



Office of the
Conflict of Interest and
Ethics Commissioner

Commissariat aux
conflits d'intérêts et
à l'éthique

2008-2009
RAPPORT ANNUEL

ayant trait à la
LOI SUR LES CONFLITS D'INTÉRÊTS



Juin 2009

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

Le rapport annuel 2008-2009

ayant trait à la
LOI SUR LES CONFLITS D'INTÉRÊTS

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^e étage
Ottawa (Ontario) K1A 0A6

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

This document is also available in English.

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

© Commissariat aux confits d'intérêts et à l'éthique, Parlement du Canada, 2009
062009-11F





Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique
Office of the Conflict of Interest and Ethics Commissioner

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

Le 16 juin 2009

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 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 2009.

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

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

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

Mary Dawson



Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique
Office of the Conflict of Interest and Ethics Commissioner

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

Le 16 juin 2009

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 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 2009.

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

Je vous prie 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 2008-2009 se terminant le 31 mars 2009.

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

I.	INTRODUCTION	1
II.	UNE ANNÉE DE CONSOLIDATION ET DE RENFORCEMENT DES BASES	2
	Sensibilisation accrue	3
	Procédures améliorées pour faciliter l'observation.....	4
III.	APPLICATION DE LA LOI	5
	Obligations liées aux déclarations des titulaires de charge publique principaux.....	5
	Dessaissement de biens contrôlés.....	8
	Activités extérieures	9
	Rôle consultatif	10
	Pénalités.....	11
	L'après-mandat	13
IV.	DESSAISSEMENT DE BIENS CONTRÔLÉS	15
	Les règles sur les biens contrôlés.....	16
	Biens contrôlés et conflit d'intérêts.....	16
	Cas difficiles	18
	Ailleurs.....	18
	Éléments possibles pour une approche différente	19
V.	ÉTUDES	21
	Études demandées par un député	21
	Études amorcées par la commissaire	22
	Décision de la Cour d'appel fédérale	23
VI.	ADMINISTRATION	24
	Ressources humaines.....	24
	Finances	25
VII.	REGARD VERS L'AVENIR	26
VIII.	ANNEXE : ÉTATS FINANCIERS	27

I. INTRODUCTION

La *Loi sur les conflits d'intérêts* 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* et sont entrés en vigueur le 9 juillet 2007. La commissaire est également responsable de l'administration du *Code régissant les conflits d'intérêts des députés*, qui fait l'objet d'un rapport annuel distinct.

La *Loi sur les conflits d'intérêts* (la Loi) s'applique à tous les titulaires de charge publique, c'est-à-dire 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 publique à temps plein et à temps partiel nommés par le gouverneur en conseil. Il y a environ 2 700 titulaires de charge publique assujettis à la Loi, dont plus de la moitié travaillent à temps partiel.

L'objectif général de la Loi est d'accroître la confiance du public envers le gouvernement en établissant des règles de conduite claires au sujet des conflits d'intérêts et de l'après-mandat pour les titulaires de charge publique. Ces règles les obligent à respecter des normes qui font passer l'intérêt public avant l'intérêt privé. La Loi vise également à encourager les personnes ayant 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 relève du Parlement par l'entremise du Président de la Chambre des communes. La commissaire a le rang d'administrateur général de ministère et est, à ce titre, responsable de la gestion du Commissariat.

Les principales responsabilités du Commissariat en vertu de la Loi sont les suivantes :

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



II. UNE ANNÉE DE CONSOLIDATION ET DE RENFORCEMENT DES BASES

Le présent rapport annuel sera déposé et rendu public à quelques jours du deuxième anniversaire de l'entrée en vigueur de la *Loi sur les conflits d'intérêts* et de ma nomination à titre de commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique du Canada.

Au cours de ces deux premières années, nous avons surtout établi puis renforcé les bases de notre nouvelle organisation. Dans le Rapport annuel de 2007-2008, j'ai qualifié mes premiers mois dans le rôle de commissaire de période de transition et d'apprentissage. D'emblée, j'ai dû relever trois défis liés à l'application d'une nouvelle loi et à la mise en œuvre du nouveau mandat de commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique :

- D'abord, au niveau des défis opérationnels, j'ai dû doter des postes importants, améliorer les procédures et systèmes administratifs internes et créer des processus conviviaux pour aider les titulaires de charge publique à respecter leurs obligations d'observation aux termes de la Loi;
- Ensuite, face aux défis d'interprétation, j'ai dû m'assurer que la nouvelle Loi soit appliquée de façon claire, cohérente et sensée et dans le respect des personnes visées;
- Enfin, dans mon optique de prévention, j'ai constaté un besoin de mieux informer les titulaires de charge publique de leurs obligations. Il fallait aussi prendre des mesures pour aider le public à comprendre mon mandat.

Le présent rapport annuel porte sur les réalisations et les défis de la deuxième année, année que je qualifierais de consolidation et de renforcement des bases.

Je demeure impressionnée par le dévouement de l'ensemble des titulaires de charge publique pour l'intérêt public qu'ils soient élus ou nommés. La plupart d'entre eux voient d'un bon œil l'existence de la Loi et reconnaissent son importance pour le maintien de la confiance de la population dans le gouvernement.

Depuis mon entrée en fonction, ma priorité est avant tout d'appliquer la Loi de façon équitable et cohérente. Par conséquent, j'ai consacré beaucoup d'énergie cette année à informer les titulaires de charge publique de leurs obligations, à relever et à régler les ambiguïtés et à revoir les processus et procédures internes pour m'assurer que le Commissariat fait ce qui est possible pour faciliter la conformité à la Loi. C'est un travail continu mais je suis fière des progrès accomplis jusqu'à maintenant. Toutefois, j'ai remarqué plusieurs exigences de déclaration dans la Loi pour lesquelles aucun mécanisme n'est prévu pour m'aider à en vérifier l'observation. Je devrai m'attarder davantage à cette situation.



Je m'efforce toujours de trouver le bon équilibre entre réduire le plus possible les risques de conflit d'intérêts et ne pas décourager les gens talentueux et compétents à solliciter et à accepter une nomination à une charge publique. Dans ce rapport, je ferai des observations sur des dispositions de la Loi qui empiètent l'atteinte de cet objectif. Je désire particulièrement souligner les défis associés à l'exigence pour les titulaires de charge publique principaux de se dessaisir de certains types de biens, qu'il y ait ou non une probabilité de conflit d'intérêts s'ils continuaient de les détenir.

Sensibilisation accrue

Le Commissariat a pris diverses mesures pour voir à ce que les titulaires de charge publique saisissent bien leurs obligations aux termes de la Loi.

Nous avons revu le site Web pour le rendre plus convivial. Nous avons amélioré le registre public, qui contient les déclarations sommaires et les déclarations publiques des titulaires de charge publique principaux, afin de le rendre plus compréhensible pour le grand public. Un second registre public en ligne pour les déclarations sommaires et publiques des députés, prévues par leur code, a été lancé en mars.

Nous avons produit plusieurs directives et avis d'information destinés au site Web du Commissariat. L'une des directives, qui date de juin 2008, portait sur l'acceptation des cadeaux et autres avantages, y compris les invitations, sujet à propos duquel le Commissariat reçoit le plus de demandes de renseignements. Nous avons aussi diffusé une directive sur le remboursement des frais liés au dessaisissement de biens contrôlés et la façon de faire rayer les noms de titulaires de charge publique principaux des registres fédéral et provinciaux de sociétés.

De plus, nous avons publié de l'information sur les obligations de l'après-mandat et les activités politiques. Un avis précisant les implications du nouveau compte d'épargne libre d'impôt, créé par le gouvernement fédéral en janvier 2009, pour les titulaires de charge publique principaux a également été publié. Nous continuerons de nous tenir au fait des nouveautés et des questions fréquemment posées et rédigerons au besoin des directives et des avis d'information.

Mon personnel et moi avons rencontré divers groupes de titulaires de charge publique dans le courant de l'année, notamment des présidents et des membres de tribunaux et de conseils fédéraux ainsi que des ministres et leur personnel, afin de discuter des exigences de la Loi et de leurs obligations à cet égard. Ces rencontres sont particulièrement importantes pour les cabinets de ministres, non seulement en raison des mouvements de personnel, mais aussi en raison du rôle qu'ils jouent à informer les nouveaux employés des obligations en vertu de la Loi. J'ai également accepté à plusieurs occasions de parler de mon rôle afin de sensibiliser davantage les gens aux régimes concernant les conflits d'intérêts pour les titulaires de charge publique et les députés. En



plus de ces activités de sensibilisation, mon personnel et moi avons rencontré régulièrement des titulaires de charge publique pour répondre à leurs questions et les aider à remplir leurs obligations.

Procédures améliorées pour faciliter l'observation

Afin de faciliter l'observation de la Loi, le *Rapport confidentiel* a été simplifié. Des formulaires et les procédures administratives correspondantes ont également été préparés pour aider les titulaires de charge publique principaux qui reçoivent régulièrement des cadeaux. Plus particulièrement, le Commissariat a pris des dispositions officielles avec plusieurs bureaux, notamment les bureaux de ministres, qui reçoivent souvent des cadeaux de protocole, pour en être informé aux deux ou trois semaines.

Les titulaires de charge publique principaux doivent remplir un rapport confidentiel de leurs biens, dettes et autres intérêts personnels, comme des revenus et des activités extérieures, et le remettre au Commissariat dans les 60 jours de leur nomination. Lorsque le Commissariat est avisé de la nomination, soit par le Bureau du Conseil privé ou par un bureau de ministre, il envoie une première lettre pour aviser le titulaire de charge publique principal de ses obligations en vertu de la Loi, y compris l'obligation de remplir le rapport confidentiel. Des agents de conformité surveillent dorénavant quotidiennement les délais des rapports confidentiels et font le suivi régulièrement auprès des titulaires de charge publique principaux pour les aviser de l'imminence des échéances. Trente jours après sa nomination, le titulaire de charge publique principal reçoit un avis concernant le délai de 60 jours. Au besoin, un second rappel est envoyé 50 jours après la nomination. Je suis heureuse que ce système de rappels se soit avéré efficace pour encourager le respect des délais.

Chaque année, il faut mettre à jour l'information du rapport confidentiel. Dans mon premier rapport annuel, je signalais qu'il y avait des retards dans le processus d'examen annuel. Ces retards ont été adressés, et tous les examens annuels sont exigés à temps par le Commissariat.

Au cours de l'année, nous avons apporté plusieurs améliorations à la tenue des dossiers. Nous avons établi des processus de suivi plus cohérents et plus rigoureux de façon à ce que les dossiers soient mis à jour chaque fois qu'il y a des entretiens avec un titulaire de charge publique. À l'heure actuelle, nous planifions le développement d'un meilleur système de gestion des dossiers.



III. APPLICATION DE LA LOI

L'application de la Loi amène les employés du Commissariat à accomplir un éventail de tâches. En plus d'être disponibles pour répondre aux questions des titulaires de charge publique, ils gèrent activement les mesures d'observation, ils font des recherches et analysent les dispositions de la Loi pour des cas souvent sans précédent. Ils surveillent les controverses publiques sur les questions d'éthique, examinent les demandes d'enquête et procèdent à des examens, au besoin. Je fais rapport de ces activités ci-dessous et aux parties IV et V.

Comme pour le rapport annuel de l'an dernier, je soulignerai les dispositions qui nous ont causé des difficultés et les approches adoptées pour les surmonter. Ma responsabilité consiste à administrer la Loi telle qu'elle est libellée. Lorsque j'exerce mon pouvoir discrétionnaire ou qu'il y a une ambiguïté dans la Loi, j'ai recours au bon sens. Les objectifs de la Loi aident à l'interpréter, même s'il n'est pas toujours évident de trouver un juste équilibre parmi ces objectifs.

Le Commissariat s'intéresse principalement aux situations de conflit d'intérêts décrites dans la Loi et, à cet égard, mon mandat est clair. Mon titre comprend aussi le terme « éthique » et laisse entendre des responsabilités au-delà des conflits d'intérêts. Mon mandat concernant ce point est moins clair, puisqu'on ne trouve le terme « éthique » nulle part dans la Loi. En vertu de l'alinéa 85b) de la *Loi sur le Parlement du Canada*, j'ai pour mission de donner, à titre confidentiel, des avis au premier ministre à l'égard des politiques sur toute question en matière de conflits d'intérêts et d'éthique en général et de lui donner le soutien nécessaire. Toutefois, cette mission ne s'inscrit pas dans mon rôle de veiller à l'application de la *Loi sur les conflits d'intérêts*, en vertu de laquelle je ne crois pas avoir le mandat de régler tous les problèmes d'éthique. Le Commissariat a beau tenter de comprendre le vaste contexte éthique dans lequel travaillent les titulaires de charge publique et d'en tenir compte, je dois absolument appuyer mes conseils et mes enquêtes sur des dispositions précises de la *Loi sur les conflits d'intérêts*.

Obligations liées aux déclarations des titulaires de charge publique principaux

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. Les titulaires de charge publique doivent aussi se conformer aux dispositions générales concernant la période de l'après-mandat.

Environ 1 100 des 2 700 titulaires de charge publique sont des titulaires de charge publique principaux au sens de la Loi. Ce groupe est constitué principalement des titulaires de charge publique qui travaillent à plein temps. Ils doivent



se conformer aux mêmes règles que les autres, ainsi qu'à plusieurs autres obligations, comme celles relatives aux déclarations, au dessaisissement et aux dispositions additionnelles régissant les activités d'après-mandat.

Le titulaire de charge publique principal est tenu de présenter un rapport confidentiel et de présenter une déclaration sommaire publique, et de se dessaisir de ses biens contrôlés par vente à un tiers sans lien de dépendance ou par dépôt dans une fiducie sans droit de regard. Il est aussi tenu de faire des déclarations publiques de certaines activités et de certains biens. Les ministres, les ministres d'État et les secrétaires parlementaires sont assujettis à quelques autres obligations en ce qui concerne les dettes et les voyages. Les obligations des titulaires de charge publique principaux sont résumées à la page suivante.

Dans les 60 jours après sa nomination, le titulaire de charge publique principal est tenu de présenter au Commissariat un rapport confidentiel faisant état de renseignements comme la description et la valeur de tous ses biens, de ses dettes réelles et éventuelles ainsi que de ses revenus externes récents et prévus, et une description de certaines de ses activités au cours des deux années précédentes. Ce rapport est ensuite examiné au Commissariat par un conseiller qui, en consultation avec le titulaire de charge publique principal, établit des mesures d'observation précises. Certaines de ces mesures sont plutôt simples. D'autres peuvent être très complexes. Des titulaires de charge publique principaux, par exemple, détiennent d'importants intérêts financiers ou commerciaux, participent à diverses activités extérieures ou ont un proche parent qui traite avec le gouvernement. Toutes ces situations nécessitent une attention particulière.

Dans les 120 jours après sa nomination, le titulaire de charge publique principal est tenu de faire une déclaration publique de certains biens et de tout poste d'administrateur ou de toute fonction dans une organisation externe qui sont autorisés par la Loi. Ceux-ci sont énumérés dans le tableau ci-dessus. Il doit également signer une déclaration sommaire indiquant ses déclarations publiques et les dispositions prises pour se dessaisir de tous ses biens contrôlés. La déclaration sommaire est publique et publiée sur notre site Web.

Plus de 900 titulaires de charge publique ont quitté leurs fonctions dans la dernière année, dont quelque 430 titulaires de charge publique principaux. Au cours de la même période, quelque 950 personnes ont assumé de nouvelles responsabilités en tant que titulaires de charge publique, dont environ 500 titulaires de charge publique principaux.

Sur les quelque 500 nouveaux titulaires de charge publique principaux nommés durant la dernière année fiscale, plus de 300 s'étaient conformés à la Loi à la fin de l'exercice. La différence s'explique en partie par le fait que le titulaire de charge publique principal dispose de 120 jours pour répondre aux exigences de la Loi. Ceci veut donc dire que ceux nommés moins de 120 jours avant la fin de l'exercice financier n'étaient pas tenus de se conformer à la Loi avant l'exercice suivant. De plus, quelques-uns, comme les étudiants engagés pour l'été et les personnes nommées à court terme, ont quitté leurs fonctions avant la fin de la période.



Obligations d'observation initiales de la Loi liées aux déclarations à la nomination

Communication confidentielle à la commissaire

- Présentation d'un rapport confidentiel dans les 60 jours après la nomination (paragraphe 22(1))
- Exhaustivité et exactitude du rapport confidentiel (paragraphe 22(2))
- Confirmation du dessaisissement de biens contrôlés dans les 120 jours après la nomination

Déclaration publique

- Déclaration de biens ni contrôlés ni exclus dans les 120 jours après la nomination (paragraphe 25(2))
- Déclarations des activités extérieures en tant qu'administrateur ou dirigeant permises par la Loi dans les 120 jours après la nomination (paragraphe 25(4))
- Déclaration sommaire des mesures (d'observation) dûment signée dans les 120 jours après la nomination (paragraphe 26(1))
- Exhaustivité et exactitude de la déclaration sommaire (paragraphe 26(2))
- Dettes de 10 000 \$ ou plus (dans le cas des ministres de la couronne, ministres d'État et secrétaires parlementaires uniquement) dans les 120 jours après la nomination (paragraphe 25(3))

Obligations d'observation permanente de la Loi

Communication confidentielle à la commissaire

- Changement important de l'information contenue dans le rapport confidentiel 30 jours après le changement (paragraphe 22(5))
- Cadeaux provenant d'une même source et ayant une valeur cumulative de plus de 200 \$ sur une période de 12 mois dans les 30 jours après que la valeur totale eut dépassé 200 \$ (article 23)
- Offres fermes d'emploi de l'extérieur 7 jours après l'offre (paragraphe 24(1))
- Acceptation d'une offre d'emploi de l'extérieur dans les 7 jours après l'acceptation (paragraphe 24(2))

Déclaration publique

- Cadeaux d'une valeur de plus de 200 \$ dans les 30 jours après la réception (paragraphe 25(5))
- Récusation dans les 60 jours après la récusation (paragraphe 25(1))
- Voyage à bord d'avions non commerciaux nolisés ou privés (aux ministres de la couronne, aux ministres d'État, aux secrétaires parlementaires et au personnel des ministres uniquement) dans les 30 jours après l'acceptation (paragraphe 25(6))



Ces chiffres n'englobent pas la plupart des ministres, des ministres d'État, des secrétaires parlementaires et du personnel ministériel qui ont changé de portefeuille dans le courant de l'année. Lorsqu'un titulaire de charge publique principal change de portefeuille, les mesures d'observation prises en fonction de son ancien poste sont revues en regard de ses nouvelles fonctions. Quelques ajustements sont parfois nécessaires, mais, dans bien des cas, les mesures demeurent les mêmes.

En plus du processus d'observation initial, le titulaire de charge publique principal est tenu de faire une communication confidentielle et, dans certains cas, des déclarations publiques en cours de mandat. Ces ajustements se font à la suite de la réception de cadeaux, d'une récusation et des changements importants aux renseignements exigés par la Loi.

La déclaration sommaire et toutes les déclarations figurent dans le registre tenu pour les titulaires de charge publique principaux, qu'on peut consulter sur le site Web du Commissariat.

La Loi exige l'examen annuel des mesures d'observation. Au cours de l'année, le Commissariat a contacté plus de 900 titulaires de charge publique principaux à cet égard. Il s'agit d'un exercice en cours. Au 31 mars, nous avons reçu une réponse d'environ 750 titulaires de charge publique principaux. Après examen de ces réponses, les mesures d'observation ont été mises à jour, au besoin.

L'examen annuel a soulevé quelques questions, dont deux en particulier. D'abord, nous avons appris qu'un petit nombre de titulaires de charge publique principaux avaient acquis des biens contrôlés après s'être conformés à la Loi. Puisqu'ils contrevenaient à la Loi, nous ne leur avons pas laissé l'option de se dessaisir de leurs biens en les déposant dans une fiducie sans droit de regard. Nous les avons plutôt obligés à les vendre immédiatement à un tiers avec qui ils n'ont aucun lien de dépendance.

Par ailleurs, les titulaires de charge publique principaux sont tenus de faire un rapport au Commissariat dans les 30 jours suivant un changement important dans le contenu de leur rapport confidentiel. Dans bien des cas, toutefois, les changements importants ne sont signalés qu'une fois par année, lors de l'examen annuel. Puisque cette pratique semble assez répandue, nous avons l'intention d'envisager des mesures pour y remédier, notamment l'amélioration des communications, l'imposition de pénalités et peut-être des propositions pour modifier l'exigence.

Dessaisissement de biens contrôlés

Au sens de la Loi, les biens contrôlés comprennent les valeurs cotées en bourse et d'autres investissements spéculatifs. Le titulaire de charge publique principal dispose de 120 jours après sa nomination pour se dessaisir de ses biens contrôlés, soit en les vendant à un tiers avec qui il n'a aucun lien de dépendance, soit en les déposant dans une fiducie



sans droit de regard. Il n'y a que deux exceptions à cette disposition et elles sont traitées dans la partie IV de ce rapport. Une grande partie du travail quotidien des conseillers du Commissariat consiste à aider les titulaires de charge publique principaux à prendre les mesures nécessaires pour se conformer à cette obligation. Il en est davantage question à la partie IV du rapport, où je discute en détail de mes observations sur l'interdiction absolue de détenir des biens contrôlés.

Remboursement des frais de dessaisissement

Aux termes de la Loi, le titulaire de charge publique principal peut se faire rembourser des frais raisonnables liés au dessaisissement de biens. Le Commissariat ne rembourse pas directement ces demandes. Je suis chargée d'examiner les coûts et d'ordonner un remboursement par le ministère ou l'organisme pertinent. Au cours du dernier exercice, les remboursements de frais liés au dessaisissement de biens se chiffraient à 561 781 \$.

Rapport du fiduciaire

La Loi prévoit que toutes les conventions de fiducie sans droit de regard doivent comprendre une obligation pour le fiduciaire de fournir un rapport annuel écrit à l'intérieur de 60 jours de l'anniversaire de l'établissement de la fiducie. Ce rapport doit indiquer la nature, la valeur marchande, le bénéfice net de la fiducie de l'année précédente et, le cas échéant, les honoraires du fiduciaire. Le rapport doit aussi indiquer le rapprochement des biens de la fiducie.

En 2008, nous avons constaté qu'un grand nombre de ces rapports étaient en retard. Par conséquent, nous avons révisé nos procédures reliées à cette déclaration. Le Commissariat a conclu, malgré la lecture stricte de la Loi, qu'il serait beaucoup plus efficace, à la fois pour l'auteur du rapport et le Commissariat, de fixer une date précise pour tous les rapports annuels de l'année civile précédente. La date a été fixée au 31 mars. En février, le Commissariat a avisé tous les fiduciaires de cette nouvelle mesure administrative et leur a rappelé leurs obligations.

Activités extérieures

L'article 15 interdit au titulaire de charge publique principal de prendre part à un certain nombre d'activités. Par exemple, il ne peut exercer une profession, occuper ou accepter un poste d'administrateur ou de dirigeant dans une société ni occuper un emploi. Une interprétation stricte de cet article laisse entendre que le titulaire de charge publique principal doit cesser toute activité interdite dès sa nomination à une charge publique. Pour des raisons pratiques, j'ai accordé à des titulaires de charge publique principaux un délai raisonnable après leur nomination pour se conformer à l'article 15. Dans bien des cas, le titulaire de charge publique principal peut se retirer de ces activités en deux ou trois semaines. Toutefois, je n'ai pas fixé de délai spécifique, puisque certaines activités extérieures sont plus difficiles à délaissier que d'autres.



Rôle consultatif

En plus d'administrer les obligations de la Loi liées aux déclarations, aux rapports et au dessaisissement, le Commissariat reçoit régulièrement des appels et des courriels de titulaires de charge publique actuels, anciens ou potentiels qui se posent des questions sur l'application de la Loi dans un cas précis. Répondre à ces demandes est l'une des tâches les plus complexes du travail de conseiller. Depuis mon entrée en fonction, j'ai appris que très peu de questions sont simples. La plupart des questions sont posées au Commissariat parce que l'application de la Loi à une situation en particulier n'est pas évidente.

Dans mon dernier rapport annuel, je mentionnais certains aspects de la Loi qui m'avaient posé des problèmes d'interprétation ou d'application, notamment ceux concernant la définition de l'intérêt personnel, les restrictions sur les activités extérieures, l'acceptation de cadeaux et d'autres avantages et l'après-mandat. J'expliquais l'approche adoptée dans chaque cas.

Cette année, j'ai continué à identifier des dispositions de la Loi qui demandent une attention spéciale. Cette fois-ci, je reviens sur la question des cadeaux et, plus particulièrement, la remise de billets pour des événements.

Cadeaux de billets pour un événement

Selon l'article 11 de la Loi, il est interdit à un titulaire de charge publique ou aux membres de sa famille d'accepter un cadeau qui pourrait raisonnablement donner à penser qu'il a été donné pour influencer un titulaire de charge publique dans le cadre de ses fonctions. Dans le rapport annuel de l'an dernier, ainsi que dans la *Directive sur les cadeaux* (invitations, levées de fonds, déjeuners d'affaires, etc.) publiée sur le site Web du Commissariat, je faisais remarquer qu'il était impossible d'énoncer une règle générale en ce qui concerne les cadeaux qui peuvent ou non être acceptés, puisqu'il faut toujours tenir compte du contexte de chaque cas. J'abordais également le sujet des invitations à des événements spéciaux. Tout au long de l'année, j'ai encore reçu de nombreuses demandes de renseignements à propos des invitations.

Pour les besoins de la Loi, une invitation à assister à un événement aux dépens d'un particulier ou d'une organisation autre que le ministère ou l'organisme du titulaire de charge publique, constitue un cadeau. Qu'un tel cadeau soit acceptable en vertu de la Loi dépend de la relation entre la personne qui offre le cadeau et le titulaire de charge publique. À moins qu'une exception soit explicitement spécifiée dans la loi, un cadeau ne devrait pas être accepté s'il est offert, directement ou indirectement, par un particulier dont les intérêts pourraient être visés par une décision éventuelle du titulaire de charge publique.

Le titulaire de charge publique et les membres de sa famille doivent donc toujours faire attention lorsqu'ils acceptent des billets pour un événement d'un particulier ou une organisation qui a ou pourrait avoir des contacts directs avec eux ou l'entité publique du titulaire de charge publique. Cela pourrait comprendre, par exemple, un particulier



enregistré pour faire du lobbying auprès de l'entité gouvernementale, un particulier pouvant être visé par des programmes ou des politiques dont l'entité est responsable ou encore un particulier avec qui l'entité a des liens contractuels.

Il peut aussi être inopportun pour un titulaire de charge publique ou sa famille d'accepter des billets pour un événement, même lorsque le particulier n'a aucun contact direct avec l'entité publique du titulaire de charge publique. Par exemple, il serait inopportun pour un ministre d'accepter un cadeau qui pourrait raisonnablement être vu comme ayant été offert pour influencer sa participation aux discussions du Cabinet qui ne se limitent pas strictement à son portefeuille. Les secrétaires parlementaires doivent également être prudents compte tenu de leur rôle gouvernemental.

Bien que j'encourage la prudence avant d'accepter des billets pour des événements, je ne crois pas qu'il faut toujours les refuser. En particulier dans le cas d'une invitation des organisateurs d'une œuvre de bienfaisance, je comprends que la présence d'un titulaire de charge publique peut rapporter gros à l'œuvre de bienfaisance en question. La présence d'un ministre, d'un ministre d'État ou d'un secrétaire parlementaire à un événement peut aussi être vue comme un appui aux commettants. S'il n'existe pas de conflits d'intérêts réels ou apparents, il n'y a pas de raison, à mon avis, pour laquelle un titulaire de charge publique, appelé à appuyer une cause, ne pourrait pas accepter un billet pour un événement.

Lorsqu'un titulaire de charge publique principal ou un membre de sa famille accepte des billets gratuits d'une valeur de 200 \$ ou plus, il doit en aviser le Commissariat dans les 30 jours après l'acceptation. Cette déclaration est ajoutée à sa déclaration publique. J'estime que la transparence qui en ressort est essentielle à notre régime de conflits d'intérêts, puisque le public peut prendre connaissance de ces activités.

Pénalités

La Loi m'autorise à imposer des pénalités d'au plus 500 \$ pour manquement à certaines exigences de déclaration. Ce n'est qu'en novembre 2008 que j'ai mis en œuvre le régime de pénalités, puisque le Commissariat devait d'abord établir les processus nécessaires et examiner le régime de pénalités d'autres organismes afin d'adopter un processus équitable. De plus, j'estimais que le nouveau régime ne pouvait être appliqué équitablement tant que nos procédures de suivi ne s'étaient pas suffisamment améliorées.

Jusqu'à maintenant, nous nous sommes surtout concentrés sur l'obligation pour tous les titulaires de charge publique principaux de présenter un rapport confidentiel dans les 60 jours après leur entrée en fonction. Le Commissariat peut facilement faire le suivi de ces dossiers, puisque, en général, on nous avise rapidement de toute nouvelle nomination. En améliorant notre tenue des dossiers, nous avons pu mettre en œuvre un système de rappels pour nous assurer que les titulaires de charge publique principaux sont conscients de l'imminence de l'échéance.



Dans les cinq mois suivant la mise en œuvre du régime de pénalités, quelque 25 titulaires de charge publique principaux ont raté l'échéance de 60 jours. Dans la plupart des cas, nous n'avions pas été informés de leur nomination par leur employeur et, par conséquent, nous n'avions pu leur envoyer le rappel habituel. Quelques titulaires de charge publique principaux n'ont pas respecté l'échéance pour d'autres raisons. Nous avons songé à imposer une pénalité dans quelques-uns de ces cas. Toutefois, je me suis rendu compte qu'un avis de pénalité était suffisant pour les faire se conformer rapidement. Je n'ai donc imposé aucune pénalité cette année.

Le titulaire de charge publique principal doit également faire une déclaration publique de certains biens et de certaines activités extérieures déclarés au Commissariat dans les 120 jours après sa nomination. Le Commissariat a beau faire tout en son pouvoir pour que les titulaires de charge publique principaux respectent cette échéance, diverses raisons hors du contrôle des titulaires de charge publique principaux font en sorte que ces derniers n'y arrivent pas toujours. Souvent, la complexité des mesures exigées dans un cas en particulier entraîne des retards. Par conséquent, j'ai autorisé quelques titulaires de charge publique principaux à dépasser l'échéance de 120 jours sans pénalité. Dans quelques cas où le défaut de respecter l'échéance découlait d'un manque de coopération de la part du titulaire de charge publique principal, j'ai informé les individus que je songeais à imposer une pénalité. Comme dans le cas du délai de 60 jours, l'avertissement a suffi pour que le titulaire de charge publique principal se conforme et je n'ai donc pas eu à imposer de pénalités cette année.

Depuis sa mise en œuvre, en novembre, j'applique le régime de pénalités en partant du principe qu'il ne vise pas à punir, mais plutôt à s'assurer que les délais prévus dans la Loi pour les rapports sont respectés et que la conformité continue d'être la norme. La mise en œuvre d'un régime de pénalités, même si aucune pénalité n'a été imposée, a permis de sensibiliser les titulaires de charge publique principaux à la Loi et à l'importance de leurs obligations aux termes de celle-ci.

Cela dit, quelques titulaires de charge publique principaux n'ont pas fait les efforts nécessaires pour respecter ces échéances. J'étais réticente à l'idée d'imposer des pénalités dans les premiers mois après la mise en œuvre de nos nouveaux systèmes. Si je dois utiliser mon pouvoir discrétionnaire, il est important que je le fasse de façon cohérente, et j'estimais avoir besoin de temps pour comprendre l'importance du problème et l'efficacité de nos nouvelles mesures. Je m'attends à ce qu'il y ait des situations occasionnant des pénalités au cours de la prochaine année.

En plus des délais de 60 et 120 jours, il existe plusieurs autres cas de manquement aux obligations pour lesquelles je peux imposer des pénalités aux titulaires de charge publique principaux, notamment certaines échéances pour la déclaration publique de cadeaux et les récusations, ainsi que la déclaration au Commissariat de tout changement important au contenu du rapport confidentiel initial, les offres d'emploi de l'extérieur et



l'acceptation de ces offres. Il est difficile de vérifier le respect de ces exigences puisqu'en grande partie, nous devons nous fier aux renseignements fournis par le titulaire de charge publique principal lui-même. Nous continuerons de trouver des moyens de régler ce problème.

L'après-mandat

La Loi renferme un certain nombre de dispositions régissant les activités d'après-mandat. Il est interdit à un ex-titulaire de charge publique de tirer un avantage indu de sa charge antérieure, de changer de camp dans une instance, une opération, une négociation ou une autre affaire dans lequel il a agi au nom de la Couronne ou l'a conseillée et d'utiliser à mauvais escient des renseignements obtenus lors de son mandat.

En plus des règles générales de l'après-mandat, les ex-titulaires de charge publique principaux sont visés par une période de restriction de deux ans pour les ministres et les ministres d'État et d'un an pour les autres titulaires de charge publique principaux, y compris les secrétaires parlementaires. Au cours de cette période, il leur est interdit d'accepter un emploi ou de conclure un contrat de travail auprès d'une entité non gouvernementale avec laquelle ils ont eu des rapports officiels directs et importants au cours de l'année ayant précédé la fin de leur mandat, ainsi que d'intervenir auprès d'une entité publique avec laquelle ils ont eu des rapports officiels directs et importants au cours de l'année ayant précédé la fin de leur mandat. J'ai le pouvoir discrétionnaire de déroger à la période de restriction ou de la raccourcir sous certaines conditions énoncées dans la Loi. Je ne l'ai fait qu'en de rares occasions.

Les dispositions d'après-mandat de la Loi représentent une part importante du régime fédéral des conflits d'intérêts et j'ai, au cours de l'année, fait un effort concerté pour améliorer l'information fournie aux titulaires de charge publique à propos de leurs obligations d'après-mandat. Le Commissariat communique des renseignements importants aux titulaires de charge publique sur leurs responsabilités d'après-mandat au moment où ils acceptent leur charge et dès qu'ils nous informent de leur départ. Nous avons également diffusé de l'information à ce sujet sur le site Web.

Cette année, plusieurs titulaires de charge publique principaux ont demandé conseil au Commissariat avant de quitter leur poste à propos de l'incidence de la période de restriction sur leurs activités d'après-mandat. Ces discussions se sont avérées très utiles, et j'encourage les ministres et le personnel ministériel à garder contact avec le Commissariat, surtout en ce qui concerne les fonctions qu'ils risquent de solliciter ou d'accepter pendant la période de restriction.

Toutefois, la majorité des titulaires de charge publique principaux ne communique pas avec le Commissariat pendant la période de l'après-mandat. Il est, par conséquent, difficile d'évaluer si un ex-titulaire de charge publique principal respecte ses obligations d'après-mandat et, plus généralement, à quel point ces dispositions sont efficaces. Il n'y a qu'une obligation de rapport liée à l'après-mandat, et elle porte sur certaines activités



mentionnées dans la *Loi sur le lobbying*. Cette obligation crée de la confusion en raison d'un chevauchement avec les responsabilités du commissaire au lobbying. La preuve qu'elle n'est pas bien comprise : nous n'avons reçu aucun rapport à cet égard.

Dans un certain nombre de cas, j'ai commencé à faire le suivi de reportages ou d'information reçue de tiers à propos des activités d'après-mandat d'ex-titulaires de charge publique principaux. Le Commissariat a bénéficié de l'entière collaboration des personnes contactées jusqu'à maintenant. Dans ces cas, je n'ai rien trouvé qui allait à l'encontre de la Loi. Plusieurs des reportages en question touchaient le domaine du lobbying, sujet pour lequel je n'ai pas de juridiction.

Si je constate qu'un ex-titulaire de charge publique principal a contrevenu aux dispositions d'après-mandat de la Loi, je peux ordonner aux titulaires de charge publique actuels de ne pas avoir de contacts officiels avec l'ex-titulaire de charge publique principal. Je pourrais aussi faire rapport des contraventions par l'entremise d'une étude.



IV. DESSAISISSEMENT DE BIENS CONTRÔLÉS

Depuis mon entrée en fonction, je me soucie de la portée excessive apparente des dispositions de la Loi qui interdisent au titulaire de charge publique principal de détenir des biens contrôlés. Au sens de la Loi, ces biens comprennent notamment les valeurs cotées en bourse et plusieurs autres investissements spéculatifs. Le titulaire de charge publique principal ne peut détenir de tels biens, sauf si l'une des deux exceptions s'applique. Tous les biens contrôlés que possède le titulaire de charge publique principal, que ce soit personnellement, conjointement avec un membre de sa famille, par l'entremise d'une fiducie pour un bénéficiaire ou en tant qu'exécuteur d'une succession, sont visés par l'interdiction.

Ce qui me préoccupe surtout, c'est que l'interdiction s'applique sans qu'on ait à vérifier si les biens contrôlés en question risquent effectivement de mettre le titulaire de charge publique principal en situation de conflit d'intérêts. Cette exigence semble aller au-delà de l'objet de la Loi qui vise à réduire au minimum ce risque de conflit d'intérêt. Elle semble également aller à l'encontre de deux des cinq objectifs de la Loi, à savoir ceux d'encourager les personnes qui possèdent l'expérience et les compétences requises à solliciter et à accepter une charge publique et de faciliter les échanges entre les secteurs privé et public.

Mes préoccupations se sont avérées justes après un examen, cette année, de ce qui se fait ailleurs. Les dispositions sur le dessaisissement dans la Loi sont plus contraignantes et plus catégoriques que celles d'autres administrations.

Bien que les titulaires de charge publique se plaignent rarement des autres exigences de la Loi, il n'est pas surprenant que bon nombre de ceux qui sont visés par les règles sur le dessaisissement soient irrités de devoir se dessaisir de leurs biens, même lorsque le risque d'être en conflit d'intérêts est minime ou nul. De plus, il faut souligner que les règles sont difficiles à appliquer dans certains cas, comme les fiducies familiales et les comptes conjoints, qui ne sont pas rares. De plus, il arrive qu'un titulaire de charge publique principal soit pris par surprise par l'application des règles sur le dessaisissement lorsque, pendant son mandat, il devient exécuteur d'une succession qui contient des biens contrôlés d'un parent décédé. Le ralentissement économique cette année a également contribué aux soucis concernant le dessaisissement.

Pour toutes ces raisons, j'ai décidé de profiter de ce rapport annuel pour aborder les règles sur le dessaisissement. Je résumerai certains articles de la Loi, expliquerai leur application et les comparerai avec les règles d'autres pays. Par la suite, je proposerai quelques suggestions afin d'atteindre l'objectif de réduire au minimum les possibilités de conflits d'intérêts, sans nuire inutilement à l'objet visant à encourager les personnes qui possèdent l'expérience et les compétences requises à accepter une charge publique.



Les règles sur les biens contrôlés

Les principales dispositions sur les biens contrôlés sont énoncées aux articles 17 et 27 de la Loi. Selon l'article 17, il est interdit à un titulaire de charge publique principal de détenir des biens contrôlés. Ces biens, définis à l'article 20, comprennent notamment les valeurs cotées en bourse (actions et obligations) de sociétés ou les titres de gouvernements étrangers, les indices des cours de la bourse, les parts de fiducie, les fonds communs de placement à capital fixe et les options sur titre ainsi que les marchandises, les marchés à terme et les devises étrangères détenus ou négociés à des fins de spéculation. On trouve aussi dans la définition les régimes enregistrés d'épargne-retraite composés d'au moins un bien qui serait considéré comme un bien contrôlé s'il était détenu à l'extérieur du régime.

Le titulaire de charge publique principal dispose de 120 jours après sa nomination pour se dessaisir de tous ses biens contrôlés, soit en les vendant à un tiers avec qui il n'a aucun lien de dépendance, soit en les déposant dans une fiducie sans droit de regard. Il ne peut les transférer ni les vendre à sa famille ou à ses amis. Le fiduciaire de la fiducie sans droit de regard doit être un fiduciaire public, une société ouverte qui répond aux critères ou un particulier. Dans tous les cas, le fiduciaire ne doit avoir aucun lien de dépendance avec le titulaire de charge publique principal.

Il n'existe que deux exceptions à l'obligation de dessaisissement, et les deux nécessitent mon approbation. La première permet au titulaire de charge publique principal qui n'est ni un ministre, ni un ministre d'État, ni un secrétaire parlementaire de conserver et de gérer lui-même ses biens contrôlés – à condition qu'il n'achète pas d'autres biens contrôlés et que les biens soient examinés chaque année – si leur valeur est faible et s'ils ne posent aucun risque de conflit d'intérêts. Il s'agit de la seule disposition sur le dessaisissement qui tient compte des conflits d'intérêts. J'ai approuvé cette exception dans 34 cas au cours de la dernière année après m'être assurée qu'il n'y avait aucun risque de conflit d'intérêts. La seconde exception s'applique lorsque des valeurs cotées en bourse ont été données en garantie à un établissement de crédit. Depuis mon entrée en fonction, en juillet 2007, je n'ai reçu aucune demande pour ce type d'exception.

Biens contrôlés et conflit d'intérêts

Il y a conflit d'intérêts lorsque le titulaire de charge publique principal exerce un pouvoir officiel ou une fonction officielle qui lui fournit la possibilité de favoriser son intérêt personnel. Il peut y avoir conflit d'intérêts relativement à un bien contrôlé que le titulaire de charge publique principal détient ou compte acheter s'il possède de l'information privilégiée concernant ce bien ou s'il peut prendre une mesure officielle qui influera sur sa valeur.



L'interdiction de détenir des biens contrôlés s'applique à tous les titulaires de charge publique principaux, indépendamment de la possibilité qu'ils tirent un avantage de leur charge. Elle ne tient pas compte de son rôle dans l'élaboration des politiques, ni s'il y a lien entre ses fonctions officielles et ses biens contrôlés.

Au cours de l'année, il n'y a eu que 14 cas de dessaisissements, la moitié par vente, l'autre par dépôt en fiducie. Toutefois, une grande partie des titulaires de charge publique principaux actuels qui sont entrés en fonction ces dernières années avaient déjà dû se dessaisir de leurs biens contrôlés au début de leur mandat. Le Commissariat a examiné tous les dessaisissements effectués par les titulaires de charge publique principaux, nommés cette année ou pendant une année précédente, autre qu'un ministre de la Couronne, un ministre d'État, un secrétaire parlementaire ou un sous-ministre, afin de déterminer si ces dessaisissements représentaient un conflit d'intérêts réel ou possible. Les dessaisissements effectués par les ministres, les ministres d'État, les secrétaires parlementaires et les sous-ministres n'ont pas été examinés puisque, compte tenu de la participation de ces titulaires de charge publique principaux aux décisions collectives et aux initiatives politiques horizontales, il aurait été difficile d'évaluer les conflits d'intérêts possibles découlant de la détention de biens contrôlés.

En date du 31 mars 2009, on comptait quelque 1 100 titulaires de charge publique principaux. De ce nombre, 119 s'étaient dessaisis de leurs biens contrôlés en les vendant à un tiers. Un examen montre que 24 de ces ventes ont été faites par des ministres, des ministres d'État, des secrétaires parlementaires ou des sous-ministres. Des 95 autres cas de dessaisissements par vente, 75 ont été faits par des titulaires de charge nommés par le gouverneur en conseil et 20 par du personnel ministériel. Des 95 ventes, seulement cinq visaient des biens qui auraient pu poser un risque de conflit d'intérêts au moment de la vente.

En date du 31 mars 2009, 72 titulaires de charge publique principaux avaient établi une ou plusieurs fiducies sans droit de regard. Certains en ont plus d'une, puisque les investissements dans des régimes enregistrés d'épargne-retraite doivent être détenus dans une fiducie distincte. Il y avait donc 117 fiducies sans droit de regard au 31 mars. En examinant les cas où un titulaire de charge publique principal avait établi plus d'une fiducie, nous avons découvert que 11 de ces 72 dessaisissements ont été faits par des ministres, des ministres d'État, des secrétaires parlementaires ou des sous-ministres. Des 61 autres dessaisissements par fiducie, 50 ont été faits par des titulaires de charge nommés par le gouverneur en conseil et 11 par du personnel ministériel. De ces fiducies, seulement quatre contenaient des biens qui posaient un risque de conflit d'intérêts.

Au total, seulement neuf dessaisissements faits par des titulaires de charge publique principaux autres que des ministres, des ministres d'État, des secrétaires parlementaires ou des sous-ministres posaient une possibilité de conflit d'intérêts. Dans la très grande majorité des cas, les biens dessaisis n'auraient posé aucun conflit d'intérêts pour le



titulaire de charge publique principal. Je souligne à cet égard que les frais d'administration des fiducies sans droit de regard constituent une dépense pour la Couronne. Dans le dernier exercice, 521 217 \$ de la totalité des montants approuvés pour des remboursements étaient pour l'administration des fiducies sans droit de regard.

Cas difficiles

Dans la plupart des cas, l'application des articles 17 et 27 est simple. Tel que mentionnés plus tôt, il y a toutefois de divers cas spéciaux qui se présentent régulièrement qui rendent l'application des règles plus difficile. Il arrive, par exemple, qu'un titulaire de charge publique principal détienne des biens contrôlés conjointement avec son épouse (ou son époux) ou un autre parent. La Loi ne prévoit rien pour ce genre de cas. Le conjoint et la famille ont le droit de détenir des biens contrôlés, mais le titulaire de charge publique principal, lui, doit s'en dessaisir. Le Commissariat a parfois eu de la difficulté à trouver un arrangement pratique qui répond aux exigences de la Loi et qui respecte le fait que la famille n'est pas visée par les obligations de dessaisissements de la Loi.

Nous avons eu quelques cas où le titulaire de charge publique principal était fiduciaire ou exécuteur d'une fiducie ou d'une succession renfermant des biens contrôlés. Dans ce cas, le titulaire de charge publique principal est aussi visé par l'interdiction de détenir des biens contrôlés, puisque, techniquement, c'est lui qui les détient. Toutefois, il se peut que l'obligation de se dessaisir des biens aille à l'encontre de ses devoirs de fiduciaire envers les bénéficiaires ou la succession. Nous lui proposons alors de se désister comme fiduciaire ou exécuteur. Cette option ne plaît pas toujours au titulaire de charge publique principal, puisque le proche décédé ou le bénéficiaire de la fiducie l'avait probablement choisi comme fiduciaire ou exécuteur par confiance ou par affection. Il est intéressant de constater qu'un titulaire de charge publique principal peut avoir une procuration visant les biens contrôlés d'une autre personne, puisque, dans ce cas, il ne détient pas véritablement les biens.

Ailleurs

Le Commissariat a jeté un coup d'œil à ce qui se fait ailleurs, entre autres dans les provinces et les territoires du Canada, au Royaume-Uni et aux États-Unis, dans le cas d'un titulaire de charge publique qui détient des valeurs cotées en bourse ou d'autres investissements spéculatifs.

Bien que les ministres soient tenus de se dessaisir de certains biens dans certaines administrations, aucune obligation générale ne semble s'appliquer à tous les autres titulaires de charge publique. Les règles dans ces administrations varient en fonction du type de titulaire de charge publique et ne s'appliqueront pas de la même façon aux ministres qu'aux hauts fonctionnaires, au personnel ministériel et aux autres titulaires de charge politiques. Le Canada semble être le seul à imposer une interdiction uniforme et absolue.



Bon nombre d'administrations exigent que des mesures soient prises uniquement si le fait de détenir certains biens place le titulaire de charge en situation de conflit d'intérêts. J'ai aussi remarqué que le dessaisissement n'est qu'une option parmi d'autres pour éliminer la possibilité d'un conflit d'intérêts. D'autres mesures, telles que la récusation ou la déclaration publique sont aussi employées dans d'autres administrations.

Éléments possibles pour une approche différente

D'après ce qui précède, j'estime qu'il serait préférable d'envisager une approche plus flexible pour régler les conflits d'intérêts liés à des valeurs cotées en bourse ou à d'autres investissements spéculatifs. Il est évident qu'une interdiction générale de détenir ce type d'investissements permet d'éviter tout conflit d'intérêts pouvant en découler, mais elle va au-delà de ce qui est nécessaire pour respecter cet objectif. On pourrait y arriver au moyen d'une approche différente, fondée sur une ou plusieurs des suggestions proposées ci-dessous.

D'abord et avant tout, bien que j'estime qu'il puisse convenir d'imposer une seule règle sur la détention de valeurs cotées en bourse à certains titulaires de charge publique, comme les ministres, les ministres d'État, les secrétaires parlementaires, les sous-ministres et peut-être même les chefs de cabinet des ministres, je crois, au moins comme règle générale, que la plupart des titulaires de charge publique principaux ne devraient être tenus de se dessaisir de leurs valeurs cotées en bourse et autres investissements spéculatifs que si ces biens créent un conflit d'intérêts réel ou possible. Dans l'exécution de leurs fonctions officielles, la plupart des titulaires de charge publique principaux ont peu ou pas d'informations privilégiées sur les valeurs cotées en bourse ou d'autres investissements spéculatifs et aucun moyen d'influer sur leur valeur. Comme il a été mentionné plus tôt, selon l'examen effectué, la majorité des dessaisissements faits par les titulaires de charge publique principaux actuels ne posaient aucun risque de conflit d'intérêts.

Parfois, c'est l'endroit où il travaille qui détermine si un titulaire de charge publique principal est susceptible d'avoir accès à de l'information privilégiée ou d'influer sur la valeur des biens contrôlés. Par exemple, il est probable qu'un conseiller politique du ministre de la Santé ait accès à de l'information privilégiée sur les compagnies pharmaceutiques et une certaine influence sur les mesures du gouvernement susceptibles de jouer sur la valeur de leurs actions. Toutefois, il est moins probable qu'il dispose d'un tel avantage dans le secteur de l'automobile. Dans le premier cas, il devrait être tenu de se dessaisir de ses biens contrôlés, tandis que dans le deuxième, il n'y a pas de risque potentiel de conflit d'intérêts.



Les membres de conseils ou de tribunaux ne participent pas dans les politiques du gouvernement et n'ont pratiquement aucun lien avec les plans, les priorités et les stratégies du gouvernement. De plus, ils sont souvent déjà régis par des règles énoncées dans la loi habilitante de leur organisation, qui restreignent leur capacité à détenir certains types de valeurs, à cause des risques de conflits d'intérêts. Les membres du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, par exemple, ne peuvent détenir des actions d'une compagnie de télécommunications.

Je pense qu'il faudrait songer à accorder à la commissaire le pouvoir discrétionnaire d'établir des mesures d'observation spéciales dans certains cas. Par exemple, lorsqu'il est difficile d'appliquer les règles générales, une déclaration publique pourrait remplacer le dessaisissement. Le seul fait de faire une déclaration peut décourager toute action inopportune. La récusation pourrait aussi convenir mieux que le dessaisissement dans le cas d'une nomination temporaire ou si le titulaire de charge publique principal agit comme exécutif d'une succession qui contient des biens qui pourraient, mais qui seraient peu susceptibles de donner lieu à un conflit d'intérêts. La récusation assure aussi la transparence du processus, puisqu'elle doit être déclarée publiquement en vertu de la Loi.



V. ÉTUDES

L'étude des circonstances entourant les allégations de contravention formulées à l'endroit d'un titulaire de charge publique ou d'un ex-titulaire de charge publique est certainement l'une de mes responsabilités les plus exigeantes et imprévisibles. Dans certains cas, l'étude peut porter sur les circonstances entourant des allégations de contravention aux anciens codes sur les conflits d'intérêts. Une prescription oblige 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'une part, 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. D'autre part, la commissaire peut amorcer une étude de son propre chef en vertu de l'article 45, si elle a des motifs de croire qu'il y a eu contravention à la Loi.

En plus des pouvoirs qui me sont conférés par la Loi, je peux également faire une enquête 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.

Études demandées par un député

Entre le 1^{er} avril 2008 et le 31 mars 2009, j'ai rédigé trois rapports d'étude sur des titulaires de charge publique principaux. Ces rapports sont accessibles au public. Le premier portait sur M. Dimitri Soudas, occupant un poste au Cabinet du premier ministre. Deux demandes de députés, reçues les 31 janvier et 1^{er} février 2008, ont donné lieu à cette étude. J'ai présenté mon rapport au premier ministre et l'ai rendu public en juin 2008. J'ai conclu que M. Soudas n'a pas contrevenu au *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat* (le Code de 2006).

Deux autres rapports d'étude portaient sur l'honorable James Flaherty, ministre des Finances, à propos de deux allégations distinctes. L'une des études faisait suite à une demande d'un député reçue le 7 février 2008. J'ai soumis mon rapport au premier ministre et l'ai rendu public le 18 décembre 2008. L'autre faisait suite à une demande d'un député reçue le 30 avril 2008. J'ai remis mon rapport au premier ministre et l'ai rendu public le 16 juillet 2008. Dans les deux cas, j'ai conclu que M. Flaherty n'avait pas contrevenu au Code de 2006.

Il y a eu également quatre autres cas de contravention possible à la Loi par un titulaire de charge publique qui m'ont été soumis par des députés. Cependant dans chacun de ces cas, il n'y avait pas de demande officielle d'étude. J'ai donné aux députés des précisions sur les obligations de la Loi à cet égard, et ils ont renoncé à faire une demande d'étude officielle.



Études amorcées par la commissaire

Au cours de la dernière année, j'ai reçu quelque 30 appels, courriels et lettres de particuliers autres que des parlementaires qui me donnaient de l'information sur diverses questions d'éthique. Presque toutes ne relevaient pas de ma compétence. Dans deux cas, les préoccupations semblaient s'inscrire dans mon mandat, alors j'ai voulu en savoir plus. Dans un cas, j'ai déterminé que rien ne portait à croire qu'on avait contrevenu à la Loi. Dans l'autre, j'ai amorcé une étude de mon propre chef. Mon rapport sera déposé sous peu, s'il ne l'a pas été au moment de la publication du présent rapport annuel.

À plusieurs reprises, les médias ont rapporté de l'information qui me laissait croire qu'un titulaire de charge publique avait manqué à ses obligations aux termes de la Loi. Dans trois cas, où les soupçons étaient particulièrement graves et nettement liés à une disposition précise de la Loi, j'ai fait des recherches plus poussées. Dans chaque cas, toutefois, j'ai déterminé qu'il n'y avait pas matière à croire qu'on avait contrevenu à la Loi.

Les renseignements reçus par les citoyens soulèvent un point important : à savoir si je peux ou devrais protéger l'identité de la personne qui fournit les renseignements dans le cadre d'une étude. Il faut que la personne visée par les allégations puisse y répliquer. Par contre, la personne qui fournit les renseignements pourrait craindre des représailles. La Loi ne prévoit pas ce genre de situations et ne comprend aucune disposition de protection contre des représailles. Il est certes possible de protéger la confidentialité de la personne ayant soulevé la question pendant un certain temps, surtout si elle n'a aucun lien direct avec le dossier et qu'elle n'a que fourni de l'information. Toutefois, il est possible qu'on ne puisse maintenir la confidentialité indéfiniment.

Par ailleurs, il y a lieu de se demander si le citoyen qui a fourni les renseignements a le droit d'être informé au cours du processus. Je ne le pense pas. J'informe le citoyen de mes raisons de ne pas enquêter, dans le cas échéant, mais, autrement, les dispositions de la Loi sur la confidentialité au cours de l'étude s'appliquent.

Les enquêtes sont menées en toute confidentialité par le Commissariat. Les conclusions ne sont rendues publiques qu'à la fin de l'étude. Si je décide de m'arrêter à l'évaluation initiale d'une plainte ou d'une préoccupation, je ne peux en expliquer les raisons. Il faut agir ainsi pour préserver la vie privée des titulaires de charge publique. Je trouve regrettable que, dans les cas très médiatisés et portant sur des allégations controversées, ma capacité à faire connaître publiquement les raisons de l'absence d'une étude est très limitée, à moins que la personne visée ne rende publique ma correspondance avec elle.



Décision de la Cour d'appel fédérale

À la fin de l'automne 2007, M. Duff Conacher, coordonnateur de Démocratie en surveillance, m'a écrit pour me demander de faire une enquête sur une présumée contravention à la Loi par le premier ministre, le procureur général du Canada et divers autres ministres.

Plus particulièrement, M. Conacher voulait que j'enquête pour savoir si ces titulaires de charge publique contreviennent à la Loi en favorisant leurs intérêts personnels ou ceux de l'ancien premier ministre, Brian Mulroney, lorsqu'ils prennent des décisions concernant l'affaire Mulroney-Schreiber. Il voulait aussi que j'émette une ordonnance exécutoire pour qu'ils se récuse de toute décision future dans cette affaire.

J'ai répondu à M. Conacher, dans une lettre datée du 7 janvier 2008, que je n'amorcerais pas une étude de mon propre chef, puisque je ne croyais pas disposer de suffisamment de preuves crédibles à l'effet que ces titulaires de charge publique contrevenaient à la Loi en se servant de leurs fonctions ou de leur poste pour favoriser leurs intérêts personnels ou ceux de M. Mulroney. Je n'ai donc pas jugé nécessaire d'émettre des ordonnances exécutoires pour exiger une récusation.

Démocratie sous surveillance a demandé une révision judiciaire de ma lettre du 7 janvier 2008, alléguant que j'avais fait une erreur donnant lieu à révision en refusant d'amorcer une étude de mon propre chef. Cette demande a été entendue par la Cour d'appel fédérale le 21 janvier 2009 et rejetée avec dépens.

Dans ses motifs, la Cour d'appel fédérale a rejeté à l'unanimité la demande de révision judiciaire de Démocratie sous surveillance pour défaut de compétence, puisque je n'ai aucune obligation légale envers M. Conacher de procéder à une étude à sa demande et que ma lettre ne constituait pas une décision donnant lieu à révision par la Cour. Une requête en autorisation à la Cour suprême du Canada a par la suite été déposée par Démocratie sous surveillance. Le 11 juin 2009, la Cour suprême a rejeté la demande avec dépens.



VI. ADMINISTRATION

Ressources humaines

Le Commissariat est une entité parlementaire qui ne fait pas partie du noyau de la fonction publique. Ce statut lui procure une certaine souplesse dans la gestion des ressources humaines. Le Commissariat a ses propres conditions d'emploi et a adopté une structure de classification à l'image de son rôle particulier et des compétences requises pour s'acquitter de son mandat. Bien qu'il ne soit pas assujéti à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, le Commissariat se fait un devoir d'appliquer les principes de cette Loi dans la nomination de ses employés.

Du côté des ressources humaines, j'ai fait plusieurs autres changements organisationnels afin de mieux tenir compte des besoins de l'organisation.

Le groupe Conseils et conformité a été restructuré afin de mieux répondre aux besoins des titulaires de charge publique et faire en sorte que les avis soient cohérents et exhaustifs. Nous continuons à développer de meilleurs outils de travail afin de faciliter l'accès aux interprétations et aux précédents importants.

J'ai créé un nouveau groupe 'apprentissage et communication', responsable de la recherche, de développer et gérer des outils d'apprentissage pour le personnel et les activités de sensibilisation et de communications. Bien que la dotation ne soit pas terminée, ce groupe a commencé à élaborer un programme de recherche pour identifier et analyser les sujets d'intérêt pour le Commissariat et pour aborder les problèmes à mesure qu'ils se présentent.

La structure établie l'an dernier pour notre service juridique et la gestion corporative demeure solide.

Le Commissariat compte 47 postes, dont 8 étaient vacants au 31 mars 2009. Le maintien de l'effectif est un défi auquel sont confrontées la plupart des organisations, surtout les petites, et le Commissariat ne fait pas exception. Malgré avoir réussi à attirer 12 nouveaux employés au cours de l'année, notamment par des concours et par des affectations dans le cadre du programme Échanges Canada, le Commissariat a tout de même perdu 10 employés au cours de la même période, dont 6 au profit de la fonction publique. Le Commissariat continue de chercher des façons d'être compétitifs avec de plus grands employeurs. Dans le dernier exercice financier, il a évalué et mis à jour toutes les descriptions de tâches et revu ses conditions de rémunération.

Le Commissariat compte mettre en œuvre un programme de perfectionnement au courant de l'actuel exercice financier qui permettra aux employés ayant certaines compétences prédéterminées d'acquérir les connaissances et les compétences requises pour devenir conseillers à la conformité. Cette stratégie devrait permettre de régler le problème du manque de candidats qualifiés pour les postes de conseillers.



Cette année, le Commissariat a poursuivi son développement de politiques corporatives et ses outils en créant une mesure de délégation de pouvoir pour la gestion des ressources humaines, des directives sur l'évaluation de rendement et une politique officielle sur la prévention et la résolution de harcèlement.

Finances

Le budget de fonctionnement du Commissariat était de 7,1 millions de dollars pour 2008-2009, dont 4,5 millions pour la rémunération. Une part importante du budget non salarial est consacrée à des arrangements avec la Chambre des communes, la Bibliothèque du Parlement et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada pour des services administratifs au Commissariat. Ces arrangements sont nécessaires en raison de la petite taille du Commissariat.

Les états financiers du Commissariat sont joints au présent rapport. On verra que le budget prévu pour 2008-2009 n'a pas été entièrement utilisé, principalement en raison des problèmes de dotation susmentionnés. Il faut aussi prévoir une réserve pour les imprévus, comme un nombre anormalement élevé de demandes d'enquêtes ou d'autres projets importants.



VII. REGARD VERS L'AVENIR

À l'aube de mon deuxième anniversaire dans mes fonctions de commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique, je suis fier des progrès accomplis dans la maîtrise des subtilités de la *Loi sur les conflits d'intérêts* et dans la mise en place de mesures visant à ce que la Loi soit appliquée de façon équitable et cohérente. Nous sommes maintenant en mesure d'augmenter nos efforts afin d'élargir nos horizons.

La première priorité fixée dans les premiers mois de mon mandat, c'est-à-dire de donner des conseils clairs, cohérents et fondés sur le bon sens, demeure fondamentale dans notre travail.

Il est prioritaire d'informer les titulaires de charge publique de leurs obligations aux termes de la Loi et de combler les lacunes que nous observons à propos de la Loi et de sa compréhension.

Tout au long du rapport, j'ai relevé certains points pour lesquels soit il est difficile de surveiller la conformité, soit il faudrait prendre des mesures supplémentaires afin d'encourager ou de contraindre les titulaires de charge publique à se conformer. Je continuerai d'essayer de trouver des solutions au cours de la prochaine année.

Durant les deux premières années, nous avons consacré beaucoup d'énergie à relever les dispositions de la Loi qui posent des difficultés d'interprétation ou des défis administratifs. Mon premier rapport annuel sur la Loi et le présent rapport ont fait état de ces difficultés. Il reste certes quelques points à éclaircir, mais nous pourrions dorénavant consacrer nos efforts à mieux comprendre les régimes que nous gérons. Nous comptons y parvenir en examinant attentivement les pratiques et les politiques d'autres administrations, tant au Canada qu'à l'étranger.

Par ailleurs, nous insisterons davantage sur les communications afin de sensibiliser la population au mandat du Commissariat.

Sur le plan administratif, il reste encore quelques mesures de dotation importantes à prendre, notamment doter le poste de cadre responsable de l'apprentissage et des communications. Pour mieux aider nos conseillers à communiquer avec les titulaires de charge publique et les députés, nous continuerons d'améliorer nos outils de travail internes.

Essentiellement, pour la troisième année de mon mandat de commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique, nous poursuivrons avec professionnalisme notre travail de base, qui consiste à donner des conseils et à voir au respect de la Loi, tout en approfondissant nos connaissances et en améliorant nos efforts de communication et de sensibilisation.

La force d'une organisation tient à son personnel. Je tiens à remercier le personnel du Commissariat pour son dévouement et son engagement à m'appuyer dans mes fonctions et pour avoir rendu possible les réalisations de cette année.



VIII. ANNEXE : ÉTATS FINANCIERS

État des résultats (non vérifié)

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

	2009			2008
	Opérations	Enquêtes	Total	Total
Salaires et avantages sociaux	3 191 624	1 183 966	4 375 590	3 900 230
Services professionnels et spéciaux	742 861	303 220	1 046 081	964 810
Installations	488 741	181 318	670 059	485 358
Amortissement	93 466	34 675	128 141	283 356
Communications, déplacements et réinstallations	65 830	14 665	80 495	58 976
Fournitures et approvisionnements	38 288	9 060	47 348	53 020
Réparations et entretien	34,089	9,144	43,233	48,416
Locations d'équipements	19 424	7 119	26 543	25 745
Information	13 046	4 158	17 204	17 453
Perte sur la radiation d'immobilisations corporelles	10 253	3 803	14 056	
Total des charges	4 697 622	1 751 128	6 448 750	5 837 364
Coût de fonctionnement net	(4 697 622)	(1 751 128)	(6 448 750)	(5 837 364)

Les notes complémentaires font partie intégrante des états financiers.

État de la situation financière (non vérifié)

au 31 mars
(en dollars)

	<u>2009</u>	<u>2008</u>
Actif		
Actif financier		
Débiteurs et avances (note 4)	<u>313 932</u>	<u>57 107</u>
Total de l'actif financier	313 932	57 107
Actif non financier		
Immobilisations corporelles (note 5)	<u>403 334</u>	<u>379 685</u>
TOTAL	<u>717 266</u>	<u>436 792</u>
Passif		
Créditeurs et charges à payer	437 301	266 596
Indemnités de vacances et congés compensatoires	143 400	131 237
Indemnités de départ (note 6)	<u>825 830</u>	<u>726 720</u>
Total du passif	1 406 531	1 124 553
Avoir du Canada	<u>(689 265)</u>	<u>(687 761)</u>
TOTAL	<u>717 266</u>	<u>436 792</u>

Les notes complémentaires font partie intégrante des états financiers.

État de l'avoir du Canada (non vérifié)

au 31 mars
(en dollars)

	<u>2009</u>	<u>2008</u>
Avoir du Canada, début de l'exercice	(687 761)	(1 027 339)
Coût de fonctionnement net	(6 448 750)	(5 837 364)
Crédits de l'exercice utilisés (note 3)	5 451 068	4 852 651
Variation de la situation nette du Trésor (note 3)	79 238	635 287
Services fournis gratuitement par d'autres ministères (note 7)	916 940	689 004
Avoir du Canada, fin de l'exercice	<u>(689 265)</u>	<u>(687 761)</u>

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>2009</u>	<u>2008</u>
Activités de fonctionnement		
<i>Coût de fonctionnement net</i>	6 448 750	5 837 364
Éléments n'affectant pas l'encaisse :		
Amortissement des immobilisations corporelles	(128 141)	(283 356)
Services fournis gratuitement par d'autres ministères (note 7)	(916 940)	(689 004)
Perte sur la radiation d'immobilisations corporelles	(14 056)	
	5 389 613	4 865 004
Augmentation (diminution) des débiteurs et avances	256 825	(107 257)
Diminution (augmentation) du passif	(281 978)	688 806
Encaisse utilisée par les activités de fonctionnement	<u>5 364 460</u>	<u>5 446 553</u>
Activités d'investissement en immobilisations		
Acquisition d'immobilisations corporelles	165 846	41 385
Encaisse utilisée par les activités d'investissement en immobilisations	<u>165 846</u>	<u>41 385</u>
Activités de financement		
Encaisse nette fournie par le gouvernement du Canada	<u>5 530 306</u>	<u>5 487 938</u>

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 des registres publics 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 deux activités :

Opérations - Cette activité englobe toutes les actions posées par les employés du Commissariat afin de s'assurer que les députés et les titulaires de charge publique respectent les mesures prévues. Les opérations du Commissariat sont appuyées par les Services légaux, Politiques et communications et Gestion corporative. La commissaire est tenue de faire rapport annuellement au Parlement des activités du Commissariat.

Enquêtes - Il devient nécessaire de procéder à l'occasion à des enquêtes basées sur des allégations faites par des députés ou des sénateurs. Une enquête peut également être instituée du propre chef de la commissaire si elle le juge nécessaire selon les informations dont elle dispose.

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 : Modification de convention comptable - Depuis le 1er avril 2008, toutes les immobilisations corporelles et améliorations locatives ayant un coût initial de 2 500\$ ou plus sont comptabilisées à leur coût d'acquisition.

Ceci reflète un changement dans le seuil pour la capitalisation de ses immobilisations corporelles, soit de 500\$ à 2 500\$. Le solde non-amorti des immobilisations corporelles avec un coût d'origine de moins de 2 500\$ a été radié durant l'exercice financier en cours. Cette radiation est reflétée dans les dépenses de l'année courante au montant de 14 056 \$, ainsi que dans une réduction de la valeur comptable nette des immobilisations corporelles pour le même montant et une réduction équivalente dans l'avoir du Canada.

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>2009</u>	<u>2008</u>
Coût de fonctionnement net	6 448 750	5 837 364
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	(128 141)	(283 356)
Services fournis gratuitement par d'autres ministères	(916 940)	(689 004)
(Augmentation) des indemnités de vacances et congés compensatoires	(12 163)	(33 691)
(Augmentation) des indemnités de départ	(99 110)	(73 180)
Ajustement au passif de l'exercice antérieur	6 882	53 133
Perte sur la radiation d'immobilisations corporelles	(14 056)	
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	165 846	41 385
Crédits de l'exercice en cours utilisés	<u>5 451 068</u>	<u>4 852 651</u>

(b) Crédits fournis et utilisés

	<u>2009</u>	<u>2008</u>
Crédit 20 - Dépenses de fonctionnement	6 566 850	5 249 000
Montants législatifs	548 121	518 166
Moins :		
Crédits annulés : fonctionnement	(1 663 903)	(914 515)
Total crédits utilisés	<u>5 451 068</u>	<u>4 852 651</u>

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

	<u>2009</u>	<u>2008</u>
Encaisse nette fournie par le gouvernement	5 530 306	5 487 938
Variation de la situation nette du Trésor		
Variation des débiteurs et des avances	(256 825)	107 257
Variation des créditeurs et des charges à payer	170 705	(795 677)
Autres ajustements	6 882	53 133
	(79 238)	(635 287)
Crédits de l'exercice en cours utilisés	<u>5 451 068</u>	<u>4 852 651</u>

4. Débiteurs et avances

Le tableau suivant donne le détail des débiteurs et avances :

	<u>2009</u>	<u>2008</u>
Débiteurs des autres ministères et organismes fédéraux	313 432	56 607
Avances aux employés	500	500
Total	<u>313 932</u>	<u>57 107</u>

5. Immobilisations corporelles

Catégorie d'immobilisations	Coût				Amortissement cumulé				2009 Valeur comptable	2008 Valeur comptable
	Solde d'ouverture	Acquisitions	Aliénation et radiation	Solde de clôture	Solde d'ouverture	Amortissement	Aliénation et radiation	Solde de clôture		
Matériel et outillage	16,881		3,380	13,501	3,919	1,172	850	4,241	9,260	12,962
Autre matériel	317,417	45,323	8,728	354,012	95,073	31,312	1,641	124,744	229,268	222,344
Matériel informatique	238,550		140,639	97,911	173,830	28,121	136,915	65,036	32,875	64,720
Logiciels	150,177		111,028	39,149	123,673	11,033	110,313	24,393	14,756	26,504
Améliorations locatives	447,123	120,523		567,646	393,968	56,503		450,471	117,175	53,155
Total	1,170,148	165,846	263,775	1,072,219	790,463	128,141	249,719	668,885	403,334	379,685

La charge d'amortissement pour l'exercice se terminant le 31 mars 2009 s'élève à 128 141\$ (total pour année 2008 - 283 356\$)

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 2008-2009 les charges s'élèvent à 395 743\$ (377 743\$ en 2007-2008), soit environ 2,0 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.

6. Avantages sociaux (suite)

(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>2009</u>	<u>2008</u>
Obligation au titre des prestations constituées, début de l'exercice	726 720	653 540
Charge pour l'exercice	99 110	73 180
Prestations versées pendant l'exercice		
Obligation au titre des prestations constituées, fin de l'exercice	<u>825 830</u>	<u>726 720</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>2009</u>	<u>2008</u>
Installations	670 058	485 358
Cotisations de l'employeur au régime de soins de santé et au régime de soins dentaires	246 882	203 646
Total	<u>916 940</u>	<u>689 004</u>

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 à la fin de l'exercice entre apparentés

	<u>2009</u>	<u>2008</u>
Créditeurs - autres ministères et organismes	116 075	69 519