



Commissariat aux
conflits d'intérêts et à
l'éthique

Office of the Conflict
of Interest and Ethics
Commissioner

2009-2010 RAPPORT ANNUEL

ayant trait au
*CODE RÉGISSANT LES CONFLITS D'INTÉRÊTS
DES DÉPUTÉS*



Le 23 juin 2010

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

Le rapport annuel 2009-2010

ayant trait au
Code régissant les conflits d'intérêts des députés

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

© Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique, Parlement du Canada
062010-21F





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 23 juin 2010

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

Monsieur le Président,

Je suis heureuse de vous soumettre mon rapport sur l'exécution de mes responsabilités et fonctions sous le *Code régissant les conflits d'intérêts des députés* pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 2010.

Ceci respecte mes engagements sous l'alinéa 90(1)a) 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)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 l'exercice 2009-2010 se terminant le 31 mars 2010.

Un rapport distinct 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 termes de la *Loi sur les conflits d'intérêts* en ce qui concerne les titulaires de charge publique pour le même exercice.

TABLE MATIÈRES

I.	INTRODUCTION	1
II.	NOUS AVONS ATTEINT NOTRE VITESSE DE CROISIÈRE ET NOUS ALLONS DE L'AVANT.....	2
III.	APPLICATION DU CODE.....	4
	Obligations de divulgation des députés	4
	<i>Obligations de divulgation en vertu du Code suite à une élection</i>	4
	<i>Examen annuel des mesures d'observation</i>	5
	<i>Autres obligations de divulgation</i>	5
	Registre des députés.....	6
	Procédures améliorées pour faciliter la mise en conformité.....	6
	<i>Un meilleur système de gestion des cas</i>	7
	Liste des déplacements parrainés.....	7
IV.	QUESTIONS À NOTER	8
	Modifications aux dispositions concernant les cadeaux	8
	Examen continu du Code.....	9
	Changements importants.....	9
V.	ÉTUDES ET ENQUÊTES.....	11
	Études et enquêtes.....	11
	<i>Identifications sur des chèques symboliques ou d'autres accessoires</i>	11
	<i>Financement politique et lobbyistes</i>	12
	<i>Autres études en vertu de la Loi</i>	12
	<i>Autres enquêtes</i>	13
	Exigences procédurales pour demander une étude ou une enquête.....	13
	<i>Enquêtes menées en parallèle en vertu de la Loi et du Code</i>	14
	Confidentialité des enquêtes et des études.....	15
	Rôle des avocats dans les enquêtes	16
	Observations générales	16
	<i>Éviter les conflits d'intérêts</i>	16
	<i>Faire enquête en se fondant sur des motifs raisonnables</i>	17
	<i>Intérêts personnels et intérêts politiques</i>	17
	<i>Le mandat d'éthique</i>	17

VI. SENSIBILISATION ET COMMUNICATIONS	19
Sensibilisation des titulaires de charge publique et des députés.....	19
Liens avec mes homologues	19
Comparutions et exposés	20
Communications avec les médias et le public	20
Nouveaux enjeux	21
VII. ADMINISTRATION.....	22
Ressources humaines	22
Finances	22
VIII. REGARD VERS L'AVENIR	24
ANNEXE A – SOMMAIRE DES RESSOURCES.....	25

I. INTRODUCTION

Voici l'un des deux rapports annuels que publie le Commissariat. Le présent rapport a trait au *Code régissant les conflits d'intérêts des députés* (Code) et l'autre à la *Loi sur les conflits d'intérêts* (Loi).

La commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique est chargée d'administrer la Loi et le Code. Ces deux régimes ont pour but de veiller à ce que les personnes nommées ou élues à des postes officiels, qu'elles soient titulaires de charge publique ou députés, ne se trouvent pas en situation de conflits d'intérêts. La commissaire a également pour mandat de donner des conseils au premier ministre, à titre confidentiel, sur les questions de conflits d'intérêts et d'éthique.

La Loi, qui est entrée en vigueur en juillet 2007, s'applique aux titulaires de charge publique, c'est-à-dire aux ministres, aux secrétaires parlementaires, au personnel ministériel, aux conseillers ministériels, aux sous-ministres et à la plupart de ceux nommés à des postes à temps plein et à temps partiel par le gouverneur en conseil. Il y a environ 2 800 titulaires de charge publique assujettis à la Loi, dont plus de la moitié travaillent à temps partiel.

Le Code figure en annexe du *Règlement de la Chambre des communes*. Il s'applique aux 308 députés de la Chambre des communes. Le Code a été adopté par la Chambre des communes en 2004, puis modifié en 2007, 2008 et 2009.

L'objectif général de la Loi et du Code est d'accroître la confiance du public envers le gouvernement en établissant des règles de conduite claires en matière de conflits d'intérêts pour les titulaires de charge publique et les députés. Ces règles les obligent à respecter des normes qui font passer l'intérêt public avant leurs intérêts personnels lorsque les deux régimes entrent en conflit. La Loi comprend également une série de règles régissant l'après-mandat. Le but premier de la Loi et du Code est la prévention. Les règles et les procédures énoncées dans chacun d'eux visent à minimiser la possibilité de conflits entre les intérêts personnels et l'intérêt public.

Les principales responsabilités du Commissariat sont les suivantes :

- conseiller les titulaires de charge publique et les députés en ce qui concerne leurs obligations en vertu de la Loi et du Code;
- recevoir et examiner les rapports confidentiels des titulaires de charge publique et des députés en ce qui concerne leurs biens, leurs dettes, leur revenu et leurs activités afin d'établir les mesures d'observation adéquates et donner des conseils à cet égard;
- tenir des dossiers confidentiels des renseignements devant lui être communiqués;
- tenir des registres publics des renseignements à déclarer;
- effectuer des enquêtes et des examens relativement à des allégations de contravention à la Loi et au Code.



II. NOUS AVONS ATTEINT NOTRE VITESSE DE CROISIÈRE ET NOUS ALLONS DE L'AVANT

Le présent rapport annuel sera déposé à l'approche du troisième anniversaire de ma nomination à titre de commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique. J'estime que le Commissariat a établi le bon rythme dans l'administration de nos deux régimes de conflits d'intérêts, soit la *Loi sur les conflits d'intérêts* (Loi) et le *Code régissant les conflits d'intérêts des députés* (Code). Les accomplissements de nos deux premières années à bâtir l'organisation et à comprendre la Loi et le Code nous ont permis de faire face à de nouveaux défis sur le plan de l'application de ces deux régimes d'éthique à la fois similaires et distincts.

Notre responsabilité première est d'aider les titulaires de charge publique à se conformer à la Loi et les députés à se conformer au Code; le rôle consultatif que joue le Commissariat à ce chapitre est fondamental lorsqu'il s'agit de les aider à respecter leurs obligations. Mon personnel et moi-même communiquons avec eux et les rencontrons régulièrement afin de répondre à leurs questions et à leurs préoccupations. Notre travail à cet égard s'est grandement amélioré dans la dernière année grâce au dévouement constant du personnel en place et à la dotation de presque tous les postes.

Cette année, le Commissariat a amélioré plusieurs de ses processus. Il a notamment mis en place un système de rappels, qui permet d'aviser les titulaires de charge publique et les députés à l'approche des délais qu'ils doivent respecter en matière de déclaration et de conformité. Cette mesure a permis de faire respecter davantage les délais imposés par la Loi et le Code. Les conseillers utilisent également une version améliorée du système électronique de gestion des cas qui leur permet de fournir des conseils plus rapidement aux titulaires de charge publique et aux députés.

Nous avons poursuivi auprès des titulaires de charge publique et des députés nos activités de sensibilisation, dont des séances d'information, des présentations et des communications écrites directes afin de leur expliquer leurs obligations en vertu de la Loi et du Code et de répondre à leurs questions.

Nous avons entrepris un certain nombre d'enquêtes importantes au cours de l'année. Pour la première fois, il a fallu dans plusieurs cas mener une étude et une enquête simultanément en vertu de la Loi et du Code, parce que les députés visés étaient assujettis au Code mais également à la Loi, en tant que ministres ou secrétaires parlementaires. Bien que les deux régimes s'inspirent essentiellement des mêmes principes sous-jacents, les quelques différences entre les deux rendaient nécessaire la tenue de deux analyses distinctes.

J'ai eu l'occasion cette année d'examiner soigneusement certains aspects fondamentaux de mon mandat, en particulier les limites du concept d'intérêt personnel. Ce concept est au cœur des deux régimes, dont chacun vise à assurer que l'intérêt public prenne préséance sur les intérêts personnels. J'ai également eu la possibilité de mesurer à quel point mon mandat général en matière d'éthique dépasse les limites du conflit d'intérêts. J'aborderai ces deux points plus en détail à la section V de mon rapport.

Je présente dans ce rapport annuel, comme je l'ai fait dans les rapports précédents, des sections de la Loi qui nous ont présenté certains défis ainsi que les démarches que nous avons



prises à leur égard. J'ai continué de travailler avec le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre des communes afin de proposer des améliorations au Code en fonction de nos expériences passées.

J'ai comparu devant le Comité permanent et son Sous-comité des cadeaux, et j'ai fait part aux membres de certaines de mes réserves au sujet des dispositions du Code liées aux cadeaux et aux autres avantages. J'ai proposé plusieurs modifications à ces dispositions, et j'ai été ravie de constater que la plupart de ces suggestions ont été prises en compte et approuvées par la Chambre des communes le 4 juin 2009.

L'automne dernier, j'ai rencontré de nouveau le Comité permanent, cette fois pour lui exprimer mes préoccupations quant aux dispositions du Code relatives à la divulgation et aux enquêtes. À la demande du Comité, j'ai présenté des propositions afin de modifier ces passages.

J'ai également été appelée à témoigner à deux différentes reprises devant la Commission Oliphant, la Commission d'enquête concernant les allégations au sujet des transactions financières et commerciales entre Karlheinz Schreiber et le très honorable Brian Mulroney. En juin, j'ai témoigné au sujet des obligations d'après-mandat, et en juillet, sur des activités extérieures des ministres et du personnel ministériel relativement à leurs obligations d'après-mandat.

L'an dernier nous avons saisi un certain nombre d'opportunités pour échanger de l'information avec des représentants provinciaux, territoriaux et internationaux, ce qui nous a permis de comparer nos régimes avec ceux des autres.

Au cours de la dernière année, j'ai assisté, au Salvador, à la deuxième Conférence sur l'éthique et la démocratie, une conférence internationale organisée par le gouvernement du Canada, à laquelle prennent part plusieurs universitaires du pays. J'y ai fait une présentation. La conférence a porté principalement sur l'Amérique centrale, mais des représentants d'un peu partout y ont été délégués.

Le Commissariat a collaboré à plusieurs reprises avec l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) au cours de la dernière année. Il est également membre du Council on Governmental Ethics Laws (COGEL) et y délègue des représentants à sa conférence chaque année.

En mars 2010, le Commissariat a accepté de jouer un rôle de coordination auprès du Réseau canadien des conflits d'intérêts qui réunit les commissaires fédéral, provinciaux et territoriaux. Le Commissariat est maintenant chargé de recueillir et de diffuser au sein du réseau des renseignements et des documents obtenus par les différentes juridictions au sein du Canada ou élaborés par celles-ci.

Dans les sections suivantes de ce rapport annuel, je fournis davantage de détails sur les sujets touchés brièvement dans ce sommaire. En regardant les derniers 12 mois qui se sont avérés occupés et fructueux, je demeure reconnaissante des contributions de mon personnel et de la bonne volonté des titulaires de charge publique et des députés de la Chambre des communes.



III. APPLICATION DU CODE

Le *Code régissant les conflits d'intérêts des députés* (Code) s'applique aux 308 députés de la Chambre des communes, y compris aux ministres et aux secrétaires parlementaires qui sont également assujettis à la *Loi sur les conflits d'intérêts* (Loi).

Tous les députés doivent observer certaines règles de base. Ils ont l'obligation de faire une déclaration confidentielle initiale, décrite ci-dessous, après leur élection. Il leur est interdit de favoriser certains intérêts personnels et ne peuvent se prévaloir de leur influence à titre de députés, ni se servir de renseignements obtenus dans le cadre de leur charge et qui ne sont pas connus du public, à des fins personnelles. Il leur est par ailleurs interdit d'accepter des cadeaux ou d'autres avantages qui pourraient donner à penser qu'ils ont été offerts pour les influencer. Il existe des règles de déclaration liées à des questions pouvant survenir dans le cadre de leurs fonctions parlementaires et qui pourraient toucher les intérêts personnels. Enfin, ils doivent se récuser d'un débat ou d'un vote à l'égard de toute question dans laquelle ils ont un intérêt personnel.

L'un des rôles les plus importants du Commissariat est de donner aux députés des conseils, à titre confidentiel, sur l'application du Code relativement à leur propre situation afin de s'assurer qu'ils respectent le Code. Au cours de l'année, nous avons répondu à près de 300 appels téléphoniques et courriels de la part de députés. Alors que certaines questions sont relativement simples à traiter, d'autres peuvent présenter des défis.

Dans la présente section, je rends compte des activités menées par le Commissariat pour aider les députés à observer les exigences du Code. Dans la section suivante, « Questions à noter », je me penche sur d'autres aspects de notre travail auprès des députés ainsi que de notre administration du Code.

Obligations de divulgation des députés

Les conseillers du Commissariat guident les députés lors de leur mise en conformité initiale et de l'examen annuel, et les conseillent au besoin. Le Code repose sur la divulgation volontaire. Par conséquent, l'aide et les conseils que nous offrons dépendent en grande partie de l'information que les députés fournissent au Commissariat. Celui-ci demandera au besoin des renseignements supplémentaires et consultera des documents publics, comme des registres ou des sites Web d'entreprises. Nous prenons également note des informations médiatiques ou autre information publique qui pourraient être pertinentes aux obligations de conformité des députés. Parallèlement, il incombe à chaque député de nous fournir des renseignements complets et exacts.

Obligations de divulgation en vertu du Code suite à une élection

Chaque député doit déposer auprès du Commissariat une déclaration confidentielle dans les 60 jours qui suivent l'annonce de son élection dans la *Gazette du Canada*. La déclaration doit comprendre les éléments suivants : une liste de ses biens, ses éléments de passif directs et éventuels, ses sources de revenu, toute fiducie connue dont il pourrait en tirer un avantage ou un revenu, ses avantages tirés de contrats avec le gouvernement et ses activités exercées à



l'extérieur du Parlement. Les députés doivent aussi déployer des efforts raisonnables pour divulguer les mêmes renseignements à propos de leur époux(se) ou conjoint(e) de fait ainsi que de leur(s) enfant(s) à charge. Les renseignements que nous recevons sont examinés par les conseillers qui, en consultation avec les députés, veillent au respect de leurs obligations en vertu du Code.

Au terme de ce processus de mise en conformité, chaque député est tenu de signer une déclaration sommaire préparée par le Commissariat. Une fois signée, la déclaration sommaire est rendue publique. Même s'elle n'est pas aussi détaillée que la déclaration confidentielle remise au Commissariat, la déclaration sommaire accorde une mesure de transparence. Les déclarations sommaires sont affichées pour examen dans le registre public de notre site Web. Elles sont aussi disponibles au Commissariat pour fin de consultation ou, sur demande, par télécopieur ou par courriel.

Le Code exige une échéance de 60 jours pour la déclaration confidentielle, mais n'impose pas de telle échéance dans le cas du processus de mise en conformité, contrairement à la *Loi sur les conflits d'intérêts*, qui prévoit que les déclarations publiques, les dessaisissements et d'autres mesures connexes doivent être effectués dans les 120 jours. J'estime que le fait qu'il n'y ait pas d'échéance en vertu du *Code* réduit le sentiment d'urgence et l'importance de ce processus de mise en conformité initial. Par conséquent, les retards sont souvent plus longs en vertu du Code que de la Loi pour mener des mesures d'observation similaires. Je constate que deux députés n'ont pas encore signé leur déclaration sommaire à l'issue des élections d'octobre 2008.

Examen annuel des mesures d'observation

Le Code exige également un examen annuel des renseignements fournis dans les déclarations des députés. Chaque année, nous envoyons aux députés une lettre vers la date à laquelle ils ont signé leur premier sommaire. Leurs réponses sont soumises à l'examen et, le cas échéant, les mesures d'observation sont mises à jour. Si aucun changement n'a été apporté aux renseignements publics, un nouveau sommaire n'est pas requis; le plus récent demeure valide.

Au cours du dernier exercice, 75 députés devaient se soumettre à un examen annuel, puisqu'ils étaient les seuls, après l'élection générale d'octobre 2008, à avoir signé leur sommaire initial avant la fin de cet exercice. En date du 31 mars 2010, nous avons reçu 42 réponses.

Autres obligations de divulgation

L'examen annuel n'est pas le seul mécanisme servant à examiner et à modifier les mesures d'observation établies par les députés. Selon le Code, ceux-ci doivent informer le Commissariat de tout changement important apporté aux renseignements exigés dans leur déclaration confidentielle dans les 60 jours suivant le changement. Il arrive dans certains cas que le Commissariat ne découvre que lors de l'examen annuel des changements qui, de par leur importance, auraient dû nous être signalés dans les 60 jours suivant leur apparition. J'approfondirai la question dans la prochaine section.

Les députés doivent en outre déclarer au Commissariat les cadeaux et autres avantages liés à leurs fonctions d'une valeur, individuelle ou cumulative d'une seule provenance, de 500 \$ ou plus. Ils sont également tenus de déclarer les situations où ils acceptent des déplacements parrainés d'une valeur supérieure à 500 \$.

Je ne saurais trop insister sur le fait que même si les députés sont tenus de déclarer l'acceptation d'un cadeau ou autre avantage d'une valeur de 500 \$ ou plus, la valeur monétaire ne constitue pas le facteur déterminant dans la décision d'accepter ou non le cadeau ou autre avantage. Je les encourage donc à communiquer avec le Commissariat s'ils ont des doutes sur l'acceptabilité du cadeau ou autre avantage.

Nous pouvons suivre le cheminement des déclarations confidentielles, des déclarations sommaires et des examens annuels, car les processus à leur égard sont lancés par le Commissariat. Toutefois, nous ne savons pas nécessairement quand les députés acceptent des cadeaux ou d'autres avantages, ou des déplacements parrainés, ou encore quand il y a un changement important aux renseignements contenus dans leur déclaration confidentielle puisque la divulgation de ces éléments est leur responsabilité.

Registre des députés

Depuis le 31 mars 2009, le site Web du Commissariat offre un registre public en ligne qui donne facilement accès aux renseignements que les députés sont tenus de déclarer publiquement, dont les cadeaux et autres avantages ainsi que les déplacements parrainés.

Il faut souligner, cependant, que ce registre en ligne ne contient que les renseignements rendus publics depuis le 27 janvier 2009, date à laquelle la Chambre des communes a approuvé les formulaires connexes. Ceux rendus publics avant cette date peuvent être consultés uniquement dans la version papier du registre, gardée au Commissariat. Ce registre est accessible au public pendant les heures ouvrables ou, sur demande, par télécopieur ou par courriel.

Mon personnel se fait souvent demander par des citoyens ou des représentants des médias pourquoi l'ensemble complet des documents justificatifs ayant trait à chaque déclaration de déplacement parrainé n'est pas publié dans le registre public disponible en ligne. Nous avons récemment commencé à publier ces renseignements lorsque cela était possible, et les documents justificatifs sont versés au registre papier gardé au Commissariat. Toutefois, dans certains cas, les députés ont indiqué au Commissariat avoir été incapables d'obtenir ces documents. Nous améliorons actuellement notre registre public disponible en ligne afin que tous les documents relatifs aux déplacements parrainés déposés au Commissariat soient publiés.

Procédures améliorées pour faciliter la mise en conformité

Le Commissariat continue de trouver des moyens d'améliorer ses processus de conformité pour aider les titulaires de charge publique et les députés à se conformer à la *Loi sur les conflits d'intérêts* ou au Code. Nous offrons aux nouveaux députés élus des rencontres individuelles et les encourageons à consulter un conseiller tout au long du processus de mise en conformité initial. Dans mon rapport annuel ayant trait au Code l'an dernier, j'ai parlé du système de rappels



que nous avons instauré concernant l'échéance de 60 jours pour les déclarations confidentielles. Je suis heureuse de constater que ce système de rappels a grandement amélioré le respect des échéances.

À la suite des élections partielles de 2009, quatre nouveaux députés sont entrés en fonction. Nos conseillers ont travaillé avec eux afin de s'assurer qu'ils se conforment à leurs obligations. Les conseillers ont en outre suivi de près l'échéance de 60 jours pour la présentation des déclarations confidentielles et ont rappelé aux députés leur obligation à l'approche de l'échéance. Ainsi, non seulement ces déclarations ont été présentées dans les 60 jours, mais les députés ont tous respecté leurs obligations dans un délai comparable à ceux prévus par la Loi.

Un meilleur système de gestion des cas

Nous avons procédé à une mise à niveau importante de notre système électronique de gestion de cas, dans lequel nous entrons des renseignements pertinents sur les titulaires de charge publique et les députés. Bien que nous ne recueillions pas de renseignements supplémentaires des députés, l'information qu'ils nous fournissent est maintenant sauvegardée dans un format plus convivial qui donne à nos conseillers un accès instantané à la correspondance récente.

Notre système de gestion de cas continue à être appuyé par l'infrastructure nécessaire à assurer la sécurité des données recueillies par le Commissariat. Parallèlement, il permet à nos conseillers de servir les députés plus efficacement lorsqu'ils communiquent avec le Commissariat par téléphone et de mieux gérer leurs dossiers en général.

Liste des déplacements parrainés

Je dois soumettre à la Chambre des communes une liste des déplacements parrainés acceptés par les députés au cours de l'année civile précédente.

Auparavant, j'étais tenue de préparer la liste au plus tard le 31 janvier de chaque année, même si les députés avaient, eux, jusqu'à la fin de février pour divulguer les déplacements parrainés. Je n'avais donc pas tout reçu avant mon échéance. Chaque année, je devais ajouter un addenda afin d'inclure les députés qui n'avaient pas fait leur déclaration au 31 janvier pour l'année précédente. L'an dernier, j'ai proposé au Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre d'envisager une modification technique au Code, afin que l'échéance soit plutôt fixée au 31 mars pour le dépôt de la liste des déplacements parrainés. Cette proposition a été acceptée par la Comité et par la suite a été approuvée par la Chambre des communes le 4 juin 2009. L'échéance de 60 jours que doivent respecter les députés pour déclarer leurs déplacements parrainés demeure inchangée. Cela devrait aider à faire en sorte que tous les déplacements parrainés effectués au cours d'une année civile donnée soient déclarés au Commissariat avant le dépôt de la liste définitive.

La liste des déplacements parrainés de 2009 a été présentée au Président de la Chambre des communes puis déposée le 29 mars 2010. Elle se trouve sur le site Web du Commissariat.



IV. QUESTIONS À NOTER

Modifications aux dispositions concernant les cadeaux

Au cours de l'exercice financier précédent, je me suis présentée devant les membres du Comité permanent et de son sous-comité des cadeaux pour leur faire part de quelques-unes de mes réserves quant aux dispositions relatives aux cadeaux et autres avantages. Les interdictions étant trop générales, je craignais que les règles ne soient pas prises au sérieux. Tous les cadeaux ayant trait aux fonctions d'un député étaient interdits sans se demander s'il y avait conflit d'intérêts. À la demande du sous-comité, j'ai proposé plusieurs modifications au Code à l'égard de ces dispositions.

J'ai été ravie de constater que la plupart de mes propositions ont été prises en compte et approuvées par la Chambre des communes le 4 juin 2009. Je crois que ces changements permettront d'assurer le respect systématique de l'article du *Code* par l'ensemble des députés. Le Commissariat a reçu davantage de déclarations publiques de cadeaux depuis ces modifications. En effet, en 2009-2010, il a reçu 29 déclarations publiques de cadeaux par rapport à cinq au cours de l'exercice précédent.

Même si l'interdiction est désormais fondée sur des critères visant à déterminer l'existence d'un conflit d'intérêts, les exigences en matière de déclaration ont été considérablement élargies de manière à inclure tous les cadeaux et avantages d'une valeur de 500 \$ ou plus acceptés par un député ou à un membre de sa famille qui ont trait aux fonctions du député. Auparavant, seuls les cadeaux qui étaient des marques de courtoisie ou de protocole ou des marques d'accueil devaient être déclarés.

En outre, la définition du terme « avantage » au paragraphe 3(1) du Code demeure large, incluant toute somme, tout service ou tout bien. Par ailleurs, de nouvelles dispositions ont été ajoutées au paragraphe 14(1.1) afin de préciser que certains types d'avantages sont visés par le Code. Cette disposition énonce clairement que les cadeaux et autres avantages liés à la participation d'un député à un événement bénéfice ou politique, comme les billets gratuits à un événement de bienfaisance dans la circonscription du député, sont inclus. Même si ce type d'avantage est souvent considéré acceptable en vertu du Code, puisqu'il n'implique pas de conflit d'intérêts, il doit tout de même être déclaré si la valeur combinée des billets représente 500 \$ ou plus. De plus, les cadeaux et autres avantages reçus d'un caucus composé de plusieurs partis sur un sujet particulier sont expressément visés par la nouvelle version du Code. Ces deux types d'avantages donnaient lieu à une certaine confusion.

Les députés reçoivent parfois des cadeaux ou autres avantages de la part d'organisations ou d'associations, souvent par marque de courtoisie ou en reconnaissance du travail accompli au sein de leur circonscription, c'est pourquoi ils peuvent considérer ces cadeaux ou avantages comme automatiquement acceptables. Il y a eu également certains cas où tous les députés ont reçu des cadeaux ou avantages d'une organisation épousant une cause ou une campagne. Toutes les circonstances entourant l'offre d'un cadeau ou avantage doivent être prises en compte, y compris la nature du cadeau ou avantage, sa provenance, les circonstances dans lesquelles il a été donné et si des activités parlementaires actuelles ou futures sont susceptibles de porter sur les



intérêts de l'organisation. L'acceptabilité d'un cadeau ou autre avantage dépend donc du contexte dans lequel il est offert.

À la suite des modifications apportées récemment, les cadeaux et autres avantages offerts par une association de circonscription ou un parti politique ainsi que les services fournis par un bénévole travaillant pour le compte d'un député ne sont plus visés par le Code. Ceci me préoccupe. Bien que ces cadeaux ou autres avantages ne placeraient pas normalement un député dans une situation de conflit d'intérêts, ces modifications ont pour effet d'éliminer l'obligation de déclarer ces cadeaux et autres avantages, réduisant ainsi la transparence.

Autre préoccupation : les lobbyistes pourraient obtenir l'accès à des députés en travaillant comme bénévoles pour eux, puisque les services bénévoles ont été supprimés de la définition d'« avantage » énoncée dans le Code. Je suis consciente de cette préoccupation et je me suis d'ailleurs questionnée à ce sujet dans mon récent rapport d'enquête sur des allégations impliquant l'honorable Lisa Raitt, députée de Halton et ancienne ministre des Ressources naturelles, auquel je fais référence à la section V de ce rapport.

Examen continu du Code

Je rencontre à l'occasion le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre pour discuter de questions rattachées à l'administration du Code. En octobre 2009, j'ai recommandé des changements à d'autres aspects du Code, particulièrement aux dispositions relatives à la divulgation et au processus d'enquête.

En ce qui concerne les dispositions relatives à la divulgation, j'ai recommandé que le Code prévoie des échéances pour le processus de mise en conformité initial, y compris la signature de la déclaration sommaire afin qu'elle soit rendue disponible par le biais du registre public.

Quant au processus d'enquête, j'ai proposé que la commissaire puisse, à sa discrétion, lorsqu'une demande a déjà été rendue publique, rendre publiques les raisons qui justifient le rejet d'une demande ou, selon un examen préliminaire, ne pas procéder à une enquête. À l'heure actuelle, la commissaire ne peut commenter publiquement une demande tant que le rapport d'enquête n'a pas été rendu public. J'aborde davantage les problèmes liés au processus à la section V de ce rapport.

De plus, il y aurait lieu d'apporter certaines modifications techniques de manière à clarifier et à simplifier les dispositions relatives à la divulgation et au processus d'enquête.

Le Comité permanent m'a encouragée à proposer certaines modifications au Code et à lui soumettre aux fins d'examen. Le 1^{er} mars 2010, j'ai donc déposé une série de suggestions. Elles n'ont pas encore été considérées.

Changements importants

Selon les dispositions du Code, les députés sont tenus de déposer auprès du Commissariat une déclaration faisant état des changements importants apportés aux renseignements contenus dans leur déclaration confidentielle, dans les 60 jours suivant le changement.



La question de savoir si un changement apporté est important ou non dépend souvent des circonstances personnelles. Généralement, un changement important en est un qui nécessite une modification au contenu de la déclaration sommaire versée au registre public pour les députés tenu à jour par le Commissariat ou qui touche aux obligations d'un député en vertu du Code.

Par exemple, l'acquisition par un député ou son époux(se) ou conjoint(e) de fait d'un titre de participation d'une valeur de 10 000 \$ ou plus dans une entreprise commerciale doit être déclarée publiquement et constituerait par conséquent un changement important. Il en va de même pour une dette ou une nouvelle source de revenu de 10 000 \$ ou plus. Entre autres exemples de changements importants, soulignons un changement d'état matrimonial, une nomination à titre de directeur ou d'agent d'une société, d'une association professionnelle ou d'un syndicat, ou un partenariat ou l'acquisition de parts dans une entreprise commerciale.

Des renseignements qui sont erronés ou périmés peuvent nuire à l'exactitude ou à la rigueur des conseils fournis par le Commissariat. Lorsqu'ils doutent de l'importance ou non d'un changement, les députés sont invités à nous consulter. Nous leur indiquerons si leur sommaire doit être modifié et si de nouvelles mesures doivent être prises afin de s'assurer qu'ils soient conformes au Code.

Comme je l'ai mentionné précédemment, il arrive souvent que le Commissariat ne soit informé des changements que lors de l'examen annuel. Même si ces changements ne sont pas importants dans la plupart des cas, il arrive qu'ils le soient à l'occasion.



V. ÉTUDES ET ENQUÊTES

Études et enquêtes

Le Commissariat administre deux régimes de conflit d'intérêts distincts qui se chevauchent. L'un est établi en vertu d'une loi du Parlement et l'autre, en vertu d'un code annexé au *Règlement de la Chambre des communes*. Lorsque je fais une enquête officielle en vertu de la *Loi sur les conflits d'intérêts* (Loi), on parle d'une étude. Quand je fais une enquête officielle en vertu du *Code régissant les conflits d'intérêts des députés* (Code), on parle d'une enquête.

Ce printemps, j'ai publié deux séries de rapports portant sur des questions soulevées à la fois en vertu de la Loi et du Code. L'un d'eux portait sur l'utilisation de chèques symboliques affichant des identifications partisans ou personnelles. L'autre portait sur la participation de lobbyistes à des activités de financement politique. C'était la première fois que j'avais à traiter simultanément de la Loi et du Code sur une question donnée. Une troisième étude en vertu de la Loi et une enquête en parallèle en vertu du Code sont en cours. Je publierai des rapports dès que je les aurai terminés.

Identifications sur des chèques symboliques ou d'autres accessoires

J'ai entrepris une enquête en vertu du Code l'automne dernier, après avoir reçu 63 demandes de la part de quatre députés qui alléguaient que 60 autres députés avaient utilisé des identifications partisans ou personnelles sur des chèques symboliques ou d'autres accessoires lors d'annonces de financement fédéral. J'ai entrepris une étude parallèle en vertu de la Loi à l'égard de 25 de ces députés qui étaient aussi ministres, ministres d'État ou secrétaires parlementaires. J'ai publié mes deux rapports le 29 avril 2010.

Dans ces rapports, je conclus que la pratique d'afficher une identification partisane ou personnelle lors d'annonces gouvernementales allait trop loin et était susceptible de miner la confiance de la population dans l'intégrité des députés et des institutions qu'ils représentent. Toutefois, j'ai conclu que les intérêts dont il était question n'étaient pas couverts par les régimes de conflit d'intérêts. Je suis arrivée à cette conclusion en déterminant que les interdictions énoncées dans la Loi et le Code visaient des intérêts personnels et non des intérêts politiques partisans, comme le fait de rehausser son image ou d'améliorer ses perspectives électorales.

Le gouvernement et la Chambre des communes conviennent tous deux qu'il serait important d'aborder la question de la politisation des communications gouvernementales. Suivant la publication des rapports sur les chèques, M. Stockwell Day, président du Conseil du Trésor, a annoncé qu'il avait amorcé des discussions sur la meilleure façon de donner suite à mes recommandations. De plus, après examen du Plan d'action économique, le Comité permanent des opérations gouvernementales de la Chambre des communes a recommandé, dans le rapport qu'il a déposé à la Chambre le 6 mai 2010, que le gouvernement établisse des lignes directrices strictes pour que la publicité gouvernementale soit perçue comme étant dénuée de partisanerie, dans la forme et dans le fond. Le Comité a aussi recommandé que les hyperliens des sites Web du gouvernement ne mènent à aucun document partisan.

Financement politique et lobbyistes

La deuxième série de rapports en vertu de la Loi et du Code portait sur des activités de financement politique et des allégations selon lesquelles l'honorable Lisa Raitt, députée de Halton et ancienne ministre des Ressources naturelles, avait accepté un cadeau de la part d'un lobbyiste qui, à titre de bénévole, avait vendu pour elle des billets pour une activité politique. J'ai entrepris une étude en vertu de la Loi ainsi qu'une enquête en vertu du Code à l'automne 2009, après avoir reçu des demandes distinctes de deux députés. J'ai publié les deux rapports le 13 mai 2010.

J'ai conclu que c'est l'association de circonscription de M^{me} Raitt qui avait bénéficié des contributions et des services offerts par les lobbyistes dans le cadre de cette activité de financement politique. En outre, comme elle n'avait pas elle-même participé à l'organisation de cette activité, j'ai aussi conclu qu'elle ne pouvait pas avoir enfreint l'interdiction relative aux cadeaux énoncée dans la Loi ou le Code. Par contre, j'ai fait ressortir l'importance d'élaborer, à l'intention des députés mais surtout à l'intention des ministres et des secrétaires parlementaires, des directives efficaces en matière d'activités de financement. Je suis convaincue que cela les aiderait à ne pas se trouver ni donner à penser qu'ils se trouvent en conflit d'intérêts, réel ou potentiel, ou en situation impliquant un traitement de faveur. J'ai également recommandé que l'on publie ces directives.

Autres études en vertu de la Loi

Au cours de l'année, j'ai publié un rapport à la suite d'une étude entreprise en vertu de la Loi au cours de l'exercice financier précédent. Ce rapport portait sur M. Colin Watson, membre à temps partiel du conseil d'administration de l'Administration portuaire de Toronto. J'ai commencé l'étude à l'hiver 2009 de mon propre chef, après avoir reçu de l'information de la part d'un autre membre du conseil d'administration. Mon étude couvrait des allégations selon lesquelles M. Watson, en participant aux décisions de l'Administration portuaire de Toronto au sujet d'une proposition d'acquérir un nouveau traversier, aurait pu se trouver en conflit d'intérêts au motif qu'il avait l'occasion de favoriser de façon irrégulière les intérêts personnels d'un ami. J'ai publié mon rapport sur la question le 25 juin 2009.

La Loi ne définit pas le mot « ami ». C'est un terme utilisé différemment par chacun et pouvant s'appliquer à une variété de rapports. J'ai conclu que l'interdiction ne visait pas les personnes autres que celles qui ont un lien étroit d'amitié, un sentiment d'affection ou un lien spécial avec le titulaire de charge publique concerné. Elle ne vise pas les connaissances faisant partie d'un grand cercle social ni les partenaires d'affaires. M. Watson n'était pas un ami de la personne en question au sens de la Loi. Par conséquent, j'ai conclu qu'il n'était pas en situation de conflit d'intérêts et qu'il n'avait pas contrevenu à la Loi.

Au cours de l'année, j'ai interrompu une étude en vertu de la Loi et publié un rapport expliquant mes raisons. J'avais entrepris l'étude à la demande de M^{me} Martha Hall Findlay, députée de Willowdale. Il y a un lien entre cette demande et les demandes concernant des chèques symboliques et d'autres accessoires, dont j'ai parlé plus haut. M^{me} Hall Findlay alléguait que divers ministres et secrétaires parlementaires avaient contrevenu à la Loi en se prévalant de



leurs fonctions officielles pour dresser une stratégie de publicité et de communication visant la promotion du Plan d'action économique qui adoptait l'allure générale du Parti conservateur du Canada pour rehausser les perspectives électorales du Parti.

J'ai interrompu cette étude après avoir déterminé avec précision que le Parti conservateur du Canada n'était pas une « personne » au sens de la Loi et que, par conséquent, il n'était pas couvert par celle-ci.

Autres enquêtes

Je n'ai pas le droit de dévoiler l'information dont je suis saisie dans le cadre d'une demande d'étude ou d'enquête à moins de le faire dans un rapport qui sera publié en vertu de la Loi ou du Code. Ce qui suit donne néanmoins une idée générale des questions qui sont renvoyées au Commissariat et comment nous les traitons.

Dans un cas, un député m'a informée qu'il soupçonnait plusieurs titulaires de charge publique d'avoir enfreint la Loi, mais sans faire de demande officielle d'étude. Je lui ai expliqué les exigences de la Loi à cet égard, mais il n'a pas fait de demande officielle, et je n'avais pas de motifs pour amorcer une étude.

Dans quatre autres cas, le Commissariat a reçu de l'information, soit par l'entremise des médias ou de particuliers, donnant à entendre qu'il pouvait y avoir infraction à la Loi. Après avoir examiné chacun de ces cas, j'ai déterminé que je n'avais pas de motifs pour amorcer une étude de mon propre chef.

Dans cinq cas, des députés m'ont informée qu'ils soupçonnaient des collègues d'avoir enfreint le Code. Dans un cas, j'ai déterminé, après examen préliminaire, qu'une enquête n'était pas justifiée. Dans deux cas, les députés ont décidé de ne pas faire de demande officielle d'enquête. Je leur ai expliqué les exigences du Code à cet égard, mais ils n'ont pas fait de demande officielle, et je n'avais pas de motifs pour procéder à une enquête de mon propre chef. Dans le quatrième cas, l'affaire relevait plutôt de la compétence du Bureau de régie interne, à qui j'ai donc renvoyé l'affaire. Dans le cinquième cas, la question évoquée par un député sur la conduite d'un autre député n'était pas couverte par le Code. Par conséquent, il n'y a pas eu de suite.

Il y a eu trois autres occasions où le Commissariat a reçu de l'information, soit par l'entremise des médias ou de particuliers, donnant à entendre qu'il pouvait y avoir infraction au Code. Après examen de chacun de ces cas, j'ai déterminé que je n'avais pas de motifs pour amorcer une enquête.

Exigences procédurales pour demander une étude ou une enquête

Une étude en vertu de la Loi peut être demandée par un député ou un sénateur qui a des motifs raisonnables de croire qu'un titulaire de charge publique a contrevenu à la Loi. Je peux aussi amorcer une étude de mon propre chef, si j'ai moi-même raison de croire qu'il y a eu infraction. Quand je reçois une demande d'étude qui satisfait aux critères de la Loi de la part d'un député ou d'un sénateur, l'étude commence immédiatement, du moment que je ne juge pas

la demande futile, vexatoire ou entachée de mauvaise foi. Contrairement au Code, la Loi ne prévoit pas d'examen préliminaire pour déterminer si une étude est justifiée.

Une enquête en vertu du Code peut être demandée par un député qui a des motifs raisonnables de croire qu'un autre député ne s'est pas conformé au Code. Une enquête peut aussi avoir lieu suite à une résolution de la Chambre des communes ou de ma propre initiative, si j'ai des motifs raisonnables de croire qu'un député ne s'est pas conformé à ses obligations en vertu du Code.

Avant de commencer une enquête en vertu du Code demandée par un député et qui satisfait aux critères du Code, je dois donner 30 jours au député faisant l'objet des allégations pour y répondre. Une fois que j'ai reçu sa réponse, ou après le délai de 30 jours, si je n'ai rien reçu, je dispose de 15 jours ouvrables pour mener un examen préliminaire et déterminer si une enquête s'impose. Si je fais une enquête, je remets un rapport public dès qu'elle est terminée.

Lorsqu'un député ou un sénateur demande une étude en vertu de la Loi ou lorsqu'un député demande une enquête en vertu du Code, il doit clairement préciser les dispositions qui auraient été enfreintes et énoncer ses motifs raisonnables de croire qu'il y a eu infraction. Les erreurs et les omissions peuvent retarder le processus.

Pour aider les députés et les sénateurs à satisfaire à ces critères, le Commissariat a conçu un formulaire de demande d'étude en vertu de la Loi. J'espère qu'il rendra le processus plus facile et plus rapide. Le formulaire est disponible sur le site Web du Commissariat.

Nous avons également conçu un formulaire semblable pour aider les députés à faire des demandes en vertu du Code. Comme l'exige le Code, nous avons présenté le formulaire au Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre pour approbation. J'attends la réponse du Comité à ce sujet.

Enquêtes menées en parallèle en vertu de la Loi et du Code

Comme je l'ai mentionné plus haut, cette année, le Commissariat a mené des enquêtes à la fois en vertu de la Loi et du Code pour un seul et même sujet pour la première fois. Une telle situation peut survenir si les allégations de conflits d'intérêts concernent un député qui est aussi un ministre ou un secrétaire parlementaire. Dans ce cas, je dois établir si les allégations portent sur les fonctions du député en sa qualité de député ou en sa qualité de ministre ou de secrétaire parlementaire, ou les deux. La réponse à cette question détermine les activités à examiner en vertu de la Loi, du Code ou des deux.

Les exigences procédurales de publication diffèrent selon que les rapports ont trait à la Loi ou au Code. Les rapports d'études menées en vertu de la Loi doivent être présentés au premier ministre, tandis que les rapports d'enquêtes menées en vertu du Code doivent être déposés à la Chambre des communes. Même si ni la Loi ni le Code ne dicte de mener des enquêtes en parallèle, je suis arrivée à la conclusion que je devais, dans de telles circonstances, rédiger deux rapports distincts, vu la différence de procédure pour leur publication. Je prends soin de présenter les rapports, l'un à la Chambre et l'autre au premier ministre, de façon la plus rapprochée possible dans le temps, et de les rendre publics immédiatement après.



Confidentialité des enquêtes et des études

Comme je l'ai souligné dans mes deux rapports de l'exercice précédent, le Code m'interdit de faire des commentaires publics sur un examen préliminaire ou une enquête. Je peux uniquement confirmer qu'il y a eu demande et qu'un examen préliminaire ou une enquête est en cours ou non. La Loi est moins explicite, mais m'oblige tout de même à mener les études à huis clos jusqu'à la publication de mon rapport.

La confidentialité est certes importante, j'en conviens, mais a néanmoins créé quelques difficultés. Il serait bon, dans certains cas, d'en soupeser l'importance par rapport aux besoins de transparence, notamment dans les cas où l'information relative à une demande est déjà du domaine public. Je suis d'avis que les dispositions de la Loi et du Code m'empêchant de commenter mes travaux d'enquête vont trop loin.

Si je décide de ne pas procéder à une étude ou à une enquête, je n'ai pas le droit de faire de déclaration publique pour en expliquer les circonstances. Je ne peux rien dévoiler publiquement à moins que le député ayant fait la demande ou le député visé par les allégations décide de publier les lettres que je leur ai envoyées pour expliquer mes raisons de ne pas tenir d'étude ou d'enquête. Cela s'est rarement produit jusqu'à présent. Si, après évaluation d'une demande, je décide de ne pas y donner suite, je n'ai pas le droit de faire connaître mes raisons et il m'est impossible de réfuter l'information erronée que d'autres personnes feraient circuler publiquement à ce sujet.

Une telle interdiction peut parfois amener le public et les députés à présumer que je ne prends pas les demandes au sérieux ou que je privilégie un particulier ou un parti. Pire, lorsqu'une demande a été rendue publique, les allégations peuvent nuire de façon injuste à la réputation du député faisant l'objet des allégations. Dans certains cas, il serait dans l'intérêt des députés et du public que je puisse communiquer les raisons pour lesquelles je n'ai pas amorcé d'étude ou d'enquête.

Au cours de l'année, j'ai eu l'occasion d'aborder ce problème devant le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre dans le cadre du Code. Comme le Code est plus facile à modifier que la Loi, j'ai demandé au Comité d'envisager de le modifier pour que je puisse faire preuve d'une plus grande transparence dans les cas où je ne donne pas suite à une demande d'enquête. J'ai proposé qu'on m'autorise, si je recevais une demande et déterminais qu'une enquête n'était pas justifiée, à expliquer publiquement mes raisons de ne pas faire enquête si l'affaire est déjà du domaine public. J'espère que le Comité donnera suite à ma proposition.

Contrairement au Code, la Loi ne prévoit aucun examen préliminaire avant l'étude comme telle. Dans les cas où l'on a fait des allégations d'infraction à la Loi et qu'une demande rencontrant les exigences de base de la Loi a été reçue, la seule façon dont le Commissariat peut s'enquérir des faits reliés aux allégations consiste à entreprendre une étude en vertu de la Loi, puis à l'interrompre si je n'ai pas suffisamment d'information pour continuer ou si je conclus que la Loi ne s'applique pas.

Comme dans le cas de la demande présentée par M^{me} Hall Findlay, dont j'ai fait mention plus tôt, lorsqu'une demande qui satisfait aux exigences de la Loi est présentée par un député ou



un sénateur, je suis tenue de commencer une étude et de publier un rapport sur mon analyse et mes conclusions, même si j'ai décidé d'interrompre l'étude. Cependant, si la demande d'étude ne satisfait pas aux exigences de base et qu'elle est donc rejetée, je ne suis pas autorisée à dévoiler publiquement les raisons pour lesquelles j'ai rejeté la demande. Pour de tels cas, j'estime qu'il serait judicieux d'apporter à la Loi la même modification que celle que j'ai proposée pour le Code.

Rôle des avocats dans les enquêtes

J'ai remarqué que les titulaires de charge publique visés par une étude en vertu de la Loi ou une enquête en vertu du Code, de même que les témoins qui sont appelés à fournir l'information pertinente au Commissariat, sont de plus en plus souvent représentés par un avocat.

Être représenté par un avocat est un droit fondamental et le réflexe d'y avoir recours est tout à fait compréhensible et légitime. En même temps, le style de défense auquel on s'attend et qui convient le mieux dans le contexte des instances civiles conventionnelles devant un tribunal peut être contre-productif dans le contexte des enquêtes menées par le Commissariat.

C'est pourquoi il vaut la peine de souligner les grandes différences entre le processus d'enquête relevant de la Loi et du Code et celui relevant d'une instance civile conventionnelle. Le Commissariat n'est pas un tribunal. Il administre un système d'enquêtes et non un système accusatoire aboutissant à des procès. À titre de commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique, je ne suis pas un juge et je n'ai pas le droit de faire des conclusions sur la responsabilité civile ou criminelle. Lorsque je fais des enquêtes, je me contente de trouver des faits et, le cas échéant, de conclure à un défaut de conformité à la Loi, au Code ou aux deux. Selon le Code, je peux aussi formuler des recommandations à la Chambre des communes, auxquelles elle donnera suite ou non.

Le Commissariat tentera d'élaborer des lignes directrices pour aider les personnes visées par une enquête et leur avocat à mieux comprendre le processus afin de travailler avec le Commissariat pour compléter l'enquête le plus efficacement possible.

Observations générales

Éviter les conflits d'intérêts

La Loi et le Code énoncent des règles et des procédures pour éviter les conflits d'intérêts. Les deux régimes ont des exigences rigoureuses portant sur la déclaration des intérêts personnels au Commissariat. Le Commissariat travaille en étroite collaboration avec les titulaires de charge publique principaux et les députés pour qu'ils communiquent toute l'information exigée et évitent les conflits d'intérêts potentiels. C'est pour cette raison que la probabilité d'enfreindre les dispositions de la Loi et du Code portant sur les conflits d'intérêts est faible. En général, j'ai constaté que les titulaires de charge publique se conformaient volontiers aux régimes de conflits d'intérêts et qu'ils rectifiaient rapidement les situations pouvant les placer en conflit d'intérêts.



Faire enquête en se fondant sur des motifs raisonnables

Je tiens à rappeler qu'il en faut beaucoup pour qu'une enquête soit lancée. Si les parlementaires et les médias sont souvent prompts à dénoncer le comportement apparemment suspect de titulaires de charge publique, il m'est impossible d'examiner leurs actes en me fondant uniquement sur les apparences et les soupçons. Je dois être en possession d'information donnant lieu à des motifs raisonnables de croire qu'il y a eu infraction avant de pouvoir entreprendre une étude en vertu de la Loi ou une enquête en vertu du Code.

Intérêts personnels et intérêts politiques

Les rapports sur les chèques et les rapports Raitt, de même que le rapport d'interruption concernant les allégations de partisanerie dans la publicité des initiatives gouvernementales, faisaient suite à des demandes reposant sur des motifs raisonnables et formulées de manière à satisfaire aux critères de la Loi et du Code. Cela veut dire qu'on a présenté dans ces demandes des allégations de conflits d'intérêts entre les fonctions publiques de députés et leurs intérêts personnels allégués. Comme je l'ai indiqué dans mon rapport annuel ayant trait au Code de l'exercice précédent :

[...] mon opinion générale [est que] je ne devrais pas m'immiscer dans les conflits politiques ou toute autre question politique, à moins qu'un député essaie délibérément de favoriser un intérêt personnel. Il est parfois difficile de tracer la ligne entre un intérêt personnel et ce qu'on pourrait appeler un intérêt « politique ». Il faut toujours examiner le contexte.

J'ai constaté que les intérêts en jeu dans ces études et ces enquêtes étaient, en réalité, des intérêts ou des activités politiques non couverts par la Loi. Comme je l'ai évoqué plus tôt, les députés et titulaires de charge publique sont tenus de déclarer leurs intérêts personnels au Commissariat pour prévenir les situations pouvant mener à des conflits d'intérêts. Voilà qui est fort efficace pour prévenir les infractions à la Loi et au Code et mettre l'intérêt public au-dessus de l'intérêt personnel lorsqu'ils entrent en conflit. Si l'on souhaite vraiment que le Commissariat se penche aussi sur les conflits d'intérêts de nature politique, il conviendrait de modifier la Loi et le Code pour inclure ce type de conflits dans mon mandat. À mon avis, toutefois, c'est à l'électorat qu'il reviendrait d'en juger.

Le mandat d'éthique

Comme je l'ai précisé dans mon rapport annuel ayant trait à la Loi de l'an dernier, même si le mot « éthique » fait partie de mon titre, il ne se trouve nulle part dans la Loi ou le Code.

La Loi et le Code prescrivent tous les deux des règles bien précises en matière de conflits d'intérêts que je dois interpréter. Ni l'un ni l'autre ne couvre la conduite éthique des titulaires de charge publique en général. Une partie de la population et certains députés semblent toutefois présumer que j'ai le mandat d'enquêter sur toutes les questions d'éthique.

Leurs attentes découlent peut-être d'une déclaration par trop générale de l'ancien président du Conseil du Trésor à la création du Commissariat : « Grâce à cette nouvelle *Loi sur les conflits*



d'intérêts et au commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique, les Canadiens et les Canadiennes peuvent maintenant exprimer leurs préoccupations à l'égard de comportements contraires à l'éthique. »

Cette année, j'ai fait plus qu'appliquer les dispositions de la Loi et du Code afin d'inclure quelques observations et recommandations générales dans les deux rapports sur les chèques et les deux rapports Raitt, dont j'ai parlé plus tôt. Dans les deux séries de rapports, même si j'ai statué qu'il n'y avait pas eu infraction à la Loi ou au Code, j'ai cru bon de commenter certains enjeux cruciaux. Les activités examinées dans les rapports sur les chèques étaient susceptibles de miner la confiance de la population dans l'intégrité des représentants élus et les institutions qu'ils représentent. Les activités examinées dans les rapports Raitt avaient aussi le potentiel de mettre les titulaires de charge publique en situation de conflit d'intérêts, réel ou perçu.

Même si je n'ai pas le mandat d'examiner les allégations couvrant toute la gamme possible de comportements contraires à l'éthique chez les députés et les titulaires de charge publique, je profiterai de l'occasion, lorsque je fais enquête sur des infractions alléguées à certaines règles de la Loi ou du Code, pour commenter l'affaire de manière générale si j'estime qu'elle risque de miner la confiance de la population dans l'intégrité des représentants élus et des institutions qu'ils représentent. De cette façon, je peux formuler des observations et des recommandations sur des questions de nature plus générale.



VI. SENSIBILISATION ET COMMUNICATIONS

Sensibilisation des titulaires de charge publique et des députés

Au cours de l'année, mon personnel et moi avons rencontré de nombreux titulaires de charge publique et députés pour discuter de leurs obligations en vertu de la Loi et du Code et les conseiller en matière de conflits d'intérêts. Nous avons également continué de faire des exposés devant des groupes de titulaires de charge publique dans divers ministères et organismes.

Au printemps 2009, nous avons rencontré le personnel des députés de tous les caucus. À l'automne, dans le cadre de la série de colloques de la Bibliothèque du Parlement, j'ai donné une séance d'information sur les modifications récemment apportées au Code, lesquelles ont été approuvées en juin dernier. Entre décembre 2009 et mars 2010, mon personnel et moi avons fait des exposés devant les caucus du Nouveau Parti démocratique, du Bloc québécois et du Parti libéral. Nous ferons également un exposé aux députés du Parti conservateur.

Lorsque nous désirons informer les titulaires de charge publique et les députés de certaines questions se rapportant à la Loi ou au Code, nous préparons des communiqués, des avis consultatifs ou des bulletins d'information. Dans l'année qui vient de s'écouler, nous avons publié un communiqué sur les modifications de juin 2009 aux dispositions du Code portant sur les cadeaux. Nous avons aussi publié deux avis consultatifs. Le premier portait sur des offres de Rogers Communications en vue de produire et de diffuser, sans frais, de brefs messages de la part des députés à leurs électeurs à l'occasion de la fête du Canada, du jour du Souvenir et du temps des Fêtes. Le deuxième portait sur une invitation provenant de Bell Canada et de la Fondation des Sénateurs en vue d'assister à la soirée Bell Sénateurs.

Liens avec mes homologues

Au cours de l'année, j'ai eu de nombreuses occasions de discuter avec mes homologues d'autres administrations et d'enrichir mes connaissances auprès d'eux.

En septembre, j'ai assisté à l'assemblée annuelle du Réseau canadien des conflits d'intérêts. Ce réseau met en lien des commissaires du fédéral, des provinces et des territoires qui peuvent ainsi échanger leurs points de vue et discuter de questions d'intérêt commun. Comme je l'ai indiqué dans la section II du présent rapport, le Commissariat a accepté un rôle de coordination auprès du Réseau dans les années à venir. Je me réjouis à l'avance de pouvoir échanger d'idées avec mes collègues des provinces et des territoires en septembre à l'occasion de notre conférence annuelle.

Le Commissariat est aussi membre du Council on Governmental Ethics Law (COGEL). Il s'agit d'un organisme professionnel composé d'agences gouvernementales ainsi que d'organismes et de particuliers qui ont des responsabilités ou un intérêt dans les domaines de l'éthique gouvernementale, des élections, du financement des campagnes, des lois sur le lobbysme et de l'accès à l'information. Le COGEL est un réseau international dont les membres proviennent surtout des États-Unis et du Canada, mais aussi d'Europe, d'Australie et d'Amérique latine. Le Commissariat a assisté à sa conférence annuelle de décembre 2009.



Le Commissariat a par ailleurs collaboré avec l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) à plusieurs reprises au cours de l'année, notamment en ce qui concerne le travail du Comité de la gouvernance publique et de son Groupe d'experts en conflits d'intérêts. J'ai assisté au Forum mondial sur la gouvernance publique, tenu à Paris en mai 2009, où j'ai pu m'entretenir avec le Groupe d'experts. Depuis, le Commissariat a fourni des commentaires au Groupe et au Comité sur de nombreuses mesures. Nous participons aux dossiers qui nous concernent et ils nous tiennent au courant de leurs principales activités, de leurs développements et de leurs projets.

Comparutions et exposés

Les invitations que je reçois de la part de comités parlementaires et d'autres gouvernements me donnent aussi l'occasion de parler du Commissariat et de discuter de questions d'intérêt. On m'a demandé de témoigner à deux différentes occasions devant la Commission Oliphant, la Commission d'enquête sur certaines allégations au sujet des transactions financières entre Karlheinz Schreiber et le très honorable Brian Mulroney. Au mois de juin, j'ai parlé des règles d'après-mandat et, en juillet, des activités de sensibilisation destinées aux ministres et au personnel ministériel relativement à leurs obligations d'après-mandat.

En octobre 2009, j'ai témoigné devant la Commission québécoise des institutions dans le cadre de son étude du projet de loi n° 48, un Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale.

En novembre 2009, on m'a demandé de faire un exposé dans le cadre de la deuxième Conférence sur l'éthique en démocratie, qui se tenait au Salvador. Il s'agit d'une activité internationale axée sur l'Amérique centrale organisée par le gouvernement du Canada. Des représentants de beaucoup d'autres pays y ont assisté. J'étais heureuse de pouvoir expliquer le mandat du Commissariat et de témoigner de notre expérience dans l'administration de régimes de conflits d'intérêts au Canada. J'ai aussi eu l'occasion de rencontrer et d'entendre les exposés d'universitaires canadiens dans le domaine de l'éthique.

À Ottawa, j'ai rencontré une délégation de hauts fonctionnaires de l'Ukraine et, dernièrement, mon personnel a rencontré une délégation de la Chine.

J'ai pris la parole lors de l'assemblée annuelle de l'Association canadienne de sciences politiques, en mai 2009, et lors du cinquième Forum national annuel sur les usages et le droit administratifs, à l'Osgoode Hall Law School, en octobre 2009. Nous avons également donné des exposés sur la Loi et le Code à des fonctionnaires par l'entremise du Réseau interministériel en valeurs et éthique ainsi que du Programme d'études des hauts fonctionnaires parlementaires.

Communications avec les médias et le public

En plus de notre travail auprès des titulaires de charge publique et des députés et de nos contacts de plus en plus fréquents avec les divers intervenants de l'éthique gouvernementale, nous continuons nos efforts à faire connaître notre mandat au public et aux médias.



En effet, nous avons entrepris au cours de la dernière année diverses mesures de communication. Par exemple, nous avons créé un centre des médias sur notre site Web. Je me mets à la disposition des médias lorsque j'estime nécessaire de clarifier certains aspects de mon mandat.

Le Commissariat a reçu environ 440 courriels et 140 appels téléphoniques de Canadiens et Canadiennes qui désiraient me faire part de leurs diverses préoccupations, dont certaines ne relevaient pas nécessairement de mon mandat. Nous essayons de répondre à toutes les demandes et, selon le cas, de la manière la plus exhaustive.

Nouveaux enjeux

L'an dernier, j'ai mentionné que je souhaitais élaborer un programme de recherche pour identifier et analyser les sujets qui intéressent le Commissariat. J'estime en effet qu'il est très utile de connaître les approches adoptées dans d'autres pays à l'égard de l'éthique gouvernementale. Le Commissariat a donc effectué une étude comparative des règles d'éthique en vigueur dans les autres pays ainsi que dans les administrations provinciales et territoriales. Nous avons également pris l'initiative d'échanger nos connaissances sur la question avec les représentants de ces autres juridictions.

Nous avons constaté que dans la plupart des pays, y compris le nôtre, les gouvernements réglementent de plus en plus le comportement des fonctionnaires. Ils élaborent des codes ou des lois visant à maintenir une distance entre les intérêts personnels, d'une part, et l'intérêt public général, d'autre part. S'il est un domaine sur lequel la majorité des pays semblent s'entendre, c'est sur l'importance de divulguer les intérêts personnels des titulaires de charge publique. L'obligation relative à ces divulgations est une disposition prévue par les régimes de conflit d'intérêts de nombreux pays.

Les activités d'après-mandat sont une source de préoccupation pour les pays membres de l'OCDE. Cette question était d'ailleurs inscrite à l'ordre du jour du Forum mondial sur la gouvernance publique, organisé par l'OCDE et les Pays-Bas (tenu à Paris en mai 2009) et auquel j'ai assisté. La Commission Oliphant m'a aussi demandé d'aborder cette question. L'OCDE a reconnu la difficulté qu'éprouvent les pays membres à faire respecter les restrictions d'après-mandat, étant donné qu'il devient difficile de gérer les infractions une fois que les personnes visées ne travaillent plus pour le gouvernement. Cela concorde avec mes propres observations, que je présente plus en détail à la section III du présent rapport.

Outre ces quelques points communs, toutefois, les mesures d'éthique varient d'une juridiction à l'autre. Le Commissariat continuera de surveiller ce qui se fait dans ce domaine et d'autres à l'étranger afin d'approfondir ses connaissances sur l'éthique gouvernementale dans le monde.

VII. ADMINISTRATION

Ressources humaines

Le Commissariat est une entité parlementaire qui est distincte du noyau de la fonction publique. Il a le pouvoir de recruter ses propres employés, d'établir sa propre structure de classification et de fixer ses conditions d'emploi. 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 ses décisions de dotation.

Sur le plan des ressources humaines, le Commissariat a atteint une certaine stabilité, ayant réussi à doter 46 de ses 49 postes au 31 mars 2010. Les trois postes vacants devraient être comblés dans les premiers mois du nouvel exercice.

Les conseillers sont indispensables au bon fonctionnement des deux régimes de conflits d'intérêts administrés par le Commissariat. Le personnel du Commissariat est composé de nombreux conseillers qui occupent leur poste depuis un certain temps et profitent donc d'une bonne expérience. Nous avons récemment mis en œuvre un programme de recrutement et de formation des nouveaux conseillers. Ainsi, les employés ayant certaines compétences prédéterminées ont la possibilité d'acquérir les aptitudes et les connaissances nécessaires à l'administration des deux régimes. Cette stratégie a porté fruit en répondant aux difficultés des années précédentes à combler des postes vacants.

Encore cette année, le Commissariat a poursuivi l'élaboration de politiques et de procédures internes touchant ses employés y compris une version révisée des conditions d'emploi qui tiennent compte davantage des pratiques adoptées ces dernières années au sein de la fonction publique. Un manuel de dotation à l'intention des gestionnaires a été préparé, en plus de politiques et de lignes directrices sur des questions connexes, comme les périodes de stage, le traitement intérimaire et les emplois pour une durée déterminée.

Au sein du Commissariat, nous continuerons d'élaborer des outils de travail internes pour soutenir nos activités. Nous comptons déjà mettre en œuvre une structure de classification axée sur les fonctions pour gérer nos dossiers et un système de classement plus exhaustif connexe.

Par ailleurs, nous avons davantage ciblé les communications internes, un aspect que les employés estimaient important. À cette fin, un site intranet a été lancé, améliorant ainsi l'efficacité du Commissariat en réunissant sur une plateforme unique les outils fréquemment utilisés par les employés.

Finances

Pour une deuxième année consécutive, le budget de fonctionnement du Commissariat s'est élevé à 7,1 millions de dollars, dont 5,3 millions étaient consacrés à la rémunération et aux avantages sociaux. Le même budget a été demandé pour le prochain exercice. Compte tenu de la taille du Commissariat, des dispositions ont été prises avec de grands organismes pour la prestation de services administratifs. Une part importante de notre budget non salarial est donc consacrée à ces dispositions.



Un tableau exposant la situation financière du Commissariat pour l'exercice 2009-2010 figure à l'annexe A. Les états financiers détaillés du Commissariat se trouvent sur son site Web à l'adresse suivante : <http://ciec-ccie.gc.ca/>.

VIII. REGARD VERS L'AVENIR

Tirant parti des expériences et des réussites que nous avons connues en 2009-2010, nous maintiendrons nos efforts tout au long de la prochaine année et, si possible, solidifieront ceux-ci pour fournir aux titulaires de charge publique et aux députés de la Chambre des communes des conseils clairs, cohérents et éclairés afin de les aider à se conformer à la Loi et au Code.

Nous miserons sur les activités de sensibilisation et de communication. Au moyen notamment de présentations, de discussions et de communications écrites ciblées nous nous efforcerons de faire en sorte que les titulaires de charge publique et les députés comprennent mieux leurs obligations en vertu de la Loi et du Code. Nous augmenterons nos efforts de sensibilisation auprès des titulaires de charge publique à temps partiel.

En outre, nous continuerons d'améliorer notre site Web en le rendant plus convivial et en y ajoutant des avis, des lignes directrices et des documents d'information visant à aider les titulaires de charge publique et les députés à comprendre comment nous interprétons les diverses dispositions des deux régimes. Nous nous efforcerons d'aider la population et nos intervenants à se familiariser avec le rôle du Commissariat grâce à des relations plus proactives avec les médias.

Nous avons reçu plusieurs demandes d'étude et d'enquête dans la dernière année et en recevrons sans doute des nouvelles au cours de la prochaine année. Dans mes rapports, je tente dans la mesure du possible de faire mieux comprendre les deux régimes que nous administrons.

Je m'attends à ce que nous éprouvions de nouveaux défis dans l'interprétation de la Loi et du Code ainsi que dans l'administration de ces deux régimes de gestion des conflits d'intérêts. Pour ce faire, nous continuerons de tenir compte des pratiques et des politiques en vigueur dans d'autres juridictions.

En tirant parti de notre expérience de plus en plus riche, nous continuerons de travailler avec le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre des communes concernant des modifications qui pourraient être apportées au Code. Bien qu'il soit plus complexe de faire modifier la Loi, certains changements pourraient être envisagés au moment de l'examen législatif, qui doit avoir lieu d'ici 2012, conformément à l'article 67 de la Loi.

Je suis en mesure d'augmenter certaines de ces activités, car le Commissariat peut maintenant compter sur un effectif complet et stable. Je remercie mon personnel de leur apport et je crois que grâce à leur dévouement et à leur appui indéfectibles, combinés à la bonne volonté des titulaires de charge publique et des députés, nous continuerons de veiller à ce que l'intérêt public prime sur les intérêts personnels et, ce faisant, nous contribuerons à améliorer la confiance qu'ont les Canadiens et les Canadiennes envers leur gouvernement et leurs institutions.



ANNEXE A - SOMMAIRE DES RESSOURCES (tiré de la page 23)

(en milliers de dollars)					
	2008-09	2009-10			
Activité de programme	Dépenses réelles	Budget principal	Total des autorisations	Dépenses réelles	Concordance avec les résultats du gouvernement du Canada
Administration de la <i>Loi sur les conflits d'intérêts</i> et du <i>Code régissant les conflits d'intérêts des députés</i>	5 451	7 105	7 105	5 528	Affaires gouvernementales
Dépenses totales	5 451	7 105	7 105	5 528	
Plus : coût des services reçus à titre gracieux	917	s/o	s/o	951	
Coût net pour le Commissariat	6 368	7 105	7 105	6 479	
Nombre d'employés	38			46	

Le processus budgétaire du Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique est établi dans la *Loi sur le Parlement du Canada*. Le président de la Chambre des communes examine le budget identifié par le Commissariat et le transmet au président du Conseil du Trésor aux fins d'inclusion dans le Budget principal des dépenses du gouvernement. Le Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique a notamment pour mandat d'examiner l'efficacité, la gestion et les activités du Commissariat ainsi que les plans de fonctionnement et de dépenses connexes, ainsi que d'en faire rapport.

Depuis 2008-2009, le budget du Commissariat est de 7,1 millions de dollars, dont 74 p. 100 (ou 5,3 millions de dollars) est consacré à la rémunération et aux avantages sociaux des employés. Sur les 1,8 million de dollars restants, environ 700 000 \$ servent à assumer les coûts des services communs fournis par la Chambre des communes, la Bibliothèque du Parlement et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada dans les domaines de la technologie de l'information, des finances et de la rémunération, respectivement.

Le Commissariat a commencé ses activités le 9 juillet 2007. Depuis, il demeure avec des fonds non utilisés chaque année en raison des postes vacants et des difficultés qu'il éprouve à recruter des candidats qualifiés. Comme il l'a été mentionné précédemment, la plupart des postes sont maintenant comblés, ce qui devrait donner lieu à une utilisation plus stable et réaliste des budgets, sans oublier qu'une réserve est mise de côté pour assumer les dépenses imprévues.

Les états financiers complets se trouvent sur notre site Web à l'adresse suivante : <http://ciec-ccie.gc.ca/>.

