
ciec-ccie.parl.gc.ca

© Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique, Parlement du Canada, 2022

122022-108F



PRÉFACE

Le présent rapport est produit conformément à la *Loi sur les conflits d'intérêts* (la Loi), L.C. 2006, ch. 9, art. 2.

Le commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique peut entreprendre une étude en vertu de la Loi à la demande d'une ou d'un parlementaire, comme c'est le cas de cette étude, ou de son propre chef.

Lorsque le commissaire amorce une étude à la demande d'une ou d'un parlementaire, il est tenu de remettre au premier ministre un rapport énonçant les faits, son analyse de la question et ses conclusions à la suite de l'étude. En même temps qu'il remet son rapport au premier ministre, le commissaire en fournit une copie à la ou au titulaire de charge publique ou ex-titulaire de charge publique qui fait l'objet du rapport et le rend accessible au public.

01 SOMMAIRE

03 PRÉOCCUPATIONS ET PROCESSUS

05 FAITS

11 POSITION DE M^{ME} NG

12 ANALYSE ET CONCLUSION

16 ANNEXE : LISTE DES TÉMOINS

SOMMAIRE

Le présent rapport énonce les conclusions de mon étude en vertu de la *Loi sur les conflits d'intérêts* (la Loi) de la conduite de l'honorable Mary Ng, ministre du Commerce international, de la Promotion des exportations, de la Petite Entreprise et du Développement économique, en lien avec des contrats attribués à Pomp & Circumstance, une agence de relations publiques cofondée et dirigée par M^{me} Amanda Alvaro.

Selon des renseignements accessibles au public, M^{mes} Ng et Alvaro sont des amies, ce qui a amené un parlementaire à me demander d'enquêter pour déterminer si, en attribuant un contrat pour une formation sur les médias à Pomp & Circumstance en avril 2020, M^{me} Ng avait contrevenu à ses obligations en vertu de la Loi. Au cours de mon étude, j'ai appris l'existence d'un autre contrat pour une formation sur les médias attribué un an auparavant à la même agence de relations publiques.

Mon étude se concentrait sur le paragraphe 6(1) et les articles 9 et 21 de la Loi.

Le paragraphe 6(1) de la Loi interdit aux titulaires de charge publique de participer à la prise d'une décision susceptible de les placer en situation de conflit d'intérêts. La Loi prévoit que les titulaires de charge publique sont en conflit d'intérêts lorsqu'elles et ils exercent un pouvoir officiel ou une fonction officielle qui leur fournit la possibilité de favoriser leur intérêt personnel ou celui d'un parent ou d'un ami ou de favoriser de façon irrégulière celui de toute autre personne. L'article 9 interdit aux titulaires de charge publique de se prévaloir de leurs fonctions officielles pour tenter d'influencer la décision d'une autre personne. Enfin, l'article 21 exige que les titulaires de charge publique se récuse concernent une discussion, une décision, un débat ou un vote, à l'égard de toute question qui pourrait les placer en situation de conflit d'intérêts.

Se connaissant depuis près de 20 ans, M^{mes} Ng et Alvaro ont toutes deux qualifié leur relation d'amitié. En tenant compte de l'interprétation du terme « ami » établie dans le *Rapport Watson* et élargie dans le *Rapport Morneau II*, j'ai conclu que M^{mes} Ng et Alvaro étaient des amies au sens de la Loi.

À titre de ministre du Commerce international, de la Promotion des exportations, de la Petite Entreprise et du Développement économique, M^{me} Ng exerçait un pouvoir officiel ou une fonction officielle lorsqu'elle a pris part au processus ayant mené à l'attribution des deux contrats à Pomp & Circumstance. Par conséquent, j'ai déterminé qu'elle savait ou devait raisonnablement savoir que, compte tenu de son amitié avec M^{me} Alvaro, retenir les services de cette agence de relations publiques favoriserait de façon irrégulière les intérêts de l'entreprise et la placerait en situation de conflit d'intérêts.

Je suis d'avis qu'à son entrée dans la vie publique, M^{me} Ng a omis d'identifier un conflit d'intérêts potentiel du fait de sa relation d'amitié avec M^{me} Alvaro et d'envisager des mesures de conformité comme la récusation ou des mesures préventives comme l'établissement d'un filtre anti-conflit d'intérêts. Le simple fait de recevoir un service en vertu d'un contrat de la part d'une amie aurait dû pousser M^{me} Ng à se retirer complètement du processus et d'obtenir des services semblables auprès d'un autre fournisseur.

Par conséquent, j'ai conclu que M^{me} Ng a contrevenu au paragraphe 6(1) et à l'article 21 de la Loi.

Étant donné que j'ai déterminé que M^{me} Ng avait participé au processus ayant mené à l'attribution de deux contrats à Pomp & Circumstance, il n'était pas nécessaire d'étudier la question de son influence au sens de l'article 9 de la Loi sur les décisions d'attribuer ces contrats.

PRÉOCCUPATIONS ET PROCESSUS

[1] Le 24 mai 2022, j'ai reçu une lettre de James Bezan, député de Selkirk–Interlake–Eastman, dans laquelle il me demandait d'étudier la conduite de l'honorable Mary Ng, ministre du Commerce international, de la Promotion des exportations, de la Petite Entreprise et du Développement économique, en vertu de la *Loi sur les conflits d'intérêts* (la Loi).

[2] Dans sa lettre, M. Bezan a écrit que selon les renseignements figurant dans la réponse du gouvernement à la question Q-444¹ au *Feuilleton*², M^{me} Ng aurait accordé un contrat d'une valeur de 16 950 \$ pour une formation sur les médias à l'agence de relations publiques Pomp & Circumstance³. Selon M. Bezan, la cofondatrice et dirigeante de Pomp & Circumstance, M^{me} Amanda Alvaro, est une amie proche de M^{me} Ng, information avérée dans des sources publiques, notamment par des photos prises en 2012 et 2013, des mentions dans des reportages sur le fait que M^{me} Alvaro était la porte-parole de M^{me} Ng pendant sa campagne électorale en 2017, et une publication de 2018 sur les réseaux sociaux dans laquelle M^{me} Alvaro qualifie M^{me} Ng de « chère amie » (*dear friend*).

[3] Selon M. Bezan, compte tenu de l'information susmentionnée, M^{me} Ng aurait contrevenu au paragraphe 6(1) ou à l'article 9 de la Loi, ainsi qu'aux articles 7 et 21 de la Loi.

[4] Le paragraphe 6(1) de la Loi interdit aux titulaires de charge publique de prendre une décision ou de participer à la prise d'une décision dans l'exercice de leur charge qui leur fournit la possibilité de favoriser l'intérêt personnel d'un ami ou de favoriser de façon irrégulière celui de toute autre personne. L'article 9 leur interdit de tenter d'influencer la décision d'une autre personne dans le but de favoriser l'intérêt personnel d'un ami ou de favoriser de façon irrégulière celui de toute autre personne. Quant à l'article 7, il interdit aux titulaires de charge publique d'accorder un traitement de faveur à une personne ou à un organisme en fonction d'une autre personne ou d'un autre organisme retenu pour représenter l'un ou l'autre. Enfin, conformément à l'article 21 de la Loi, les titulaires de charge publique doivent se récuser concernant une décision à l'égard de toute question qui pourrait les placer en situation de conflit d'intérêts.

¹ Document parlementaire 8555-441-444 (réponse à la question Q-444 au *Feuilleton*), p. 46 à 51.

² Le *Feuilleton* est l'ordre du jour officiel de la Chambre des communes. Les membres de la députation peuvent faire porter des questions écrites au *Feuilleton* lorsqu'elles et ils souhaitent obtenir des renseignements détaillés, approfondis ou techniques de la part d'un ministère au sujet des « affaires publiques ». Le ministère dispose généralement de 45 jours civils pour répondre à ces questions.

³ L'entreprise est enregistrée en Ontario sous le nom Pomp and Circumstance PR Corp.

[5] Dans sa lettre, M. Bezan soulève des questions par rapport au paragraphe 6(1) de la Loi et aux articles 9 et 21, mais pas à l'article 7 puisque, selon la même source sur laquelle il fonde ses allégations, à savoir la réponse du gouvernement à une question au *Feuilleton*, une autre entreprise sans connexion personnelle connue avec M^{me} Ng a obtenu des contrats semblables pour une formation sur les médias à peu près au même moment que le contrat a été attribué à Pomp & Circumstance. Par conséquent, rien ne porte à croire que M^{me} Ng a accordé un traitement de faveur à une entreprise ou une autre, ce qui serait défini comme aucun traitement de faveur accordé à une autre personne ou entité dans des circonstances semblables.

[6] Après avoir déterminé que la demande de M. Bezan répondait, en partie, aux critères énoncés à l'article 44 de la Loi, j'ai écrit à M^{me} Ng, le 27 mai 2022, pour lui demander de répondre aux allégations de M. Bezan conformément au paragraphe 6(1) de la Loi ainsi qu'aux articles 9 et 21, et de fournir des renseignements et des documents liés à l'affaire à l'étude.

[7] J'ai reçu la réponse de M^{me} Ng à ma lettre le 4 juillet 2022, et j'ai tenu une entrevue avec elle le 21 juillet 2022, au cours de laquelle elle s'est engagée à fournir certains documents, que j'ai reçus la semaine suivante.

[8] Conformément à l'usage du Commissariat, M^{me} Ng a pu lire la transcription de notre entrevue et consulter tous les autres documents sur lesquels j'appuie mes conclusions dans le présent rapport. De plus, elle a pu commenter l'ébauche de la section factuelle du rapport (Préoccupations et processus, Faits et Position de M^{me} Ng).

FAITS

Contexte

[9] M^{me} Ng a été élue au Parlement dans une élection partielle, le 3 avril 2017, dans Markham–Thornhill. Elle a été réélue dans la même circonscription aux deux élections générales suivantes, le 21 octobre 2019 et le 20 septembre 2021.

[10] M^{me} Ng a été nommée au Cabinet pour la première fois le 18 juillet 2018 à titre de ministre de la Petite Entreprise et de la Promotion des exportations. Son portefeuille ministériel a été étendu deux fois : la première, le 20 novembre 2019, pour ajouter le commerce international, et la deuxième, le 26 octobre 2021, pour ajouter le développement économique.

[11] Selon des documents publics⁴, lorsque M^{me} Ng est devenue ministre, elle et des membres de son cabinet ont obtenu des services de formation sur les médias auprès de fournisseurs externes à six reprises. La valeur de ces contrats variait de 5 840 \$ à 24 995,60 \$.

[12] Dans deux cas, le fournisseur était Pomp & Circumstance, agence de relations publiques cofondée et dirigée par M^{me} Alvaro et Lindsay Mattick. Le premier contrat, pour des services fournis entre mars et avril 2019, a été porté à mon attention par M^{me} Ng dans le cadre de la présente étude. Le second contrat, pour la période d'avril à mai 2020, était celui mentionné par M. Bezan.

Relation de M^{me} Ng avec Amanda Alvaro

[13] Dans ses allégations à l'égard de M^{me} Ng, M. Bezan s'est fondé sur de l'information accessible publiquement pour conclure que M^{mes} Ng et Alvaro sont des amies.

[14] Dans sa lettre du 4 juillet 2022, M^{me} Ng a écrit qu'elle a fait la connaissance de M^{me} Alvaro en 2003, lorsqu'elles travaillaient toutes deux au bureau du ministre ontarien de l'Éducation à l'époque, qu'elles n'ont jamais cessé d'interagir professionnellement et personnellement et qu'elle considère M^{me} Alvaro comme une « amie ». Elle a également reconnu que M^{me} Alvaro aurait un intérêt personnel dans tout contrat conclu avec Pomp & Circumstance, mais qu'elle-même n'avait jamais eu d'intérêt pécuniaire direct ou indirect dans l'entreprise.

[15] À l'entrevue du 21 juillet 2022, lorsque je lui ai demandé de décrire plus en détail l'amitié qu'elle entretient avec M^{me} Alvaro, M^{me} Ng a raconté qu'elles célèbrent ensemble de grandes occasions, comme des anniversaires, qu'elles ont parfois fait des voyages ensemble et qu'elle a vu grandir les enfants de M^{me} Alvaro. M^{me} Ng a ajouté que, depuis qu'elle est députée et maintenant ministre, elles se voient moins souvent, mais qu'elles prévoient quand même du temps pour se voir, selon l'horaire chargé de M^{me} Ng, et qu'elles se parlent parfois au téléphone.

⁴ Document parlementaire 8555-432-480 (réponse à la question Q-480 au *Feuilleton*), p. 51 à 54 et 71 à 74.

[16] M^{me} Ng a expliqué que, dans leurs conversations, M^{me} Alvaro et elle avaient discuté de leur carrière et réalisations respectives y compris, dans le cas de M^{me} Alvaro, de la mise sur pied de son agence de relations publiques Pomp & Circumstance. M^{me} Ng a ajouté qu'elle était au courant de l'expertise de M^{me} Alvaro en communications pour en avoir été témoin lorsqu'elles travaillaient ensemble pour le ministre de l'Éducation de l'Ontario et pour l'avoir vue dans son rôle de chroniqueuse politique à la télévision.

[17] M^{me} Ng a expliqué que, dans les années précédant son entrée en politique, elle et M^{me} Alvaro avaient collaboré dans le cadre de leur engagement pour le Parti libéral du Canada, mais qu'elles n'avaient pas travaillé ensemble dans leurs contextes professionnels respectifs. M^{me} Ng a également confirmé que M^{me} Alvaro avait été bénévole dans ses campagnes électorales, à titre de porte-parole en 2017, et dans un rôle moindre en 2019 et 2021.

[18] Au cours d'une entrevue que j'ai tenue le 15 septembre 2022, M^{me} Alvaro a corroboré les déclarations de M^{me} Ng concernant leur amitié. Elle a tenu les mêmes propos que M^{me} Ng quant à la fréquence et à la nature de leurs interactions. M^{me} Alvaro a également confirmé qu'elle détient un intérêt financier dans Pomp & Circumstance, en tant que détentrice de parts de l'entreprise, et que M^{me} Ng n'a jamais détenu d'intérêt financier à aucun moment, ni même en tant qu'investisseur initial ou autre.

Pomp & Circumstance – agence de relations publiques

[19] Au cours de son entrevue, M^{me} Alvaro a expliqué qu'elle avait cofondé Pomp & Circumstance avec Lindsay Mattick en 2015 et que la majorité de la clientèle de l'agence était issue du secteur privé.

[20] M^{me} Alvaro a expliqué que l'objectif de la formation sur les médias pour les ministres et leur personnel ministériel est de les préparer à répondre plus efficacement aux questions des journalistes afin de transmettre les messages clés, par exemple en ce qui concerne une annonce à venir ou en réaction à un événement en particulier. Dans le cadre de la formation aux médias, il arrive que des documents de référence, des stratégies et des outils ciblés soient préparés, puis passés en revue avec le client, et que des exercices pratiques comme des simulations d'interviews soient réalisés.

[21] Au moment des contrats à l'étude, Pomp & Circumstance comptait entre 12 et 15 employées et employés occupant divers postes administratifs et de soutien, dont des postes en coordination et gestion de comptes. Ces employés créent des supports et du contenu et assurent la liaison avec des tiers, comme les médias et les diffuseurs en ligne, ainsi qu'avec la clientèle à des fins de coordination. M^{me} Alvaro a précisé que toutes les séances de formation avec la clientèle étaient offertes par elle ou M^{me} Mattick.

Contrat du 26 mars 2019

[22] Dans sa lettre du 4 juillet 2022, M^{me} Ng a surtout parlé du contrat d'avril 2020 qui fait l'objet de la lettre de M. Bezan. Toutefois, elle a également fourni des renseignements de base concernant un contrat précédent, du 26 mars 2019, d'une valeur de 5 840 \$, conclu entre son ministère et Pomp & Circumstance pour de la formation sur les médias et les communications. M^{me} Ng a mentionné que ce contrat avait été reconnu à deux reprises publiquement auparavant, à savoir dans des réponses écrites à des questions au *Feuilleton*. M^{me} Ng a également écrit dans sa lettre que, à part ce premier contrat et l'autre mentionné par M. Bezan, il n'y a eu aucun autre engagement contractuel d'aucune sorte entre son ministère et Pomp & Circumstance ou M^{me} Alvaro à titre personnel.

[23] J'ai demandé des détails à M^{me} Ng à propos de ce premier contrat au cours de notre entrevue du 21 juillet 2022. Elle a répondu qu'elle ne s'en souvenait pas. Elle a expliqué qu'elle l'avait mentionné dans sa lettre par souci de transparence sur ce qu'elle avait trouvé dans les documents publics, mais qu'elle ne se souvenait pas des détails du contrat, des circonstances de son attribution, ni de qui avait reçu la formation offerte.

[24] Après son entrevue, M^{me} Ng a fourni une copie du contrat du 26 mars 2019, y compris plusieurs annexes. Selon les signatures sur le document, l'autorité financière avait été donnée par Jason Easton, son chef de cabinet, et l'approbation du contrat « au nom de la ministre » a été donnée par une fonctionnaire du ministère. M^{me} Ng a expliqué pendant son entrevue que M. Easton avait le pouvoir délégué de négocier et de conclure des contrats comme celui faisant l'objet de la présente étude. M^{me} Ng a confirmé que M. Easton était au courant de son amitié avec M^{me} Alvaro depuis qu'il était devenu son chef de cabinet en 2018.

[25] L'énoncé des travaux annexé au contrat parlait d'une séance de stratégie médiatique personnalisée pour les employés du bureau de la ministre de la Petite Entreprise et de la Promotion des exportations et d'une séance pour la ministre portant surtout sur les principales compétences à acquérir pour communiquer efficacement avec les parties prenantes et avec des journalistes. Selon la portée des travaux, l'expert-conseil devait fournir à la ministre une séance de stratégie médiatique personnalisée.

[26] En réponse à ma demande écrite d'information, M^{me} Alvaro a écrit que ses services avaient été retenus le 1^{er} février 2019, par un membre du personnel ministériel de M^{me} Ng qui souhaitait obtenir des services de formation sur les médias pour la ministre et qu'en mars 2019, M^{mes} Alvaro et Mattick avaient écrit au personnel du cabinet de la ministre pour déterminer quels seraient les produits livrables du contrat. Les documents fournis par M^{me} Alvaro avec sa lettre ont corroboré ces déclarations. Les documents que M^{me} Ng a obtenus et qu'elle m'a fournis à la suite de notre entrevue montrent également qu'il y a eu des échanges par courriel à propos de la formation, notamment pour l'horaire et la signature du contrat, entre, d'une part, M^{me} Alvaro, M^{me} Mattick et une coordinatrice des comptes-clients pour Pomp & Circumstance et, d'autre part, M. Easton et l'adjointe spéciale aux opérations pour le cabinet de la ministre. M^{me} Ng n'était ni incluse ni mise en copie conforme pour aucun de ces courriels.

[27] Selon le témoignage de M^{me} Alvaro, M^{me} Mattick et elle ont donné une séance de formation sur les médias à M^{me} Ng dans les bureaux de Pomp & Circumstance à Toronto, le 29 mars 2019. M^{mes} Alvaro et Mattick ont également donné une séance au personnel ministériel de M^{me} Ng à Ottawa, le 1^{er} avril 2019. Au cours de son entrevue, M^{me} Alvaro a confirmé que M^{me} Ng n'avait pas assisté à cette séance, mais qu'il se peut qu'elle ait été présente pour une petite partie de la formation. En vertu du contrat, Pomp & Circumstance a également fourni un plan de communications après la séance avec le personnel de M^{me} Ng et participé à une téléconférence le 5 avril 2019, toujours avec le personnel ministériel, mais sans M^{me} Ng. M^{me} Alvaro a envoyé le plan par courriel à M. Easton, à la directrice des communications de M^{me} Ng de l'époque et à l'adresse de courriel personnelle de M^{me} Ng le 22 avril 2019.

[28] M^{me} Alvaro a dit dans son entrevue qu'elle ne se rappelait pas avoir discuté avec M^{me} Ng de la formation sur les médias dans les jours ou semaines précédant le contrat, mais elle a reconnu qu'il était possible qu'elles en aient parlé et qu'il était fort probable qu'elles aient parlé du fait que M^{me} Ng irait à Toronto et qu'elle-même viendrait à Ottawa pour ces séances de formation.

[29] M^{me} Alvaro a précisé pendant son entrevue que ce contrat avait été le plus petit engagement de son agence cette année-là en termes de valeur, et qu'elle n'avait pas l'habitude de prendre de si petits engagements puisque l'agence se concentre davantage sur des contrats plus importants avec une clientèle du secteur privé.

Autres formations sur les médias reçues en août 2019 et janvier 2020

[30] Selon des documents publics, M^{me} Ng et son personnel ministériel ont reçu une formation sur les médias d'un autre fournisseur en août 2019⁵, en vertu d'un contrat d'une valeur de 5 893 \$, et en janvier 2020⁶, en vertu d'un contrat d'une valeur de 7 500,04 \$.

[31] Au cours de l'entrevue avec M^{me} Ng, je lui ai posé des questions sur la formation reçue en janvier 2020 et elle m'a expliqué qu'il s'agissait d'une formation générale sur l'amélioration de l'efficacité dans les communications avec le public, les parties prenantes et les médias. La nécessité de cette formation avait été déterminée par M^{me} Ng et des membres de son personnel, et le processus pour l'obtenir avait été dirigé par M. Easton.

Contrat du 8 avril 2020

[32] Dans ses représentations verbales et écrites, M^{me} Ng a décrit en détail le contexte dans lequel le contrat pour la prestation de la formation sur les médias avait été signé en avril 2020 entre son personnel ministériel et Pomp & Circumstance.

⁵ Document parlementaire 8555-431-82 (réponse à la question Q-28 au *Feuilleton*), p. 59 à 63.

⁶ Documents parlementaires 8555-432-480 et 8555-441-444, précités.

[33] M^{me} Ng a souligné que le début de la pandémie mondiale de COVID-19 a été une période marquée par une grande incertitude et une évolution rapide des circonstances. Alors que les inquiétudes pour la santé publique s'intensifiaient à l'échelle nationale et mondiale, en mars 2020, le gouvernement fédéral a imposé des restrictions sur les voyages internationaux et, dans tout le pays, on a ordonné la fermeture des lieux de travail non essentiels.

[34] Pour aider les gens, les entreprises et les organisations au Canada à composer avec les répercussions des mesures sanitaires, le gouvernement a présenté plusieurs mesures, notamment la Prestation canadienne d'urgence, ou PCU, annoncée le 25 mars 2020.

[35] Le 27 mars, le premier ministre a annoncé une série de mesures additionnelles pour aider les entreprises, notamment la mesure suivante soulignée dans la lettre de M^{me} Ng : une subvention pouvant correspondre jusqu'à 75 % des salaires pour les entreprises admissibles (qui allait devenir la Subvention salariale d'urgence du Canada, ou SSUC), des reports de paiement de la taxe de vente pour les entreprises et les travailleurs autonomes et des mesures visant à offrir des prêts sans intérêt financés par le gouvernement par l'entremise des institutions financières et à faciliter l'accès aux prêts par l'entremise d'Exportation et Développement Canada et de la Banque de développement du Canada. Les détails de ces mesures ont été annoncés par M^{me} Ng dans une conférence de presse en compagnie du ministre des Finances et du ministre de l'Innovation, des Sciences et de l'Industrie le 1^{er} avril 2020.

[36] M^{me} Ng a écrit que, alors que son cabinet recevait un grand volume de demandes de renseignements de la part d'intervenants, entre février et avril 2020, la demande d'entrevues avec elle dans les médias a également été multipliée par six environ. À titre de ministre responsable de la petite entreprise, son rôle consistait alors à communiquer de l'information complexe et importante de façon rapide et efficace à un large public, par tous les moyens possibles.

[37] Le 30 ou 31 mars 2020, M^{me} Ng a fait un appel téléphonique non officiel à M^{me} Alvaro, pour parler de la situation en lien avec la COVID-19 et de son souci d'être le mieux préparée possible pour s'adresser à la population et aux entreprises canadiennes. Au cours de son entrevue, M^{me} Ng m'a dit qu'il n'avait pas été question de contrat pendant cette conversation. M^{me} Alvaro, elle, m'a dit que M^{me} Ng l'avait appelée pour parler de la situation et lui demander conseil étant donné son expertise en communications.

[38] Au cours de son entrevue, M^{me} Ng a dit qu'elle ne se souvenait d'aucune discussion au sein de son cabinet sur la nécessité de faire appel à un tiers pour aider avec les communications avant son appel à M^{me} Alvaro.

[39] Dans la soirée du 31 mars 2020, M^{me} Alvaro a rédigé un courriel à une personne chargée de comptes principale de Pomp & Circumstance, avec M^{me} Mattick en copie conforme, pour lui demander de surveiller la couverture médiatique de M^{me} Ng le lendemain matin. Elle a ajouté qu'elles auraient besoin de courts extraits et d'un plan pour M^{me} Ng.

[40] Au cours de cette même soirée, M^{me} Ng a envoyé un courriel dans lequel elle informait sa directrice des communications qu'elle avait demandé à M^{me} Alvaro d'aider à la création de contenu vidéo pour joindre un auditoire plus large et expliquer les différentes mesures d'aide aux entreprises. M^{me} Ng a mentionné que la documentation pourrait comprendre des séquences médiatiques, une entrevue personnalisée, une « foire aux questions » avec elle et du contenu destiné aux médias sociaux. M^{me} Ng a également indiqué qu'elle espérait que les ressources ainsi créées pourraient être partagées avec les membres de la députation afin de joindre le plus de gens possible. L'objet déclaré de ce courriel, aussi adressé à M^{me} Alvaro, était de les mettre en contact l'une avec l'autre, comme on peut le lire dans le champ Objet et dans le corps du courriel.

[41] Selon les documents fournis par M^{mes} Ng et Alvaro, M^{me} Ng ne semble pas avoir pris part aux discussions subséquentes quant à la négociation des modalités du contrat. M^{me} Ng faisait partie des nombreux destinataires de la première version du projet de plan d'aide aux communications envoyé dans l'après-midi du 1^{er} avril 2020, par M^{me} Mattick, mais elle ne faisait pas partie des destinataires de la version corrigée du document envoyé à nouveau par M^{me} Mattick quelques heures plus tard, le même jour. Elle ne faisait pas partie non plus des destinataires des autres échanges par courriel. Les principales participantes et principaux participants à ces échanges par courriel jusqu'à la conclusion du contrat étaient M^{mes} Mattick et Alvaro pour Pomp & Circumstance, M. Easton et la directrice des communications pour le cabinet de M^{me} Ng.

[42] M^{me} Ng m'a dit au cours de son entrevue qu'elle n'avait pas parlé à M^{me} Alvaro du contrat dans les semaines qui ont suivi leur appel à la fin mars. Le processus a plutôt été délégué à son chef de cabinet, comme c'est normalement le cas pour ce genre de contrats. M^{me} Alvaro m'a également confirmé qu'elle n'avait pas discuté du contrat ni de la portée des travaux avec M^{me} Ng pendant cette période.

[43] Le contrat du 8 avril 2020 a été signé par M. Easton, à titre de délégué de pouvoirs financiers, et l'approbation du contrat « au nom de la ministre » a été fournie par un fonctionnaire du ministère. Le contrat prévoyait des honoraires de 15 000 \$, TVH en sus (total de 16 950 \$) à être versés pour les services suivants : deux séances de formation sur les médias avec la ministre portant sur divers types d'interviews (télévision, presse écrite, en ligne et réseaux sociaux), questions et réponses, et la préparation de tout le matériel.

[44] Le 10 avril 2020, M^{mes} Ng et Alvaro ont travaillé ensemble par vidéoconférence pour enregistrer une vidéo dans laquelle M^{me} Ng explique les mesures prévues par le gouvernement pour les petites entreprises en réponse à des questions posées par M^{me} Alvaro. Cette vidéo a ensuite été utilisée par Pomp & Circumstance pour créer du contenu à diffuser sur les réseaux sociaux. La seconde séance, le 3 mai 2020, consistait en une formation personnalisée pour M^{me} Ng en préparation d'interviews à faire en direct sur Instagram.

[45] En vertu du contrat du 8 avril 2020, Pomp & Circumstance a aussi fourni un plan de communications détaillé à propos de nouvelles mesures d'aide gouvernementale pour les petites entreprises, des occasions pour la ministre d'être interviewée dans des balados et sur divers réseaux sociaux, de même que du matériel varié à diffuser sur les médias sociaux, comme des graphiques expliquant l'aide offerte et des réponses aux questions les plus posées.

POSITION DE M^{ME} NG

[46] La lettre du 4 juillet 2022 de M^{me} Ng portait surtout sur le contrat du 8 avril 2020, seul contrat mentionné dans la lettre de M. Bezan.

[47] Selon M^{me} Ng, le contrat a été attribué sans appel d'offres conformément à la politique du Conseil du Trésor, puisque sa valeur était inférieure à 25 000 \$, seuil fixé pour tenir un processus concurrentiel. De plus, la nécessité du contrat découlait de la pandémie de COVID-19, ce qui signifie que les services de Pomp & Circumstance ont été demandés dans le cadre d'une urgence pressante au cours de laquelle un retard aurait été préjudiciable au public.

[48] M^{me} Ng a expliqué que, lorsqu'elle a contacté M^{me} Alvaro à la fin mars 2020, son objectif était uniquement d'améliorer le rendement de son ministère et d'améliorer l'efficacité des communications en temps de crise. Selon elle, Pomp & Circumstance avait l'expertise professionnelle requise, y compris en matière de médias sociaux.

[49] Dans sa lettre, M^{me} Ng a écrit qu'elle prend très au sérieux la responsabilité qui lui incombe en tout temps de remplir ses fonctions en respectant l'esprit, l'intention et les exigences officiels de la Loi. Selon elle, elle a agi dans l'intérêt et pour le bien du public dans les circonstances difficiles et urgentes créées par la crise sanitaire et ses conséquences. Elle a également déclaré qu'elle croyait sincèrement que le gouvernement et le public canadien avaient reçu un excellent service à un prix raisonnable dans le cadre de ce contrat.

[50] Enfin, M^{me} Ng a reconnu que, même si elle n'avait aucun intérêt personnel dans l'affaire, les intérêts personnels de M^{me} Alvaro, qu'elle considère comme une amie, ont été favorisés par ses actions et qu'elle aurait dû se récuser concernant l'attribution du contrat entre son cabinet et l'agence de relations publiques de M^{me} Alvaro, Pomp & Circumstance. M^{me} Ng s'est excusée de ne pas avoir respecté pleinement tous les aspects de la Loi et les normes strictes qu'elle s'impose.

ANALYSE ET CONCLUSION

Analyse

Paragraphe 6(1) et article 21

[51] Je dois déterminer si M^{me} Ng, dans ses fonctions de ministre du Commerce international, de la Promotion des exportations, de la Petite Entreprise et du Développement économique, a contrevenu au paragraphe 6(1) et à l'article 21 de la Loi dans des décisions concernant l'attribution de contrats à l'agence de M^{me} Alvaro, Pomp & Circumstance.

[52] Le paragraphe 6(1) de la Loi interdit aux titulaires de charge publique de participer à la prise d'une décision susceptible de les placer en situation de conflit d'intérêts. En voici le libellé :

6. (1) Il est interdit à tout titulaire de charge publique de prendre une décision ou de participer à la prise d'une décision dans l'exercice de sa charge s'il sait ou devrait raisonnablement savoir que, en prenant cette décision, il pourrait se trouver en situation de conflit d'intérêts.

[53] L'article 4 de la Loi précise les circonstances dans lesquelles les titulaires de charge publique se trouveraient en situation de conflit d'intérêts pour les besoins du paragraphe 6(1) de la Loi. Voici ce que dit l'article 4 :

4. Pour l'application de la présente loi, un titulaire de charge publique se trouve en situation de conflit d'intérêts lorsqu'il exerce un pouvoir officiel ou une fonction officielle qui lui fournit la possibilité de favoriser son intérêt personnel ou celui d'un parent ou d'un ami ou de favoriser de façon irrégulière celui de toute autre personne.

[54] L'article 21 de la Loi exige que les titulaires de charge publique se récuse concernent certaines situations. En voici le libellé :

21. Le titulaire de charge publique doit se récuser concernant une discussion, une décision, un débat ou un vote, à l'égard de toute question qui pourrait le placer en situation de conflit d'intérêts.

[55] Pour en arriver à une conclusion dans cette affaire, je dois d'abord déterminer si M^{mes} Ng et Alvaro sont des amies pour l'application de la Loi.

[56] La question de l'amitié a déjà fait l'objet de plusieurs études du Commissariat. Les conclusions dans le *Rapport Watson* ont été utilisées comme critère pour établir ce qui constitue une amitié aux fins de la Loi. Dans ce rapport, la commissaire Dawson a jugé que les règles interdisant de favoriser les intérêts personnels d'une amie ou d'un ami visaient à s'appliquer aux individus « qui ont un lien étroit d'amitié, un sentiment d'affection ou un lien spécial ».

[57] Plus récemment, dans le *Rapport Morneau II*, j'ai noté que plusieurs indices plus objectifs pouvaient également servir à déterminer l'existence d'une amitié. Il s'agit notamment de la durée de la relation et ce qui la motive; de la nature, de la fréquence et de l'exclusivité des interactions; du partage de repas et de l'échange de cadeaux dans un contexte personnel; et des témoignages mutuels de confiance, de respect, d'affection ou d'admiration. Dans cette étude, j'ai conclu que la décision de choisir l'organisme UNIS (WE Charity) pour gérer la Bourse canadienne pour le bénévolat étudiant avait donné à M. Morneau l'occasion de favoriser de façon irrégulière les intérêts d'UNIS en raison de l'amitié qu'entretenaient M. Morneau et le cofondateur de l'organisme.

[58] M^{mes} Ng et Alvaro ont toutes deux qualifié leur relation comme étant une amitié. Certes, elles se sont rencontrées dans un contexte professionnel autour de 2003 et M^{me} Alvaro a plus tard fait du bénévolat dans les campagnes politiques de M^{me} Ng, mais M^{me} Ng a dit qu'au cours de leur relation de près de 20 ans, elles se sont fréquentées régulièrement, ont pris des vacances ensemble et ont célébré diverses occasions spéciales, comme des anniversaires et des fêtes.

[59] Rien ne me porte à douter de leur témoignage ni de la preuve documentaire recueillie à cet égard pendant l'étude. Je conclus donc que M^{mes} Ng et Alvaro sont des amies au sens de la Loi.

[60] La preuve montre également que M^{me} Ng agissait dans le cadre de ses fonctions officielles lorsqu'elle a participé aux processus ayant abouti à la signature et à l'exécution des contrats de mars 2019 et d'avril 2020, tous deux signés par son chef de cabinet, qui avait le pouvoir délégué de signer pour la ministre.

[61] Bien que M^{me} Ng n'ait aucun souvenir d'avoir participé à la discussion initiale visant à accorder le contrat de mars 2019 à Pomp & Circumstance, la preuve porte à croire qu'elle était au courant des grandes lignes de l'entente et du fournisseur de services avant la formation. Il a également été établi que M^{me} Ng avait reçu de la formation directement de M^{me} Alvaro en vertu du contrat. À mon avis, la participation de M^{me} Ng dans cette affaire me permet d'en arriver à la conclusion qu'elle a pris part à la décision d'accorder le contrat à Pomp & Circumstance.

[62] La participation de M^{me} Ng dans la décision d'attribuer le contrat d'avril 2020 à Pomp & Circumstance est claire, puisqu'elle a elle-même initié la conversation pour obtenir une autre formation sur les médias auprès de M^{me} Alvaro. Malgré le fait que M^{me} Ng ait qualifié le contact initial qu'elle a établi avec M^{me} Alvaro le 30 ou 31 mars 2020 d'appel téléphonique non officiel, elle a, au cours de cet appel, discuté d'un besoin à combler dans le cadre de ses fonctions officielles. Les directives qui ont en découlé, énoncées par courriel le 31 mars 2020 par M^{me} Ng à sa directrice des communications, ainsi que celles qui figurent dans le courriel correspondant de M^{me} Alvaro à sa chargée de comptes principale, confirment que les conditions générales des services qui seraient fournis avaient été discutées lors de l'appel.

[63] Il est incontestable que les intérêts personnels de Pomp & Circumstance, ainsi que ceux de M^{me} Alvaro, cofondatrice, présidente et détentrice de parts de l'entreprise, ont été favorisés par l'obtention des deux contrats. Il est vrai que, dans son témoignage, M^{me} Alvaro indique qu'aucun des deux contrats ne représentait une part considérable des revenus de l'entreprise, mais il n'existe pas de seuil minimal que les intérêts personnels favorisés doivent atteindre pour conclure à une contravention aux règles de conduite prévues par la Loi.

[64] À la lumière de la preuve recueillie dans le cadre de la présente étude, je conclus que M^{me} Ng a pris part à une décision (en mars 2019) et a pris une décision (en avril 2020) visant à retenir les services de Pomp & Circumstance pour une formation sur les médias. Je suis donc d'avis que M^{me} Ng savait ou devait raisonnablement savoir qu'en raison de son amitié avec M^{me} Alvaro, retenir les services de Pomp & Circumstance favoriserait de façon irrégulière les intérêts de l'entreprise et la placerait en situation de conflit d'intérêts au sens de la Loi.

[65] Selon l'article 21 de la Loi, les titulaires de charge publique doivent se récuser concernant une discussion, une décision, un débat ou un vote à l'égard de toute question qui pourrait les placer en situation de conflit d'intérêts. M^{me} Ng n'a pas détecté le conflit d'intérêts potentiel lié à son amie à son entrée dans la vie publique. À tout le moins, elle aurait dû s'en rendre compte avant de recevoir sa première séance de formation avec M^{me} Alvaro en mars 2019. Le simple fait de recevoir, à titre de titulaire de charge publique, un service d'une amie en vertu d'un contrat payé par des fonds publics par son cabinet aurait dû amener M^{me} Ng à consulter le Commissariat sur l'acceptabilité d'une telle situation, à défaut de s'en retirer complètement et d'obtenir des services semblables auprès d'un autre fournisseur, comme pour les contrats d'août 2019 et de janvier 2020.

[66] Si les circonstances exceptionnelles, liées à la pandémie, qui ont conduit au besoin urgent du contrat d'avril 2020 peuvent contribuer à expliquer comment un conflit d'intérêts a pu échapper à l'attention de M^{me} Ng à ce moment-là, le précédent créé par le contrat de mars 2019, dont la nature préoccupante semble également être passée inaperçue même en l'absence d'une urgence de santé publique, empêche toute considération de circonstances atténuantes dans cette affaire. Je pense que M^{me} Ng a eu largement le temps d'envisager des mesures de conformité comme la récusation ou des mesures préventives telles que la mise en place d'un filtre pour atténuer les risques de conflit.

Article 9

[67] La dernière allégation contre M^{me} Ng concerne le fait qu'elle aurait utilisé sa position pour tenter d'influencer la décision d'une autre personne de manière à favoriser les intérêts personnels de M^{me} Alvaro, contrevenant ainsi à l'article 9 de la Loi. En voici le libellé :

9. Il est interdit à tout titulaire de charge publique de se prévaloir de ses fonctions officielles pour tenter d'influencer la décision d'une autre personne dans le but de favoriser son intérêt personnel ou celui d'un parent ou d'un ami ou de favoriser de façon irrégulière celui de toute autre personne.

[68] Étant donné que j'ai conclu que M^{me} Ng avait participé au processus ayant mené à l'attribution de deux contrats à l'agence de M^{me} Alvaro, il n'est pas nécessaire d'étudier la question de son influence sur ces décisions.

Conclusion

[69] Par conséquent, je conclus que M^{me} Ng a contrevenu au paragraphe 6(1) et à l'article 21 de la Loi.



Mario Dion
Le commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique,
Le 13 décembre 2022

ANNEXE : LISTE DES TÉMOINS

Renseignements et documents demandés, entrevue

Pomp and Circumstance PR Corp.

- Amanda Alvaro, présidente