

**2007-2008**

# **RAPPORT ANNUEL**

ayant trait à la

***LOI SUR LES CONFLITS D'INTÉRÊTS***

**Juin 2008**

**Mary Dawson  
Commissaire aux conflits  
d'intérêts et à l'éthique**

Le rapport annuel 2007-2008

ayant trait à la  
*LOI SUR LES CONFLITS D'INTÉRÊTS*

On peut obtenir cette publication sur supports multiples, sur demande.  
Pour obtenir des exemplaires supplémentaires de cette publication, s'adresser au :

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

Téléphone : (613) 995-0721  
Télécopieur : (613) 995-7308  
Courriel : [ciec-ccie@parl.gc.ca](mailto:ciec-ccie@parl.gc.ca)

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

© Commissariat aux confits d'intérêts et à l'éthique, Parlement du Canada, 2008  
062008-03F







66, rue Slater Street  
22<sup>e</sup> étage / 22<sup>nd</sup> Floor  
OTTAWA, ONTARIO  
CANADA  
K1A 0A6

Le 13 juin 2008

L'honorable Noël A. Kinsella  
Président du Sénat  
Pièce 280-F, Édifice du centre  
Parlement du Canada  
Ottawa (ON) K1A 0A6

Monsieur le Président,

Je suis heureuse de vous soumettre mon premier rapport sur l'exécution de mes responsabilités et fonctions sous la *Loi sur les conflits d'intérêts*, en rapport avec les titulaires de charge publique, pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 2008.

Ceci respecte mes engagements sous l'alinéa 90 (1)(b) de la *Loi du Parlement du Canada*.

Je vous pris d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma plus haute considération.

La commissaire aux conflits d'intérêts  
et à l'éthique,

Mary Dawson



66, rue Slater Street  
22<sup>e</sup> étage / 22<sup>nd</sup> Floor  
OTTAWA, ONTARIO  
CANADA  
K1A 0A6

Le 13 juin 2008

L'honorable Peter Milliken  
Président de la Chambre des communes  
Chambre des communes  
Pièce 224-N, Édifice du centre  
Ottawa (ON) K1A 0A6

Monsieur le Président,

Je suis heureuse de vous soumettre mon premier rapport sur l'exécution de mes responsabilités et fonctions sous la *Loi sur les conflits d'intérêts*, en rapport avec les titulaires de charge publique, pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 2008.

Ceci respecte mes engagements sous l'alinéa 90 (1)(b) de la *Loi du Parlement du Canada*.

Je vous pris d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma plus haute considération.

La commissaire aux conflits d'intérêts  
et à l'éthique,

Mary Dawson

## PRÉFACE

Le présent rapport annuel est préparé en conformité avec les exigences de l'alinéa 90(1)b) de la *Loi sur le Parlement du Canada*. Il rend compte des activités de la commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique aux termes de la *Loi sur les conflits d'intérêts* en ce qui concerne les titulaires de charge publique, pour l'exercice financier 2007-2008 se terminant le 31 mars 2008.

Un rapport distinct est préparé en conformité avec les exigences de l'alinéa 90(1)a) de la *Loi sur le Parlement du Canada*. Il rend compte des activités de la commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique aux termes du *Code régissant les conflits d'intérêts des députés* pour le même exercice financier.

## TABLE DES MATIÈRES

<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>1</b>
<b>UNE ANNÉE DE TRANSITION .....</b>	<b>2</b>
<b>APPLICATION DE LA LOI.....</b>	<b>4</b>
<b>Qui est visé par la Loi.....</b>	<b>4</b>
<i>Titulaires de charge publique nommés par le gouverneur en conseil.....</i>	<i>5</i>
<i>Personnel ministériel.....</i>	<i>6</i>
<b>Communication et déclaration .....</b>	<b>6</b>
<b>Dessaisissement de biens contrôlés .....</b>	<b>7</b>
<i>Biens contrôlés et biens à déclarer.....</i>	<i>8</i>
<i>Exemption de dessaisissement – faible valeur.....</i>	<i>8</i>
<i>Nominations temporaires ou à court terme .....</i>	<i>9</i>
<b>Pénalités.....</b>	<b>9</b>
<b>INTERPRÉTATIONS IMPORTANTES .....</b>	<b>10</b>
<b>Conflit d'intérêts et intérêt personnel .....</b>	<b>10</b>
<b>Activités extérieures .....</b>	<b>11</b>
<b>Cadeaux .....</b>	<b>11</b>
<b>Mouvement entre les entités du secteur public.....</b>	<b>12</b>
<b>Rappel des obligations d'après-mandat : moment propice .....</b>	<b>13</b>
<b>ÉTUDES.....</b>	<b>14</b>
<b>ADMINISTRATION .....</b>	<b>16</b>
<b>Ressources humaines.....</b>	<b>16</b>
<b>Finances .....</b>	<b>16</b>
<b>REGARD VERS L'AVENIR.....</b>	<b>17</b>
<b>ANNEXE : ÉTATS FINANCIERS</b>	

## INTRODUCTION

La *Loi sur les conflits d'intérêts*, qui est entrée en vigueur le 9 juillet 2007, et le poste de commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique, ont tous deux été créés en vertu de la *Loi fédérale sur la responsabilité*. L'un remplace le *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat*, tandis que l'autre se substitue au poste de commissaire à l'éthique.

L'objectif général de la Loi sur les conflits d'intérêts (la Loi) est d'accroître la confiance du public envers le gouvernement en imposant à un vaste éventail de représentants publics l'obligation de respecter des normes qui font passer l'intérêt public avant leurs intérêts personnels. La Loi stipule que l'observation de ses dispositions est une condition d'emploi pour quelque 2 650 représentants, qu'elle désigne comme étant des « titulaires de charge publique ». Elle a pour objet d'établir des règles de conduite claires au sujet des conflits d'intérêts et de l'après-mandat et de réduire au minimum les possibilités de conflit entre les intérêts personnels et l'intérêt public. De même, la Loi vise à encourager les personnes qui possèdent l'expérience et les compétences requises à solliciter et à accepter une charge publique ainsi qu'à faciliter les échanges entre les secteurs privé et public.

La commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique est un haut fonctionnaire du Parlement qui fait rapport de ses activités administratives à la Chambre des communes par l'entremise du Président de la Chambre des communes. La commissaire a le rang d'un administrateur général de ministère et elle est, à ce titre, responsable de la gestion du Commissariat.

Le rôle du Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique au regard de la Loi consiste à veiller à son application de manière à éviter les conflits d'intérêts. De façon plus précise, les principales responsabilités du Commissariat sont les suivantes :

- conseiller les titulaires de charge publique en ce qui concerne leurs obligations en vertu de la Loi;
- recevoir les rapports confidentiels de certains titulaires de charge publique en ce qui concerne leurs biens, leurs dettes et leurs activités;
- tenir des dossiers confidentiels des renseignements devant lui être communiqués;
- tenir un registre public des renseignements à déclarer;
- étudier les allégations de contravention à la Loi.

Le mandat du Commissariat porte principalement sur les situations de conflits d'intérêts décrites dans la Loi et non sur tous les types de préoccupations en matière d'éthique. Peut-être est-ce parce que le mot « éthique » apparaît dans le titre du poste de la commissaire, mais certains ont tendance à voir le Commissariat comme le guichet unique pour tout ce qui touche les questions d'éthique au sein de l'appareil gouvernemental. En réalité, toutefois, le mandat du Commissariat est principalement axé sur les conflits d'intérêts entre les fonctions officielles et les intérêts personnels des titulaires de charge publique.

## UNE ANNÉE DE TRANSITION

Le 9 juillet 2007, la nouvelle *Loi sur les conflits d'intérêts* est entrée en vigueur et je suis moi-même entrée en fonction au poste de commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique du Canada. Le rôle du Commissariat est important au sens où il rassure les Canadiens et Canadiennes sur l'intégrité des plus hauts représentants de l'État et des représentants élus, qui sont assujettis à des normes de conduite très élevées. Le présent rapport annuel, qui porte sur la période se terminant le 31 mars 2008, expose les faits saillants des neuf mois de transition et d'apprentissage continu qui viennent de s'écouler. Même si je n'ai pas été en fonction pendant toute la durée de la période visée par le présent rapport, les statistiques et les montants budgétaires figurant dans le présent rapport s'appliquent à toute la durée de l'exercice afin de faciliter les comparaisons avec les rapports des exercices précédents.

Comme la prévention est ma priorité, j'ai jugé bon dès le départ d'axer nos efforts sur la diffusion de renseignements clairs au sujet de la Loi et de ses conséquences pour ceux qui sont visés par son application. Dans les trois premiers mois, tous les titulaires de charge publique ont reçu une copie de la Loi ainsi qu'un résumé de ses dispositions. De plus, le Commissariat a fait diverses présentations à des groupes visés par la Loi de même qu'à des groupes ayant un intérêt plus général à l'égard du fonctionnement du régime fédéral de gestion des conflits d'intérêts et du Commissariat.

Le fait d'avoir un ensemble de règles régissant les conflits d'intérêts des titulaires de charge publique imposées par la Loi est une étape importante pour imposer des normes de conduite à la hauteur des attentes des Canadiens à l'égard des titulaires de charge publique fédéraux. À mon avis, les titulaires de charge publique trouvent très important d'agir selon les règles d'éthique. Ils veulent comprendre ce qu'on s'attend d'eux exactement et ils méritent de comprendre cette norme.

Je compte veiller à ce que la Loi soit appliquée et interprétée de façon équitable et cohérente. Les personnes qui assument une charge publique à l'échelon fédéral sont assujetties à d'importantes obligations aux termes de la Loi. Dans mon travail d'application, j'ai pris particulièrement soin de ne pas perdre de vue que deux des objectifs avoués de la Loi visent à encourager les personnes qui possèdent l'expérience et les compétences requises à solliciter et à accepter une charge publique, et à faciliter les échanges entre les secteurs privé et public. Je dois bien sûr respecter l'esprit de la Loi et veiller à ne pas déroger de son intention, mais l'application que j'en ferai sera inspirée du bon sens et respectueuse des personnes qui y sont assujetties. J'aimerais en outre que les processus du Commissariat soient les plus conviviaux possible et que le travail s'effectue dans un climat de respect mutuel.

Le Commissariat est toujours prêt à conseiller les titulaires de charge publique à titre individuel et confidentiel. Nous les encourageons même à solliciter nos conseils. Nous avons été particulièrement actifs à ce chapitre au cours de la dernière année en répondant par téléphone ou par écrit aux questions qui nous ont été adressées au sujet de la nouvelle Loi et de sa portée pour les titulaires de charge publique.

Nous avons aussi cherché à informer le public au sujet de mon rôle. Il semble en effet y avoir une certaine confusion à cet égard, puisque certains des problèmes que les membres du public ont portés à mon attention ne relevaient pas de mes compétences ou mon mandat. Il est donc important que nous fournissions des renseignements factuels clairs. Le site Web du Commissariat a été mis à jour afin d'y inclure de nouveaux renseignements au sujet de la Loi ainsi que des résumés des obligations des titulaires de charge publique. Une nouvelle directive sur les cadeaux de même que des lignes directrices concernant le remboursement des frais liés au dessaisissement de biens contrôlés y ont récemment été affichées.

J'ai rencontré le Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, le 20 novembre 2007, pour discuter de mon mandat, de mes obligations de rendre compte et de mes objectifs. J'ai aussi fait des présentations devant de hauts représentants, des dirigeants d'organismes fédéraux et le « Council on Governmental Ethics Laws », qui est une organisation internationale d'administrateurs responsables des questions d'éthique au sein de leurs gouvernements respectifs. En partenariat avec le Bureau du conseiller sénatorial en éthique et l'Agence de la fonction publique du Canada, le Commissariat a été l'hôte, en septembre 2007, de la réunion annuelle du Réseau canadien des commissaires aux conflits d'intérêts, qui réunissait les commissaires aux conflits d'intérêts de dix provinces et territoires. J'aimerais en profiter pour exprimer ma reconnaissance à mes collègues pour leur esprit de collaboration et le soutien qu'ils m'ont offert dans l'organisation de cette réunion.

Le Commissariat a subi certains changements organisationnels au cours de la dernière année afin de pouvoir assumer son nouveau mandat, et d'autres réaménagements sont à prévoir au cours de la prochaine année. Le plus important changement effectué cette année a été la création d'un service juridique qui nous aidera à trancher les différentes questions soulevées par l'adoption du régime législatif et nous conseillera sur l'interprétation et l'application de la version révisée du *Code régissant les conflits d'intérêts des députés*. Je compte m'en remettre à nos services juridiques internes pour obtenir le soutien juridique dont j'ai besoin pour m'acquitter de mes fonctions en ce qui concerne les études et les mesures d'observation.

## APPLICATION DE LA LOI

Cette année, nous avons consacré beaucoup de temps à décortiquer la nouvelle Loi afin de pouvoir l'appliquer de façon équitable et cohérente. Il était important que nous commencions à nous doter d'outils de travail internes et que tous au Commissariat aient une compréhension commune de la façon dont la Loi doit être appliquée.

Dans le cadre de mon travail d'application de la Loi, j'ai pris en considération les positions adoptées en vertu de l'ancien *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat*. S'il est souvent très instructif de procéder ainsi, il n'est pas toujours vrai que les interprétations faites en vertu du Code demeurent valides en vertu de la nouvelle Loi. Parce que nous devons suivre des principes d'interprétation législative pour appliquer la nouvelle Loi, il a fallu, dans certains cas, modifier les pratiques passées.

Dans les pages suivantes, vous trouverez une description des activités du Commissariat en rapport avec la mise en œuvre de la Loi, de même que mes observations sur la Loi elle-même. Ma responsabilité consiste à mettre en œuvre la Loi telle qu'elle est libellée. J'ai dû parfois interpréter la Loi devant une ambiguïté et, dans d'autres cas, j'ai dû trouver une façon de donner une signification pratique au libellé et à l'objet d'une disposition, parce qu'il me semblait qu'une interprétation littérale n'aurait pas cadré avec l'orientation générale de la Loi. Mon intention est de faire preuve de transparence dans le choix des approches adoptées dans ces circonstances.

### Qui est visé par la Loi

La Loi prévoit deux définitions établissant quelles sont les personnes visées par ses dispositions. La première porte sur l'expression « titulaire de charge publique », qui englobe les ministres, les ministres d'État, les secrétaires parlementaires, le personnel ministériel, les conseillers ministériels, les sous-ministres et la plupart des titulaires de charge à plein temps et à temps partiel nommés par le gouverneur en conseil. Il y a environ 2 650 titulaires de charge publique, dont plus de la moitié travaillent à temps partiel.

Tous les titulaires de charge publique doivent se conformer à certaines règles de base. Par exemple, ils doivent gérer leurs affaires personnelles de manière à éviter de se trouver en situation de conflits d'intérêts, se garder d'exercer leur influence ou de se laisser influencer de façon indue, se récuser en cas de conflits possibles et refuser les cadeaux qui pourraient raisonnablement donner à penser qu'ils leur ont été donnés pour les influencer dans l'exercice de leurs fonctions officielles.

La deuxième porte sur l'expression « titulaire de charge publique principal ». Environ 1 100 des 2 650 titulaires de charge publique sont définis comme étant des titulaires de charge publique principaux. Ce groupe est constitué principalement des titulaires de charge publique qui travaillent à plein temps.

Les titulaires de charge publique principaux sont assujettis à un plus vaste éventail d'obligations en vertu de la Loi. Ils sont notamment tenus de présenter un rapport confidentiel et de présenter une déclaration sommaire publique, et de se dessaisir de leurs biens contrôlés par vente à un tiers sans lien de dépendance ou par dépôt dans une fiducie sans droit de regard. Ils sont aussi tenus de faire des déclarations publiques de récusations, de certains biens, de certaines activités extérieures et de cadeaux (autres que ceux provenant d'un parent ou d'un ami) d'une valeur de 200 \$ ou plus. Les ministres et les secrétaires parlementaires sont assujettis à quelques autres obligations en ce qui concerne les dettes et les voyages.

De façon générale, la Loi s'applique à une multiplicité de groupes différents et il peut arriver que son application ne soit pas toujours aussi simple pour un groupe qu'elle ne l'est pour un autre. Ceci deviendra apparent d'ailleurs à la lecture de certaines de mes observations. La plupart de ces observations concernent uniquement les titulaires de charge publique principaux.

#### *Titulaires de charge publique nommés par le gouverneur en conseil*

Il est fondamental de comprendre la définition de « titulaire de charge publique » pour comprendre la portée de l'application de la Loi. Deux problèmes se sont posés au moment d'établir quelle était la portée de l'expression « titulaire de charge nommé par le gouverneur en conseil » utilisée au paragraphe d) de la définition pour décrire l'une des catégories de personnes visées par la définition.

Le premier problème concerne le rôle du gouverneur en conseil concernant les nominations. Il arrive parfois qu'un titulaire de charge soit nommé par un conseil d'administration ou quelque autre entité et que le gouverneur en conseil ne fasse qu'approuver la nomination. L'expression « titulaire de charge nommé par le gouverneur en conseil » ne s'appliquerait pas aux personnes nommées par une autre entité même si, par exemple, le gouverneur en conseil approuve leur salaire et leurs avantages sociaux. J'ai adopté comme position que les personnes nommées par une entité autre que le gouverneur en conseil, ou dans certains cas par un ministre, ne sont pas visées par la Loi. Cette interprétation est renforcée par l'existence du paragraphe d.1) de la définition de « titulaire de charge publique », qui fait expressément mention du « titulaire d'une nomination ministérielle lorsque celle-ci est approuvée par le gouverneur en conseil ». Le fait que la Loi fasse uniquement et expressément mention des titulaires d'une nomination ministérielle approuvée par le gouverneur en conseil donne à penser que les autres titulaires de nominations ultérieurement approuvées par le gouverneur en conseil ne sont pas censés être visés par la Loi.

Peu après l'entrée en vigueur de la Loi, quelques titulaires que l'on considérait comme étant visés par les anciens codes sur les conflits d'intérêts, mais dont la nomination n'avait pas été faite par le gouverneur en conseil mais seulement approuvée par lui, ont été informés qu'ils n'étaient pas assujettis aux dispositions de la Loi. La plupart d'entre eux ont choisi de continuer à faire comme s'ils étaient visés par la Loi.

L'autre problème tient au fait que le verbe « nommer » n'est pas toujours utilisé lorsque le gouverneur en conseil assigne une personne à un poste. Lorsque la Loi habilitante confère au gouverneur en conseil le pouvoir de nommer ou assigner quelqu'un pour occuper une charge publique, j'estime que la personne ainsi nommée est visée par la Loi, peu importe le libellé de l'acte de nomination. Ainsi, une personne est considérée comme étant nommée par le gouverneur en conseil si les expressions suivantes ou d'autres semblables sont utilisées dans le document qui officialise la nomination : « désigne »; « confirme la nomination intérimaire de » ou « autorise la nomination intérimaire de ».

Le Commissariat étant informé au fur et à mesure des nouvelles nominations, il se peut très bien que d'autres situations se présentent où des personnes non assujetties aux anciens codes sur les conflits d'intérêts semblent satisfaire aux définitions de la Loi, ou l'inverse. Les recherches nécessaires seront effectuées avant de décider de la façon de traiter ces cas et des mesures seront prises pour que les situations semblables soient traitées de la même manière.

### *Personnel ministériel*

En vertu de l'ancien Code, tout le personnel à l'emploi d'un député qui est aussi ministre, que ce soit dans un bureau de circonscription, sur la colline du Parlement ou dans un bureau ministériel, était considéré comme étant assujetti au Code. Tôt dans mon mandat, j'ai établi que l'expression « personnel ministériel », telle qu'elle est utilisée dans la Loi, ne s'appliquait pas au personnel des bureaux sur la colline du Parlement ou dans les circonscriptions. Dans ces cas, en effet, le personnel en question travaille pour le ministre en sa qualité de député et non en sa qualité de ministre.

### **Communication et déclaration**

Dans les 60 jours suivant leur nomination, les titulaires de charge publique principaux sont tenus de présenter au Commissariat un rapport confidentiel faisant état de renseignements comme la description et la valeur de tous leurs biens, de leurs dettes réelles et éventuelles ainsi que de leurs revenus récents et prévus, et une description de certaines de leurs activités au cours des deux années précédentes.

Dans les 120 jours suivant leur nomination, les titulaires de charge publique principaux sont tenus de faire une déclaration publique de tous leurs biens qui ne sont ni des biens exclus ni des biens contrôlés, ainsi que des postes d'administrateurs qu'ils occupent au sein d'organismes de l'extérieur et qui ne sont pas interdits par la Loi. Ils doivent signer une déclaration sommaire indiquant les dispositions prises pour se dessaisir de tous leurs biens contrôlés.

De plus, pendant toute la durée de leur mandat, ils continuent d'être assujettis aux dispositions relatives aux rapports confidentiels et à la déclaration publique de certains cadeaux, de toutes les récusations et, s'il y a lieu, des autres postes d'administrateurs qu'ils acceptent d'occuper au sein d'organismes de l'extérieur et qui ne sont pas interdits par la

Loi. À chaque année par la suite, la commissaire et le titulaire de charge publique principal examinent les renseignements contenus dans les rapports confidentiels et leurs déclarations publiques doivent être modifiées en conséquence, s'il y a lieu. Toutes les déclarations figurent dans le registre tenu pour les titulaires de charge publique principaux, qui peut être consulté sur le site Web du Commissariat.

Sur les 416 nouveaux titulaires de charge publique principaux nommés au cours de la dernière année, 82 pour cent ont communiqué leurs renseignements initiaux dans les 60 jours suivant leur nomination, comme l'exige la Loi, et 52 pour cent ont respecté le délai de 120 jours. Ce taux de conformité aux délais est décevant. Cependant, les retards ont été provoqués en partie par l'incertitude concernant la date de l'entrée en vigueur de la nouvelle Loi et par le passage à un régime imposé par la Loi assorti de nouvelles règles à interpréter. Il est à espérer qu'il y aura meilleure adhérence aux délais à l'avenir particulièrement avec la mise en place d'un nouveau régime de pénalités au cours du prochain exercice financier

Le processus d'examen annuel a été retardé également en grande partie à cause du passage à un nouveau régime, mais la situation est en bonne voie d'être corrigée. Des lettres ont été envoyées à tous les titulaires de charge publique principaux dont les examens annuels sont en retard afin qu'ils mettent à jour leurs renseignements, et nous prendront des mesures pour que les examens annuels se fassent en temps utile à l'avenir.

### **Dessaisissement de biens contrôlés**

Il est interdit aux titulaires de charge publique principaux de détenir des biens contrôlés et ils doivent, dans les 120 jours suivant leur nomination, se dessaisir de leurs avoirs soit par vente à un tiers sans lien de dépendance ou par dépôt dans une fiducie sans droit de regard. La Loi exclut toutefois les biens remis en garantie à un établissement de crédit et les biens de faible valeur.

En vertu de ces restrictions, il est interdit aux titulaires de charge publique principaux d'investir sur le marché boursier pendant toute la durée de leur mandat. Certaines situations délicates peuvent toutefois survenir lorsque, par exemple, les titulaires détiennent des biens contrôlés conjointement avec leurs époux ou épouses, ou lorsqu'ils reçoivent des biens contrôlés après leur nomination, à titre de dons ou de legs. De même, les exigences en matière de dessaisissement peuvent compromettre certains accords de tutelle ou certaines conventions de fiducie ou créer des complications lorsque le titulaire d'une procuration devient un fiduciaire au moment du décès d'un parent.

En vertu de la Loi, les titulaires de charge publique principaux peuvent demander le remboursement des frais liés au dessaisissement. Le Commissariat a récemment publié sur son site Web un document intitulé *Lignes directrices générales concernant le remboursement des frais en vertu de la Loi sur les conflits d'intérêts*, qui porte sur les frais liés au dessaisissement par vente ou dépôt dans une fiducie sans droit de regard.

Au cours de l'année, 110 conventions de fiducie au total ont fait l'objet d'activités d'administration de fiducies ou de démantèlement, qui ont coûté au total 692 242 \$ à la Couronne

### *Biens contrôlés et biens à déclarer*

Les biens contrôlés sont définis de façon générale à l'article 20 de la Loi comme étant « tout bien dont la valeur peut être influencée directement ou indirectement par les décisions ou les politiques du gouvernement [...] ». Cette description générale est suivie d'une liste non exhaustive d'exemples de biens négociés sur des marchés ouverts au grand public.

Certains pourraient soutenir que la valeur de pratiquement tous les biens peut être influencée directement ou indirectement par les décisions ou les politiques du gouvernement. Cela entraînerait toutefois une conséquence inattendue. Parce que la catégorie de biens devant faire l'objet d'une déclaration publique mais non assujettis à l'obligation de dessaisissement n'est pas définie mais seulement décrite comme étant les biens qui ne sont ni des biens contrôlés ni des biens exclus, une interprétation large de la catégorie des biens contrôlés rendrait la catégorie des biens à déclarer pratiquement inexistante. Cela augmenterait sensiblement le nombre et la nature des biens visés par l'obligation de dessaisissement, et dans bien des cas le dessaisissement ne pourrait se faire que par la vente à un tiers sans lien de dépendance. Dans certains cas, il serait pratiquement impossible de conclure ce genre de transaction dans les 120 jours suivant la nomination. À cet égard, les exploitations agricoles ou les entreprises familiales sont de bons exemples.

C'est pourquoi je me fonde sur la liste d'exemples plutôt que sur la description générale donnée dans la définition de « biens contrôlés » pour déterminer le sens à donner à l'expression « biens contrôlés ».

### *Exemption de dessaisissement – faible valeur*

La Loi prévoit une exemption qui soustrait la plupart des titulaires de charge publique principaux à l'obligation de se dessaisir de leurs biens si la commissaire est d'avis qu'« étant donné leur très faible valeur, [les biens en question] ne posent aucun risque de conflit d'intérêts par rapport à [...] [leurs] fonctions officielles ». Malgré le caractère quelque peu ambigu du critère à considérer, mon interprétation de cette disposition est qu'aucune exemption ne peut être accordée dès qu'il y a risque de conflit, et ce, même si les biens sont de faible valeur.

Dans le cas des titulaires de charge publique principaux dont les postes ne comportent aucun risque de conflit en ce qui concerne les biens contrôlés et dont la valeur totale des biens contrôlés est inférieure à 20 000 \$, les demandes d'exemption seront généralement approuvées. J'ai choisi ce seuil parce que le dessaisissement au moyen d'une fiducie sans droit de regard est rarement possible pour des biens dont la valeur totale est inférieure à 20 000 \$. Les fiduciaires ne sont tout simplement pas prêts à

s'occuper de comptes d'une valeur aussi relativement modeste. La Loi offre deux choix aux titulaires de charge publique principaux qui doivent se dessaisir de leurs biens : ils peuvent le faire par vente à un tiers sans lien de dépendance ou par dépôt dans une fiducie sans droit de regard. Si j'avais choisi un seuil moins élevé, les titulaires de charge publique principaux auraient effectivement été privés de ce choix dans les faits et n'auraient eu d'autres options que de vendre leurs biens pour se conformer à la Loi. Mon interprétation se trouve en quelque sorte à protéger ce choix.

### *Nominations temporaires ou à court terme*

L'application de l'obligation de dessaisissement pose des difficultés dans le cas des titulaires de charge publique principaux qui sont nommés à titre temporaire ou pour une très courte période, parce qu'il faut s'en acquitter dans les 120 jours suivant la nomination. Cette exigence occasionne beaucoup d'inconvénients aux titulaires visés lorsque le dessaisissement est exigé pour une période de temps minimale. Ces situations sont fréquentes, en particulier dans le cas du personnel ministériel nommé pour l'été ou pour d'autres courtes périodes. Elles se produisent aussi lors de remplacements temporaires à titre intérimaire. La durée de la plupart des nominations intérimaires est de six mois ou moins.

J'ai adopté comme position qu'il n'est guère dans l'intérêt public d'appliquer à la lettre les dispositions relatives au dessaisissement dans de telles circonstances. Si la durée de la nomination est inférieure à 120 jours, nous appliquons l'exigence relative aux rapports confidentiels, mais nous n'appliquons pas du tout les dispositions de la Loi relatives au dessaisissement. Les personnes ainsi visées demeurent cependant assujetties aux interdictions générales visant les conflits d'intérêts.

### **Pénalités**

La Loi confère un nouveau pouvoir d'imposer des pénalités aux titulaires de charge publique qui ne respectent pas les délais prévus dans la Loi en ce qui concerne la communication de renseignements, le dessaisissement et les déclarations publiques. Le Commissariat s'affaire actuellement à mettre en place les procédures administratives nécessaires pour permettre une mise en oeuvre équitable du régime de pénalités. À cette fin, nous avons dû tout d'abord modifier nos systèmes de gestion des dossiers. Notre régime de pénalités sera assorti d'un système d'avertissements et permettra une application uniforme du montant des pénalités prévues.

Toutes sortes de motifs très valables peuvent être invoqués pour justifier une incapacité de se conformer aux délais prescrits par la Loi, par exemple la maladie, la difficulté de trouver un fiduciaire, une prolongation de voyage et la complexité des mesures d'observation à prendre. La Loi ne prévoit toutefois aucun mécanisme pour prolonger les délais imposés aux titulaires de charge publique principaux pour s'acquitter de leurs obligations. Avant de décider s'il y a lieu ou non d'imposer des pénalités, je devrai donc prendre en compte les situations hors du contrôle immédiat du titulaire de charge publique principal.

## INTERPRÉTATIONS IMPORTANTES

### Conflit d'intérêts et intérêt personnel

La notion de conflit d'intérêts est un élément fondamental de la Loi. Voici comment elle est décrite à l'article 4 :

#### *Conflit d'intérêts*

*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.*

La notion de conflit d'intérêts repose sur la notion d'intérêt personnel. Toutefois, l'expression « intérêt personnel » n'est définie que par l'exclusion de certains intérêts, qui sont énumérés à l'article 2 de la Loi.

*« intérêt personnel » N'est pas visé l'intérêt dans une décision ou une affaire :*

- a) de portée générale;*
- b) touchant le titulaire de charge publique faisant partie d'une vaste catégorie de personnes;*
- c) touchant la rémunération ou les avantages sociaux d'un titulaire de charge publique.*

Déterminer si un intérêt personnel est en jeu représente un défi de taille. Les intérêts personnels ne se limitent pas nécessairement aux intérêts financiers ou d'affaires comme dans le *Code régissant les conflits d'intérêts des députés*. En même temps, je suis d'avis que cette notion ne peut englober tous les intérêts personnels. C'est une notion qui est appelée à évoluer grandement à l'avenir, selon ce qui ressortira des conseils fournis par le Commissariat et des études menées par celui-ci à propos de situations concrètes précises. Beaucoup de choses restent encore à clarifier à ce chapitre.

Cela démontre la nature évolutive d'un régime de gestion des conflits d'intérêts. N'importe quelle loi sur les conflits d'intérêts ne peut prévoir toutes les situations de conflit d'intérêts possible. Au fur et à mesure où de nouveaux problèmes se posent et de nouvelles situations se présentent et où les normes et les attentes de la société changent, nous devons être prêts à nous adapter et à moduler nos interprétations et nos lignes directrices sans déroger aux dispositions de la Loi. Je crois que ce sera là un défi fondamental.

## Activités extérieures

Le Commissariat a reçu un certain nombre de demandes de renseignements de la part de titulaires de charge publique principaux au sujet de l'interdiction qui leur est faite à l'article 15 de la Loi d'occuper un emploi ou d'exercer d'autres activités à l'extérieur. Les interdictions sont habituellement assez générales et s'appliquent sans égard à l'existence d'un conflit d'intérêts. La Loi prévoit toutefois certaines exceptions limitées.

Nous avons eu à donner des conseils qui, souvent, n'étaient pas les bienvenus pour informer des professionnels (par exemple, des médecins, des avocats, des ingénieurs, des comptables) qu'ils ne pouvaient occuper un poste dans une association professionnelle, des étudiants employés à plein temps dans un cabinet de ministre pendant l'été qu'ils ne pouvaient continuer à occuper l'emploi à temps partiel occupé pendant l'année scolaire et des personnes nommées à des commissions fédérales qu'elles ne pouvaient continuer de gérer ou d'exploiter leurs entreprises personnelles et ne pouvaient plus occuper de poste de dirigeant ou d'administrateur au sein de leur entreprise familiale.

Par contre, un titulaire de charge publique principal qui occupe un poste d'administrateur ou de dirigeant dans une société d'État peut continuer d'occuper un poste d'administrateur ou de dirigeant dans une société commerciale ou financière. Outre l'exigence selon laquelle la commissaire doit être d'avis que le poste n'est pas incompatible avec sa charge publique, rien dans le libellé du paragraphe 15(3) de la Loi n'impose de restrictions à l'égard du type de société au sein de laquelle le dirigeant ou l'administrateur de la société d'État peut œuvrer à l'extérieur de ses fonctions officielles. Selon l'interprétation faite par mes prédécesseurs d'une disposition semblable des anciens codes, l'activité extérieure devait servir les intérêts de la société d'État, mais j'estime que le libellé de la Loi ne se prête pas à une telle interprétation.

Une exception semblable autorise les titulaires de charge publique principaux à occuper ou à accepter un poste d'administrateur ou de dirigeant dans un organisme philanthropique, caritatif ou à but non lucratif si la commissaire estime que ce poste n'est pas incompatible avec leur charge publique. Cette disposition permet aux titulaires de charge publique principaux de continuer à contribuer au bien-être de leurs collectivités et du pays dans son ensemble.

Enfin, je suis consciente que certaines activités ne sont pas visées par les interdictions énoncées à l'article 15 en ce qui concerne l'occupation d'un emploi ou d'une profession, l'exploitation d'une entreprise ou la poursuite d'activités commerciales. Par exemple, j'estime que, dans la plupart des cas, accepter une charge de cours pour laquelle il n'existe aucune relation d'employeur-employé, collaborer à la rédaction d'un livre ou d'un manuel ou rédiger des articles destinés à la publication ne seraient pas des activités visées par ces interdictions.

## Cadeaux

Le Commissariat reçoit de nombreuses demandes de renseignements au sujet des cadeaux. Nous avons récemment publié une *Directive sur les cadeaux (invitations, levées*

*de fonds, déjeuners d'affaires, etc.) à l'intention des titulaires de charge publique. Cette directive est affichée sur notre site Web et les titulaires de charge publique principaux en ont reçu une copie par voie électronique.*

L'interdiction générale qui est faite aux titulaires de charge publique et aux membres de leur famille d'accepter un cadeau, vise à préserver la confiance de la population dans l'intégrité du processus décisionnel gouvernemental. Sous réserve de certaines exceptions, il est interdit d'accepter un cadeau qui pourrait raisonnablement donner à penser qu'il a été donné pour influencer le titulaire dans l'exercice de ses fonctions officielles.

Pour déterminer si un cadeau est offert dans un but inavoué, il faut tenir compte de l'ensemble du contexte; d'où l'impossibilité d'élaborer une règle générale en ce qui concerne les cadeaux qui peuvent ou non être acceptés par les titulaires de charge publique. À cet égard, l'identité de la personne qui offre le cadeau ou sa relation actuelle ou ultérieure avec le titulaire de charge publique, sont des éléments importants à prendre en considération.

Beaucoup d'événements auxquelles les titulaires de charge publique et les membres de leur famille sont invités entrent dans la définition de « cadeau ». À cet égard, la question est de savoir si l'invitation « pourrait raisonnablement donner à penser [...] [qu'elle a été faite] pour influencer le titulaire dans l'exercice de ses fonctions officielles ». Il importe que le titulaire se demande si l'invitation lui a bel et bien été faite dans le cadre de ses fonctions.

Par ailleurs, une invitation à un événement associé aux fonctions du titulaire de charge publique (au titre de l'organisation, du cérémonial, de la présentation ou de la représentation) n'est pas considérée comme un cadeau. La participation est considérée comme faisant partie de l'exercice des fonctions officielles du titulaire de charge publique.

Un déjeuner d'affaire gratuit peut entrer dans la catégorie des cadeaux non autorisés si elle peut raisonnablement donner à penser qu'elle vise à influencer le titulaire de charge publique. La nature et le lieu du déjeuner ainsi que les relations d'affaires entretenues avec la personne qui invite doivent être pris en considération. Un seul déjeuner d'affaires peut ne pas donner matière à s'inquiéter mais une série d'invitations pourrait raisonnablement donner à penser qu'on cherche à influencer le titulaire de charge publique.

### **Mouvement entre les entités du secteur public**

Au cours d'une année donnée, beaucoup de titulaires de charge publique principaux passent d'une entité du secteur public fédéral à une autre pour occuper, par exemple, des fonctions d'administrateurs généraux de ministères ou de dirigeants de conseils, de commissions, d'organismes et de sociétés d'État. La loi est ainsi libellée qu'elle nous

oblige à nous demander si un changement de poste au sein du secteur public fédéral justifie l'application des obligations relatives à l'après-mandat.

Cette question est particulièrement pertinente dans le cas des titulaires de charge publique principaux et aux fins de l'application du paragraphe 35(1) de la Loi, dont le libellé est le suivant :

*Interdiction : Contrats*

*35. (1) Il est interdit à tout ex-titulaire de charge publique principal de conclure un contrat de travail ou d'accepter une nomination au conseil d'administration d'une entité avec laquelle il a eu des rapports officiels directs et importants au cours de l'année ayant précédé la fin de son mandat, ou d'accepter un emploi au sein d'une telle entité. [Je souligne]*

Interpréter le mot « entité » pour qu'il s'applique à toute entité du secteur public reviendrait à limiter la mobilité au sein de l'appareil gouvernemental fédéral. Ainsi, un ex-titulaire de charge publique principal ne pourrait, dans l'année suivant la fin de son dernier mandat, se faire engager par une autre entité du secteur public fédéral avec laquelle il a eu des rapports directs et importants au cours de ce précédent mandat. En pratique, je considère que ce genre de déplacement d'une entité à une autre n'est pas visé par le paragraphe 35(1). Même si l'article 39 me confère le pouvoir de décider au cas par cas s'il y a lieu d'annuler la période de restriction prévue, son libellé même semble indiquer que les restrictions prévues à l'article 35 ne s'appliquent pas aux contrats conclus avec des entités du secteur public mais plutôt à ceux conclus avec des entités du secteur privé.

**Rappel des obligations d'après-mandat : moment propice**

La Loi exige que la commissaire fasse part aux titulaires de charge publique de leurs obligations d'après-mandat avant leur départ officiel. C'est un défi constant d'arriver à respecter cette obligation puisqu'il est souvent impossible de savoir ou de prévoir la date du départ officiel. De l'avis de certains, il suffirait pour s'acquitter de cette obligation d'effectuer le rappel en question le plus tôt possible après la nomination. Ce n'est pas l'approche que nous privilégions, parce que ce rappel est d'autant plus utile aux titulaires de charge publique s'il est fait au moment opportun, c'est-à-dire lorsqu'ils sont sur le point de quitter leurs fonctions.

Par conséquent, le Commissariat fournit des renseignements sur l'après-mandat dès qu'il est informé de la cessation prochaine ou effective des fonctions.

## ÉTUDES

Auparavant, en vertu du Code de 2006 et de la *Loi sur Parlement du Canada*, seules les allégations de contravention au Code formulées à l'endroit d'un ministre, d'un ministre d'État ou d'un secrétaire parlementaire, pouvaient donner lieu à une étude. Il est maintenant possible en vertu de la Loi d'étudier les circonstances entourant les allégations de contravention formulées à l'endroit d'un titulaire de charge publique ou d'un ex-titulaire de charge publique. La Loi confère à la commissaire un pouvoir supplémentaire qui l'habilite à étudier les allégations de contravention aux anciens Codes sur les conflits d'intérêts formulées à l'endroit de titulaires de charge publique ou d'ex-titulaires de charge publique. Une prescription exige que l'étude soit menée dans les cinq ans suivant la date où la commissaire prend connaissance de l'allégation et, en tout état de cause, dans les dix ans suivant la perpétration de la présumée contravention.

En vertu de la Loi, une étude peut être amorcée de deux façons. D'abord, un parlementaire qui a des motifs raisonnables de croire qu'il y a eu contravention à la Loi peut demander une étude en vertu de l'article 44. Dans un cas semblable, la commissaire est tenue d'étudier l'allégation à moins que celle-ci ne soit « futile ou vexatoire ou entachée de mauvaise foi. » De même, la commissaire a le pouvoir d'amorcer une étude en vertu de l'article 45 lorsqu'elle a des motifs de croire qu'il y a eu contravention à la Loi.

L'obligation faite à la commissaire d'avoir des motifs de croire qu'il y a eu contravention est un critère important qui, malgré son lot de difficultés, ne peut être pris à la légère. Elle m'oblige à m'interroger sur la portée du suivi des événements qui peut ou doit être effectué par le Commissariat et à me demander si nous pouvons ou devons effectuer une collecte continue de données informelles. Parallèlement, il y a toute la question de savoir à partir de quand une étude est effectivement débutée et par conséquent qu'un rapport soit préparé.

Les demandes d'étude provenant de membres du public se fondent parfois sur des soupçons ou des impressions quant à l'existence d'une contravention, ou sont présentées sur la foi de rumeurs ou d'insinuations colportées par la presse. S'il n'y a pas ou peu d'éléments d'information corroborant et crédibles, ni l'une ni l'autre de ces situations ne satisfait aux critères énoncés à l'article 45. Il faut qu'il y ait suffisamment d'éléments de preuve crédibles pour que je puisse avoir des raisons de croire qu'il y a eu contravention.

Il peut arriver parfois que des comités de la Chambre des communes mènent leurs propres enquêtes publiques sur des questions qui m'ont aussi été soumises pour que j'en fasse l'étude en vertu de la Loi. Cela crée une certaine confusion concernant les différents processus et la nature des différents résultats possibles. Une étude en vertu de la Loi doit être menée en privé et un rapport est rendu public au terme de l'étude. L'existence d'une enquête publique menée par un comité de la Chambre, qu'elle ait débuté avant ou après qu'une demande a été adressée au Commissariat, n'influe en rien sur mes responsabilités en vertu de la Loi.

Avant le 31 mars 2008, deux demandes de députés ont donné lieu à une étude. Un rapport a été présenté au premier ministre et rendu public en juin 2008 en ce qui concerne M. Dimitri Soudas, occupant un poste au Cabinet du premier ministre. La conclusion fut à l'effet que M. Soudas n'avait pas contrevenu au Code de 2006. La deuxième étude n'est pas terminée.

Il y a eu essentiellement quatre demandes d'étude provenant du public après l'entrée en vigueur de la Loi. Même si la commissaire n'est pas tenue d'y donner suite, je prends note de ces demandes et j'y réponds lorsque je le juge nécessaire. Trois des quatre demandes n'ont pas reçu de réponses détaillées de ma part parce qu'elles ne relevaient pas de mon mandat.

La quatrième demande provenait de l'organisme privé Democracy Watch, qui souhaitait que je fasse une étude sur des contraventions à la Loi prétendument commises par le premier ministre, et sur d'autres contraventions qui auraient peut-être été perpétrées par le procureur général du Canada et d'autres membres du cabinet, ainsi que par des titulaires de charge publique de haut rang non identifiés.

En réponse à Democracy Watch et aux 42 lettres types faisant état de demandes semblables, j'ai fait savoir que je n'allais pas mener d'étude de mon propre chef, principalement parce que je ne disposais pas de preuves crédibles suffisantes permettant de croire qu'il y avait eu contravention à la Loi. Democracy Watch a par la suite présenté une demande de contrôle judiciaire auprès de la Cour d'appel fédérale. Cette demande est actuellement en instance.

Entre avril et juillet 2007, c'est-à-dire avant l'entrée en vigueur de la nouvelle Loi et mon entrée en fonction au poste de commissaire, il y a eu deux demandes d'étude. L'une d'elles, qui portait sur un ministre, n'a pas eu de suite parce qu'elle ne satisfaisait pas aux critères de recevabilité. La deuxième, qui mettait en cause un ex-titulaire de charge publique, n'a pas eu de suite faute de mandat.

Je reçois également des demandes d'enquêtes en vertu du *Code régissant les conflits d'intérêts des députés*, dont je fais état dans le rapport distinct préparé au sujet de ce Code.

## **ADMINISTRATION**

### **Ressources humaines**

Le Commissariat est une entité parlementaire qui a le pouvoir d'embaucher ses propres employés et d'établir sa propre structure de classification et ses propres conditions d'emploi. Il est assujéti à la *Loi sur les relations de travail au Parlement*, mais non à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*. En date du 31 mars 2008, il comptait 45 employés.

Le statut d'employeur distinct procure une certaine souplesse au niveau de la gestion des ressources humaines. Par exemple, avec les conseils de Hay Group, j'ai mis en place un régime de rémunération (salaires, avantages sociaux, etc.) qui vise à rendre le Commissariat concurrentiel par rapport à d'autres employeurs comparables. Depuis l'adoption de la *Loi fédérale sur la responsabilité*, nos employés peuvent poser leur candidature à des postes qui font partie du noyau de la fonction publique.

Le Commissariat a aussi ses propres conditions d'emploi. Nous avons un comité employeur-employé qui travaille à l'élaboration conjointe de politiques et de procédures internes en matière des gestions des ressources humaines. Cette année, les membres de ce comité ont élaboré une ébauche de politique sur la prévention et la gestion du harcèlement.

### **Finances**

Avant l'entrée en vigueur de la Loi, le Commissariat s'est vu accorder un budget initial de 5 140 000 \$ pour 2007-2008. Une somme additionnelle de 672 000 \$, devant principalement servir à absorber les coûts prévus liés à la création d'un service juridique interne et d'autres nouveaux postes, lui a ensuite été allouée par la voie du Budget supplémentaire A. La presque totalité du montant accordé en vertu du Budget supplémentaire A n'avait pas été dépensée à la fin de l'exercice, parce que la dotation des nouveaux postes ne s'est faite que tard dans l'exercice financier.

Soixante-douze pour cent des dépenses engagées en 2007-2008 ont trait aux salaires, tandis que les 28 pour cent restants concernent les coûts de fonctionnement normaux. En raison de sa taille, le Commissariat a des ententes avec la Chambre des communes, la Bibliothèque du Parlement ainsi que Travaux publics et Services gouvernementaux Canada pour la prestation de services internes. Les protocoles d'entente négociés avec chacune de ces organisations portent respectivement sur la prestation d'un soutien en matière de technologie de l'information, de finances et de services de rémunération.

Le Commissariat continue, comme le faisait son prédécesseur, à divulguer sur son site Web les dépenses de la commissaire et du sous-commissaire au titre des déplacements et de l'accueil. Les renseignements concernant les contrats seront divulgués au cours du nouvel exercice.

## **REGARD VERS L'AVENIR**

Alors que je m'apprête à entreprendre la deuxième année de mon mandat au poste de commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique, je peux dire que je suis fière des progrès accomplis jusqu'ici. Je suis consciente aussi que le Commissariat a encore beaucoup de chemin à parcourir avant d'atteindre sa pleine maturité et de se positionner pour s'acquitter de son rôle dans l'application de la Loi.

Je compte continuer à mettre l'accent sur la prévention. Tout au long de la dernière année, j'ai eu l'occasion de m'entretenir avec de nombreux titulaires de charge publique et j'ai été impressionnée par leur engagement à respecter la Loi. J'ai aussi pu constater que les exigences de la Loi ne sont pas toujours bien comprises. C'est pourquoi je compte faire en sorte que le Commissariat poursuive ses efforts pour fournir aux titulaires de charge publique des renseignements factuels clairs au sujet de leurs obligations. Les questions posées par les titulaires de charge publique feront l'objet d'un suivi et des lignes directrices seront élaborées, au besoin.

Le Commissariat poursuivra aussi les activités de diffusion externe entreprises cette année afin d'informer la population au sujet de la Loi. Nous comptons terminer le remaniement du site Web du Commissariat afin de rendre son contenu plus accessible au public.

Je poursuivrai mes efforts pour appliquer la Loi avec clarté, cohérence et bon sens. Je m'attends à ce que les décisions prises au terme des études menées par le Commissariat ainsi que les avis et conseils donnés par nos services clarifient certaines dispositions de la Loi. Dans ce premier rapport annuel, j'ai formulé des observations sur la Loi à partir de mon expérience de neuf mois. Le Commissariat continuera à revoir et mettre à jour les politiques et les mécanismes administratifs actuellement en place. Il faudra notamment mettre à jour nos formulaires, veiller à mettre en place de bonnes méthodes de tenue de livre, réduire les arriérés accumulés en ce qui concerne l'examen annuel et prendre des mesures pour que les rapports confidentiels et les déclarations publiques exigés des titulaires de charge publique principaux se fasse dans les délais prévus par la Loi.

Certains changements devront être apportés à notre structure organisationnelle afin de renforcer la capacité de recherche du Commissariat. Nous devons être au courant du travail semblable accompli ailleurs au Canada et à l'étranger, pour être mieux en mesure de fournir des interprétations et d'établir des lignes directrices qui répondent aux normes changeantes de la société et aux attentes du public.

Cette année en a été une d'apprentissage pour moi ainsi que pour mon personnel. Je suis redevable envers les employés qui sont restés au Commissariat après la transition et j'aimerais profiter de l'occasion pour remercier tous et chacun d'entre eux pour leur engagement et leur ardeur au travail. Je compte poursuivre le travail amorcé cette année afin de favoriser l'instauration d'un climat de travail positif et d'un esprit de collaboration grâce auquel l'effectif du Commissariat pourra s'épanouir sur le plan professionnel et sera en mesure de concilier ses aspirations professionnelles et personnelles.

## ANNEXE: États financiers (non vérifié)

Pour l'exercice terminé le 31 mars  
(en dollars)

	2008				2007
	Communications	Opérations	Développement des politiques	Total	Total
Salaires et avantages sociaux	646 172	2 606 282	647 776	<b>3 900 230</b>	4 249 846
Services professionnels et spéciaux	157 707	628 237	178 866	<b>964 810</b>	1 247 215
Installations	80 412	324 335	80 611	<b>485 358</b>	318 965
Amortissement	46 945	189 349	47 062	<b>283 356</b>	253 897
Communications, déplacements et réinstallations	9 626	39 460	9 890	<b>58 976</b>	62 776
Fournitures et approvisionnements	9 143	35 142	8 735	<b>53 020</b>	25 675
Réparations et entretien	8,022	32,353	8,041	<b>48,416</b>	20,359
Locations d'équipements	4 265	17 204	4 276	<b>25 745</b>	32 522
Informations	5 026	9 953	2 474	<b>17 453</b>	5 626
Total des charges	<b>967 318</b>	<b>3 882 315</b>	<b>987 731</b>	<b>5 837 364</b>	<b>6 216 881</b>
<b>Coût de fonctionnement net</b>	<b>(967 318)</b>	<b>(3 882 315)</b>	<b>(987 731)</b>	<b>(5 837 364)</b>	<b>(6 216 881)</b>

Les notes complémentaires font partie intégrante des états financiers.

# État de la situation financière (non vérifié)

au 31 mars  
(en dollars)

	<u>2008</u>	<u>2007</u>
<b>Actif</b>		
<b>Actif financier</b>		
Débiteurs et avances (note 4)	<u>57 107</u>	<u>164 364</u>
<b>Total de l'actif financier</b>	<b>57 107</b>	<b>164 364</b>
<b>Actif non financier</b>		
Immobilisations corporelles (note 5)	<u>379 685</u>	<u>621 656</u>
<b>TOTAL</b>	<b><u>436 792</u></b>	<b><u>786 020</u></b>
<b>Passif</b>		
Créditeurs et charges à payer	<b>266 596</b>	1 062 273
Indemnités de vacances et congés compensatoires	<b>131 237</b>	97 546
Indemnités de départ (note 6)	<u>726 720</u>	<u>653 540</u>
<b>Total du passif</b>	<b>1 124 553</b>	<b>1 813 359</b>
<b>Avoir du Canada</b>	<u>(687 761)</u>	<u>(1 027 339)</u>
<b>TOTAL</b>	<b><u>436 792</u></b>	<b><u>786 020</u></b>

Les notes complémentaires font partie intégrante des états financiers.

## État de l'avoir du Canada (non vérifié)

au 31 mars  
(en dollars)

	<u>2008</u>	<u>2007</u>
<b>Avoir du Canada, début de l'exercice</b>	<b>(1 027 339)</b>	132 953
Coût de fonctionnement net	<b>(5 837 364)</b>	(6 216 881)
Crédits de l'exercice utilisés (note 3)	<b>4 852 651</b>	5 406 375
Variation de la situation nette du Trésor (note 3)	<b>635 287</b>	(902 231)
Services fournis gratuitement par d'autres ministères (note 7)	<b>689 004</b>	552 445
<b>Avoir du Canada, fin de l'exercice</b>	<b><u>(687 761)</u></b>	<b><u>(1 027 339)</u></b>

Les notes complémentaires font partie intégrante des états financiers

## État des flux de trésorerie (non vérifié)

Pour l'exercice terminé le 31 mars  
(en dollars)

	<u>2008</u>	<u>2007</u>
<b>Activités de fonctionnement</b>		
<i>Coût de fonctionnement net</i>	<b>5 837 364</b>	6 216 881
Éléments n'affectant pas l'encaisse:		
Amortissement des immobilisations corporelles	<b>(283 356)</b>	(253 897)
Services fournis gratuitement par d'autres ministères (note 7)	<b>(689 004)</b>	(552 445)
	<b>4 865 004</b>	5 410 539
Diminution des débiteurs et avances	<b>(107 257)</b>	(8 705)
Diminution (augmentation) du passif	<b>688 806</b>	(996 643)
<b>Encaisse utilisée par les activités de fonctionnement</b>	<b><u>5 446 553</u></b>	<b><u>4 405 191</u></b>
<b>Activités d'investissement en immobilisations</b>		
Acquisition d'immobilisations corporelles	<b>41 385</b>	98 953
<b>Encaisse utilisée par les activités d'investissement en immobilisations</b>	<b><u>41 385</u></b>	<b><u>98 953</u></b>
<b>Activités de financement</b>		
<b>Encaisse nette fournie par le gouvernement du Canada</b>	<b><u><u>5 487 938</u></u></b>	<b><u><u>4 504 144</u></u></b>

Les notes complémentaires font partie intégrante des états financiers.

# Notes complémentaires aux états financiers (non vérifiés)

## 1. Autorisations et objectifs

Les présents états financiers renferment l'information financière relative à toutes les opérations contrôlées par le Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique .

Le Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique (le Commissariat) a débuté ses opérations le 9 juillet 2007, avec l'entrée en vigueur de la *Loi sur les conflits d'intérêts*. Il remplace le Commissariat à l'éthique et s'est vu accordé un mandat élargi.

Le Commissariat a pour objectif d'accroître la confiance du public envers le gouvernement et les institutions parlementaires, et de montrer aux Canadiens que nos gouvernants et nos représentants élus sont tenus de respecter des normes qui font passer l'intérêt public avant leurs intérêts personnels. Son rôle est d'administrer la *Loi sur les conflits d'intérêts* et le *Code régissant les conflits d'intérêts des députés*. Le Commissariat donne des conseils aux titulaires de charge publique et aux députés sur l'observation de la Loi et du Code, respectivement; il reçoit et garde en dossier divers rapports confidentiels sur des actifs, passifs et activités; il maintient un Registre public de l'information incluse dans les déclarations publiques; et, il mène des examens ou des enquêtes lorsqu'il y a motif de croire qu'il y a eu contravention à la Loi ou au Code.

Les opérations du Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique se définissent sous trois activités :

**Communications** - Cette activité de programme définit l'orientation stratégique des rapports du Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique avec la Chambre des communes, les comités parlementaires, les députés et les titulaires de charge publique ainsi qu'avec les intervenants extérieurs.

**Opérations** - Cette activité compte trois volets : conformité, prestation d'avis et de conseils confidentiels, et enquêtes.

**Développement des politiques** - Cette activité de programme a pour objectif d'élaborer des politiques et des pratiques en vue d'offrir aux clients des avis et des conseils judicieux et uniformes concernant l'application de la *Loi sur les conflits d'intérêts* et du *Code régissant les conflits d'intérêts des députés*.

## 2. Sommaire des principales conventions comptables

Les états financiers ont été préparés conformément aux conventions comptables du Conseil du Trésor, qui sont conformes aux principes comptables généralement reconnus du Canada pour le secteur public.

Les principales conventions comptables sont les suivantes :

**(a) Crédits parlementaires** – Le Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique est financé par le gouvernement du Canada au moyen de crédits parlementaires. Les crédits consentis au Commissariat ne correspondent pas à la présentation des rapports financiers en conformité avec les principes comptables généralement reconnus étant donné que les crédits sont fondés, dans une large mesure, sur les besoins de trésorerie. Par conséquent, les postes comptabilisés dans l'état des résultats et dans l'état de la situation financière ne sont pas nécessairement les mêmes que ceux prévus par les crédits parlementaires. La note 3 présente un rapprochement général entre les deux méthodes de rapports financiers.

## 2. Sommaire des principales conventions comptables (suite)

**(b) Encaisse nette fournie par le gouvernement** – Le Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique fonctionne au moyen du Trésor, qui est administré par le Receveur général du Canada. La totalité de l'encaisse reçue par le Commissariat est déposée au Trésor, et tous les décaissements faits par le Commissariat sont prélevés sur le Trésor. L'encaisse nette fournie par le gouvernement est la différence entre toutes les rentrées de fonds et toutes les sorties de fonds, y compris les opérations entre les ministères au sein du gouvernement fédéral.

**(c) La variation de la situation nette du Trésor** correspond à la différence entre l'encaisse nette fournie par le gouvernement et les crédits utilisés au cours d'un exercice. Elle découle d'écart temporels entre le moment où une opération touche un crédit et le moment où elle est traitée par le Trésor.

**(d) Charges** – Les charges sont comptabilisées selon la méthode de la comptabilité d'exercice :

- i. Les indemnités de vacances et de congés compensatoires sont passées en charges au fur et à mesure que les employés en acquièrent le droit en vertu de leurs conditions d'emplois respectives.
- ii. Les services fournis gratuitement par d'autres ministères pour les locaux et les cotisations de l'employeur aux régimes de soins de santé et de soins dentaires sont comptabilisés à titre de charges de fonctionnement à leur coût estimatif.

**(e) Avantages sociaux futurs**

- i. Prestations de retraite : Les employés admissibles participent au Régime de retraite de la fonction publique, un régime multiemployeurs administré par le gouvernement du Canada. Les cotisations du Commissariat au régime sont passées en charges dans l'exercice au cours duquel elles sont engagées et elles représentent l'obligation totale du Commissariat découlant du régime. En vertu des dispositions législatives en vigueur, le Commissariat n'est pas tenu de verser des cotisations au titre de l'insuffisance actuarielle du régime.
- ii. Indemnités de départ : Les employés ont droit à des indemnités de départ, prévues dans leurs conventions collectives ou les conditions d'emploi. Le coût de ces indemnités s'accumule à mesure que les employés effectuent les services nécessaires pour les gagner. Le coût des avantages sociaux gagnés par les employés est calculé à l'aide de l'information provenant des résultats du passif déterminé sur une base actuarielle pour les prestations de départ pour l'ensemble du gouvernement.

**(f) Les débiteurs et avances** sont comptabilisés en fonction des montants que l'on prévoit réaliser. Des provisions sont établies pour les débiteurs dont le recouvrement est incertain.

**(g) Opérations en devises** – Les opérations en devises sont converties en dollars canadiens en s'appuyant sur le taux de change en vigueur à la date de l'opération. Les actifs et les passifs monétaires libellés en devises sont convertis en dollars canadiens en utilisant le taux de change en vigueur le 31 mars.

## 2. Sommaire des principales conventions comptables (suite)

**(h) Immobilisations corporelles** – Toutes les immobilisations corporelles et les améliorations locatives dont le coût initial est d'au moins 500 \$ sont comptabilisées à leur coût d'achat.

Les immobilisations corporelles sont amorties selon la méthode linéaire sur la durée de vie utile estimative de l'immobilisation, comme suit :

Catégorie d'actifs	Période d'amortissement
Matériel et outillage	10 ans
Autre matériel	10 ans
Matériel informatique	3 ans
Logiciels	3 ans
Améliorations locatives	durée du bail

**(i) Incertitude relative à la mesure** – La préparation de ces états financiers conformément aux conventions comptables du Conseil du Trésor du Canada qui sont conformes aux principes comptables généralement reconnus du Canada pour le secteur public, exige de la direction qu'elle fasse des estimations et pose des hypothèses qui influent sur les montants déclarés des actifs, des passifs, des revenus et des charges présentés dans les états financiers. Au moment de la préparation des présents états financiers, la direction considère que les estimations et les hypothèses sont raisonnables. Les principaux éléments pour lesquels des estimations sont faites sont, le passif pour les indemnités de départ et la durée de vie utile des immobilisations corporelles. Les résultats réels pourraient différer des estimations de manière significative. Les estimations de la direction sont examinées périodiquement et, à mesure que les rajustements deviennent nécessaires, ils sont constatés dans les états financiers de l'exercice où ils sont connus.

## 3. Crédits parlementaires

Le Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique reçoit la plus grande partie de son financement au moyen de crédits parlementaires annuels. Les éléments comptabilisés dans l'état des résultats et l'état de la situation financière d'un exercice peuvent être financés au moyen de crédits parlementaires qui ont été autorisés dans des exercices précédents, pendant l'exercice en cours ou qui le seront dans des exercices futurs. En conséquence, les résultats de fonctionnement nets du Commissariat diffèrent selon qu'ils sont présentés selon le financement octroyé par le gouvernement ou selon la méthode de la comptabilité d'exercice. Les différences sont rapprochées dans les tableaux suivants :

### 3. Crédits parlementaires (suite)

#### (a) Rapprochement du coût de fonctionnement net et des crédits parlementaires de l'exercice en cours

	<u>2008</u>	<u>2007</u>
<b>Coût de fonctionnement net</b>	<b>5 837 364</b>	<b>6 216 881</b>
Rajustements pour les postes ayant une incidence sur le coût de fonctionnement net, mais qui n'ont pas d'incidence sur les crédits :		
Ajouter (déduire) :		
Amortissement des immobilisations corporelles	(283 356)	(253 897)
Services fournis gratuitement par d'autres ministères	(689 004)	(552 445)
Augmentation (diminution) des indemnités de vacances et congés compensatoires	(33 691)	3 088
Augmentation des indemnités de départ	(73 180)	(106 205)
Ajustement au passif de l'exercice antérieur	53 133	
Rajustements pour les postes sans incidence sur le coût de fonctionnement net, mais ayant une incidence sur les crédits		
Ajouter (déduire) :		
Acquisitions d'immobilisations corporelles	41 385	98 953
<b>Crédits de l'exercice en cours utilisés</b>	<b><u>4 852 651</u></b>	<b><u>5 406 375</u></b>

#### (b) Crédits fournis et utilisés

	<u>2008</u>	<u>2007</u>
Crédit 15 - Dépenses de fonctionnement	5 249 000	4 986 000
Montants législatifs	518 166	455 716
Moins:		
Crédits annulés : fonctionnement	(914 515)	(35 341)
<b>Total des crédits utilisés</b>	<b><u>4 852 651</u></b>	<b><u>5 406 375</u></b>

### 3. Crédits parlementaires (suite)

#### (c) Rapprochement de l'encaisse nette fournie par le gouvernement et des crédits de l'exercice en cours utilisés

	<u>2008</u>	<u>2007</u>
Encaisse nette fournie par le gouvernement	5 487 938	4 504 144
Variation de la situation nette du Trésor		
Variation des débiteurs et des avances	107 257	8 705
Variation des créditeurs et des charges à payer	(795 677)	893 526
Autres ajustements	53 133	
	<u>(635 287)</u>	<u>902 231</u>
<b>Crédits de l'exercice en cours utilisés</b>	<b><u>4 852 651</u></b>	<b><u>5 406 375</u></b>

### 4. Débiteurs et avances

Le tableau suivant donne le détail des débiteurs et avances :

	<u>2008</u>	<u>2007</u>
Débiteurs des autres ministères et organismes fédéraux	56 607	163 864
Avances aux employés	500	500
<b>Total</b>	<b><u>57 107</u></b>	<b><u>164 364</u></b>

### 5. Immobilisations corporelles

#### Coût

#### Amortissement cumulé

Catégorie d'immobilisations	Coût			Amortissement cumulé			2008 Valeur comptable nette	2007 Valeur comptable nette
	Solde d'ouverture	Acquisitions	Solde de clôture	Solde d'ouverture	Amortissement	Solde de clôture		
Matériel et outillage	13 719	3 162	16 881	2 521	1 398	3 919	12 962	11 198
Autre matériel	315 611	1 806	317 417	63 497	31 576	95 073	222 344	252 114
Matériel informatique	210 514	28 036	238 550	102 194	71 636	173 830	64 720	108 320
Logiciels	141 796	8 381	150 177	76 175	47 498	123 673	26 504	65 621
Améliorations locatives	447 123		447 123	262 720	131 248	393 968	53 155	184 403
<b>Total</b>	<b>1 128 763</b>	<b>41 385</b>	<b>1 170 148</b>	<b>507 107</b>	<b>283 356</b>	<b>790 463</b>	<b>379 685</b>	<b>621 656</b>

La charge d'amortissement pour l'exercice se terminant le 31 mars 2008 s'élève à 283 356\$ (total pour année 2007 - 253 897\$)

## 6. Avantages sociaux

**(a) Prestations de retraite :** Les employés du Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique participent au Régime de retraite de la fonction publique, qui est parrainé et administré par le gouvernement du Canada. Les prestations de retraite s'accumulent sur une période maximale de 35 ans au taux de 2% par année de services validables multiplié par la moyenne des gains des cinq meilleures années consécutives. Les prestations sont intégrées aux prestations du Régime de pensions du Canada et du Régime de rentes du Québec et sont indexées à l'inflation.

Tant les employés que le Commissariat versent des cotisations couvrant le coût du régime. En 2007-2008 les charges s'élèvent à 377 743 \$ (335 862 \$ en 2006-2007), soit environ 2,6 fois les cotisations des employés.

La responsabilité du Commissariat relative au régime de retraite se limite aux cotisations versées. Les excédents ou les déficits actuariels sont constatés dans les états financiers du gouvernement du Canada, en sa qualité de répondant du régime.

**(b) Indemnités de départ :** Le Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique remet des indemnités de départ aux employés en fonction de l'admissibilité, des années de service et du salaire final. Ces indemnités ne sont pas capitalisées d'avance. Les prestations seront prélevées sur les crédits futurs. Voici quelles étaient les indemnités de départ au 31 mars:

	<u>2008</u>	<u>2007</u>
Obligation au titre des prestations constituées, début de l'exercice	653 540	547 335
Charge pour l'exercice	73 180	117 908
Prestations versées pendant l'exercice		(11 703)
	<u>726 720</u>	<u>653 540</u>

## 7. Opérations entre apparentés

En vertu du principe de propriété commune, le Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique est apparenté à tous les ministères, organismes et sociétés d'État du gouvernement du Canada. Le Commissariat conclut des opérations avec ces entités dans le cours normal de ses activités et selon des modalités commerciales normales. De plus, au cours de l'exercice, le Commissariat reçoit gratuitement des services d'autres ministères, comme il est indiqué à la partie (a).

### **(a) Services fournis gratuitement**

Au cours de l'exercice, le Commissariat reçoit gratuitement des services d'autres ministères (installations et cotisations de l'employeur au régime de soins de santé et au régime de soins dentaires). Ces services gratuits ont été constatés comme suit dans l'état des résultats du Commissariat :

	<u>2008</u>	<u>2007</u>
Installations	485 358	318 965
Cotisations de l'employeur au régime de soins de santé et au régime de soins dentaires	203 646	233 480
<b>Total</b>	<u><b>689 004</b></u>	<u><b>552 445</b></u>

## 7. Opérations entre apparentés (suite)

Le gouvernement a structuré certaines de ses activités administratives de manière à optimiser l'efficacité et l'efficacité de sorte qu'un seul ministère mène sans frais certaines activités au nom de tous. Le coût de ces services, qui comprennent les services de traduction, de traitement de la paye et d'émission des chèques offert par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, ne sont pas inclus à titre de charge dans l'état des résultats du Commissariat.

### *(b) Soldes des comptes créditeurs et débiteurs à la fin de l'exercice entre apparentés*

	<u>2008</u>	<u>2007</u>
Débiteurs - autres ministères et organismes	56 607	163 864
Créditeurs - autres ministères et organismes	69 519	222 113