



**Commissariat aux
conflits d'intérêts et à
l'éthique**

**Office of the Conflict
of Interest and Ethics
Commissioner**

**2009-2010
RAPPORT ANNUEL**

ayant à la
LOI SUR LES CONFLITS D'INTÉRÊTS



Le 16 juin 2010

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

Rapport annuel 2009-2010

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 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
052010-20F





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 2010

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

Monsieur le Président,

Je suis heureuse de vous soumettre mon rapport sur l'exécution de mes responsabilités et fonctions ayant trait à la *Loi sur les conflits d'intérêts*, par rapport aux titulaires de charge publique, pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 2010.

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 2010

L'honorable Peter Milliken, député
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 ayant trait à la *Loi sur les conflits d'intérêts*, par rapport aux titulaires de charge publique, pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 2010.

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 2009-2010 se terminant le 31 mars 2010.

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 MATIÈRES

I.	INTRODUCTION	1
II.	NOUS AVONS ATTEINT NOTRE VITESSE DE CROISIÈRE ET NOUS ALLONS DE L'AVANT.....	2
III.	APPLICATION DE LA LOI.....	4
	Obligations de divulgation des titulaires de charge publique principaux	4
	<i>Obligations de divulgation en vertu de la Loi suite à une nomination</i>	4
	<i>Examen annuel des mesures d'observation</i>	5
	<i>Autres obligations de divulgation</i>	5
	<i>Un régime de déclaration volontaire</i>	6
	<i>Procédures améliorées pour faciliter l'observation</i>	6
	<i>Un meilleur système de gestion de cas</i>	7
	Dessaisissement de biens contrôlés	7
	<i>Remboursement des frais liés au dessaisissement</i>	8
	Activités extérieures	9
	Pénalités	9
	L'après-mandat	10
IV.	QUESTIONS À NOTER	11
	Changements importants.....	11
	Mesures d'observation discrétionnaires.....	11
	<i>Charges d'exécuteur testamentaire et planification successorale</i>	12
	<i>Récusations et filtres anti-conflits d'intérêts</i>	13
	Questions ayant trait aux titulaires de charge publique à temps partiel.....	14
	<i>Interactions avec les titulaires de charge publique qui ne sont pas titulaires de charge publique principaux</i>	14
	<i>Conseillers ministériels</i>	15
V.	ÉTUDES ET ENQUÊTES.....	18
	Études et enquêtes.....	18
	<i>Identifications sur des chèques symboliques ou d'autres accessoires</i>	18
	<i>Financement politique et lobbyistes</i>	19
	<i>Autres études en vertu de la Loi</i>	19
	<i>Autres enquêtes</i>	20
	Exigences procédurales pour demander une étude ou une enquête.....	20

<i>Enquêtes menées en parallèle en vertu de la Loi et du Code</i>	21
Confidentialité des enquêtes et des études.....	22
Rôle des avocats dans les enquêtes.....	23
Observations générales	23
<i>Éviter les conflits d'intérêts</i>	23
<i>Faire enquête en se fondant sur des motifs raisonnables</i>	24
<i>Intérêts personnels et intérêts politiques</i>	24
<i>Le mandat d'éthique</i>	24
VI. SENSIBILISATION ET COMMUNICATIONS	26
Sensibilisation des titulaires de charge publique et des députés.....	26
Liens avec mes homologues	26
Comparutions et exposés	27
Communications avec les médias et le public	27
Nouveaux enjeux	28
VII. ADMINISTRATION.....	29
Ressources humaines	29
Finances	29
VIII. REGARD VERS L'AVENIR.....	31
ANNEXE A – OBLIGATIONS D'OBSERVATION INITIALES DE LA LOI LIÉES AUX DÉCLARATIONS À LA NOMINATION.....	32
ANNEXE B - SOMMAIRE DES RESSOURCES.....	33

I. INTRODUCTION

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

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 DE LA LOI

La *Loi sur les conflits d'intérêts* s'applique à toute une gamme de personnes ayant des fonctions officielles, appelées dans la Loi « titulaires de charge publique ». Ils sont au nombre d'environ 2 800 et comptent des ministres, du personnel ministériel, des secrétaires parlementaires ainsi que des titulaires nommés par le gouverneur en conseil, comme les sous-ministres, les administrateurs de sociétés d'État et les membres de conseils, de commissions et de tribunaux fédéraux.

Tous les titulaires de charge publique doivent observer certaines règles de base. Ils doivent gérer leurs affaires personnelles de façon à éviter les conflits d'intérêts. Ils ne peuvent se prévaloir de leurs fonctions officielles pour influencer quelqu'un de façon à favoriser des intérêts personnels, ni accorder de traitement de faveur ou accepter des cadeaux ou d'autres avantages qui pourraient raisonnablement donner à penser qu'ils ont été offerts pour les influencer. Enfin, ils doivent se récuser s'ils sont confrontés à un conflit d'intérêts potentiel.

Certains titulaires de charge publique, appelés dans la Loi « titulaires de charge publique principaux », sont assujettis à d'autres exigences, outre celles que nous venons d'énumérer. Par exemple, ils doivent déclarer leurs intérêts personnels de façon détaillée au Commissariat, se dessaisir de certains actifs, faire des déclarations publiques et respecter des obligations d'après-mandat lorsqu'ils quittent leurs fonctions. D'autres dispositions s'appliquent uniquement à certaines catégories de titulaires de charge publique principaux, comme les ministres et les secrétaires parlementaires.

À la fin de la présente période de référence, nous comptons 1 115 titulaires de charge publique principaux, dont 27 ministres de la Couronne, 11 ministres d'État et 27 secrétaires parlementaires. Le reste se partage de façon pratiquement égale entre le personnel ministériel à temps plein et les titulaires nommés par le gouverneur en conseil qui exercent leurs fonctions à temps plein.

Au cours de l'exercice 2009-2010, environ 800 personnes sont devenues titulaires de charge publique, dont 550 titulaires de charge publique principaux. Au cours de la même période, 730 titulaires de charge publique ont quitté leurs fonctions, dont 390 titulaires de charge publique principaux.

Dans cette section, je fais le bilan des activités entreprises par le Commissariat pour aider les titulaires de charge publique principaux à répondre aux exigences de la Loi. Dans la section suivante, « Questions à noter », je donne de plus amples détails sur nos relations avec les autres titulaires de charge publique.

Obligations de divulgation des titulaires de charge publique principaux

Obligations de divulgation en vertu de la Loi suite à une nomination

Il incombe à chaque titulaire de charge publique principal de nous présenter, dans les 60 jours suivant sa nomination, un rapport confidentiel complet de ses biens, dettes, revenus, activités extérieures et autres renseignements personnels, puis de le mettre à jour annuellement.



Les renseignements présentés au Commissariat sont examinés par des conseillers qui, en consultation avec les titulaires de charge publique principaux, déterminent les mesures d'observation à prendre. Dans bien des cas, ces mesures sont simples. Dans d'autres cas, elles sont assez complexes et peuvent aller au-delà de celles qui sont énoncées dans la Loi. Il pourrait s'agir, par exemple, de titulaires de charge publique principaux qui détiennent des intérêts financiers ou commerciaux importants, qui participent à diverses activités extérieures ou dont un parent proche fait affaire avec le gouvernement. Toutes ces situations doivent être soigneusement examinées.

Dans les 120 jours suivant leur nomination, les titulaires de charge publique principaux sont tenus de signer une déclaration sommaire préparée par le Commissariat. La déclaration comprend les renseignements exigés par la Loi et décrit la façon dont le titulaire de charge publique principal s'est dessaisi de biens contrôlés, le cas échéant. La déclaration sommaire est rendue publique lorsqu'elle est signée.

Toujours dans les 120 jours suivant leur nomination, les titulaires de charge publique principaux doivent faire des déclarations publiques sur certains autres biens et sur les postes d'administrateur ou de dirigeant autorisés par la Loi qu'ils occupent au sein d'organismes extérieurs. Dans la plupart des cas, les titulaires de charge publique principaux ne sont pas autorisés à occuper un poste d'administrateur ou de dirigeant au sein d'une société ou d'autres organismes, à moins que ceux-ci soient de nature philanthropique, caritative ou à but non lucratif. Dans certains cas, ils font aussi des déclarations publiques pour donner suite à des mesures d'observation spéciales, comme les filtres anti-conflits d'intérêts.

Même si elles ne sont pas aussi détaillées que le rapport complet remis au Commissariat, la déclaration sommaire et les déclarations publiques accordent une mesure de transparence. Le grand public peut consulter ces déclarations sur notre site Web.

Examen annuel des mesures d'observation

La Loi exige un examen annuel des mesures d'observation établies par les titulaires de charge publique principaux. Ainsi, au cours de l'exercice financier qui vient de prendre fin, le Commissariat a communiqué avec 635 titulaires de charge publique principaux afin d'examiner leur rapport confidentiel. Il s'agit d'un processus continu. En date du 31 mars, nous avons reçu 557 réponses. Nous avons examiné les réponses et, au besoin, mis à jour les mesures d'observation. Les titulaires de charge publique principaux n'ont pas à signer de nouvelles déclarations publiques si les changements rapportés ne modifient pas l'information qui a déjà été publiquement déclarée.

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 titulaires de charge publique principaux. Selon la Loi, ceux-ci doivent informer le Commissariat de tout changement important au contenu de leur rapport confidentiel dans les 30 jours suivant le changement. Nous examinons les changements déclarés et, au besoin, mettons les mesures d'observation à jour.



Il arrive dans certains cas, contrairement aux exigences de la Loi, 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 30 jours suivant leur apparition. Ce manquement est peut-être attribuable à l'absence de définition, dans la Loi, de « changement important ». Quoiqu'il en soit, ces changements sont dans certains cas très importants et donnent parfois lieu à des infractions à la Loi. J'approfondirai la question dans la prochaine section.

Il existe d'autres obligations de divulgation liées aux cadeaux et d'autres avantages, à la réception et à l'acceptation d'offres d'emploi provenant de l'extérieur et à la récusation. L'annexe A en présente un aperçu ainsi que d'autres obligations de divulgation.

Un régime de déclaration volontaire

Les conseillers du Commissariat guident les titulaires de charge publique principaux lors de leur mise en conformité initiale et de l'examen annuel de leurs mesures. Ils les conseillent aussi, au besoin. La Loi repose sur la déclaration volontaire. Par conséquent, l'aide et les conseils que nous offrons dépendent en grande partie de l'information que les titulaires de charge publique principaux fournissent au Commissariat. Le Commissariat demande au besoin des renseignements supplémentaires et consulte des documents publics, comme des registres ou des sites Web d'entreprises. Nous prenons note aussi des médiatiques ou autre information publique qui pourraient être pertinentes aux obligations de conformité des titulaires de charge publique principaux.

Parallèlement, il incombe à chaque titulaire de charge publique principal de nous fournir des données complètes et exactes. J'ai constaté que la quasi totalité des titulaires de charge publique principaux collaborent lorsque le Commissariat leur demande des renseignements supplémentaires. Dans quelques cas où nous avons pris connaissance de renseignements qui auraient dû nous être signalés dans des délais prescrits, nous avons imposé une pénalité.

Procédures améliorées pour faciliter l'observation

Le Commissariat continue de trouver des façons d'améliorer ses processus d'observation pour aider les titulaires de charge publique et les députés à se conformer à la Loi ou au *Code régissant les conflits d'intérêts des députés*.

Dans mon rapport annuel ayant trait à la Loi de l'an dernier, j'ai parlé du système de rappels que nous avons instauré concernant l'échéance de 60 jours pour les rapports confidentiels et l'échéance de 120 jours pour les mesures d'observation. Je suis heureuse de rapporter que ce système de rappels a grandement amélioré le respect des échéances. En effet, sur les 550 nouveaux titulaires de charge publique principaux nommés au cours de l'année, 50 ont dépassé le délai de 60 jours et 45 celui de 120 jours; 12 d'entre eux ont dépassé les deux délais. C'est beaucoup moins qu'à l'exercice précédent, où 69 titulaires avaient dépassé l'échéance de 60 jours et 126 celle de 120 jours.

Sur les 50 titulaires ayant dépassé l'échéance de 60 jours au cours de l'exercice financier, 29 ont présenté leur rapport dans la semaine suivant l'échéance. Les 21 autres ont manqué leur échéance pour diverses raisons, par exemple parce que leur employeur avait tardé à aviser le



Commissariat de leur nomination ou à cause de problèmes de livraison. Nous avons remis des procès-verbaux à trois personnes ayant dépassé l'échéance de 60 jours. Deux d'entre elles furent imposées une pénalité. Je parlerai plus loin dans cette section du régime de pénalités.

Il y aura toujours un petit nombre de personnes qui ne sont pas en mesure de respecter les échéances, surtout celle de 120 jours, vu la complexité de leur situation, notamment en ce qui concerne leurs biens contrôlés ou leurs activités extérieures. Je tiens compte de cette complexité lorsque je dois décider d'imposer ou non une pénalité.

Je signale que, sur les 45 titulaires n'ayant pas respecté l'échéance de 120 jours, 12 avaient d'abord manqué l'échéance de 60 jours pour des raisons que j'ai reconnues comme étant hors de leur contrôle. C'est pour cela qu'il leur a été très difficile, et dans certains cas impossible, de respecter leur échéance de 120 jours. Sur les 33 autres titulaires, sept se sont conformés dans la semaine suivant la fin de l'échéance. Les autres l'ont manquée pour diverses raisons. Nombre d'entre eux avaient besoin de plus de temps pour prendre des mesures à l'égard de leurs biens contrôlés ou de leurs activités extérieures. Dans d'autres cas, il y avait des circonstances atténuantes, comme des congés de maladie de longue durée ou des voyages officiels. Les titulaires concernés ont en général bien collaboré avec le Commissariat et pour cette raison une pénalité n'était pas justifiée.

Cette année, il y a eu plus de déclarations de cadeaux par les titulaires de charge publique principaux. À mon avis, cela s'explique, du moins en partie, de deux façons. Premièrement, nous avons pris des mesures de communication proactives pour expliquer aux titulaires de charge publique principaux les obligations qui leur incombent à l'égard des cadeaux. Ensuite, nous avons élaboré de nouveaux formulaires et de nouvelles pratiques administratives pour aider les titulaires de charge publique principaux qui reçoivent régulièrement des cadeaux à faire des rapports réguliers. Cette année, nous avons reçu 78 déclarations publiques de cadeaux de 26 titulaires de charge publique principaux, contre 59 déclarations pour l'année précédente.

Un meilleur système de gestion de 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 titulaires de charge publique, 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 titulaires plus efficacement lorsqu'ils communiquent avec le Commissariat par téléphone et de mieux gérer leurs dossiers en général.

Dessaisissement de biens contrôlés

Les articles 17 et 27 de la Loi portent sur le dessaisissement de biens contrôlés. Le premier interdit aux titulaires de charge publique principaux de détenir des biens contrôlés et le deuxième énonce les façons de s'en dessaisir.



Les biens contrôlés comprennent notamment les valeurs cotées en bourse et autres investissements spéculatifs. Tous les titulaires de charge publique principaux sont assujettis à cette exigence de dessaisissement. Les seules exceptions concernent les biens remis en garantie à un établissement de crédit ou ceux de faible valeur qui ne posent aucun risque de conflit d'intérêts.

Au cours de l'année, de nombreux titulaires de charge publique principaux m'ont demandé s'ils avaient le droit d'acquérir des fonds indiciels négociables en bourse. Même s'il s'agit de fonds semblables aux fonds communs de placement, ils sont négociés en bourse ce qui en fait, aux termes de la Loi, des biens contrôlés. Par conséquent, les titulaires de charge publique principaux ne sont pas autorisés à en acheter.

Dans mon rapport annuel ayant trait à la Loi de l'an dernier, j'ai émis des réserves quant à l'interdiction de la Loi de détenir des biens contrôlés, interdiction à mon avis beaucoup trop large. Ce qui m'inquiète le plus, c'est que l'interdiction s'applique même si un bien contrôlé ne peut placer un titulaire en situation de conflit d'intérêts. Une interdiction aussi générale va bien au-delà de ce qui est nécessaire pour réduire au minimum les possibilités de conflit d'intérêts. En outre, elle va à l'encontre de deux des cinq buts de la Loi, à savoir : encourager les personnes qui possèdent l'expérience et les compétences requises à solliciter et à accepter une charge publique, et faciliter les échanges entre les secteurs privé et public. Nous ne connaissons aucune autre juridiction avec une règle exigeant d'une si vaste gamme de personnes ayant des fonctions officielles à se dessaisir de l'ensemble de leurs valeurs cotées en bourse et autres investissements spéculatifs.

Au cours de l'exercice financier 2009-2010, 29 titulaires de charge publique principaux se sont dessaisis de biens contrôlés; 17 les ont vendus et les autres les ont placés dans une fiducie sans droit de regard.

Nous avons examiné les dessaisissements exécutés par tous les titulaires de charge publique principaux actuels, que ce soit au cours de la présente période de référence ou précédemment, afin de déterminer si leurs dessaisissements auraient pu prévenir un conflit d'intérêts. Nous pouvons confirmer que dans la vaste majorité des cas, il n'y aurait pas eu de conflit d'intérêts. Nous n'avons pas tenu compte, dans cet examen, des dessaisissements exécutés par les ministres, les secrétaires parlementaires et les sous-ministres, étant donné que leur participation aux décisions collectives et aux initiatives stratégiques horizontales accroissent leur probabilité de se trouver en conflit d'intérêts.

Remboursement des frais liés au dessaisissement

L'exigence de dessaisissement entraîne des dépenses pour l'État. Aux termes de la Loi, le titulaire de charge publique principal peut se faire rembourser les frais raisonnables liés au dessaisissement de ses biens. Le Commissariat ne les rembourse pas directement, mais je suis autorisée à ordonner au ministère ou à l'organisme pertinent de le faire après avoir examiné la demande de remboursement et vérifié qu'elle respecte nos lignes directrices. Aucun remboursement n'est accordé pour les dessaisissements qui ne sont pas exigés par la Loi.

Pour l'exercice financier 2009-2010, le remboursement des frais liés au dessaisissement s'est élevé à 369 326 \$. Ce chiffre comprend le remboursement lié à la vente de biens, à



l'établissement de nouvelles fiducies sans droit de regard ainsi qu'à l'administration et au démantèlement de fiducies existantes. Le gros des remboursements — 315 865 \$ — est allé à l'administration de fiducies existantes.

Activités extérieures

L'article 15 interdit aux titulaires de charge publique principaux de prendre part à un certain nombre d'activités. Par exemple, ils ne peuvent occuper un emploi ou exercer une profession, administrer ou exploiter une entreprise, occuper un poste d'administrateur ou de dirigeant dans une société ou un organisme, occuper un poste dans un syndicat ou une association professionnelle, agir comme consultant rémunéré ou être un associé actif dans une société de personnes.

Comme je l'ai mentionné dans mon premier rapport annuel ayant trait à la Loi (2007-2008), cette interdiction laisse très peu de place aux exceptions, même dans les cas où il n'y a pas de potentiel de conflit d'intérêts ou d'activités incompatibles avec les fonctions officielles du titulaire. Même les étudiants qui acceptent un emploi d'été dans le bureau d'un ministre sont assujettis aux obligations de la Loi. Par conséquent, ils ne peuvent occuper un autre emploi à temps partiel, même dans un café ou un magasin. Tout personnel d'un cabinet de ministre travaillant en moyenne plus de 15 heures par semaine dans le bureau d'un ministre est un titulaire de charge publique principal et assujetti à l'article 15.

Si l'on modifie un jour la Loi, il serait bon de donner au commissaire la discrétion voulue pour lever l'une des interdictions prévues à l'article 15 s'il estime qu'il n'y a pas de conflits d'intérêts et que les activités extérieures en question sont compatibles avec les fonctions du titulaire. L'ancien *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après mandat* prévoyait une telle discrétion.

Pénalités

La Loi prévoit un régime de pénalités qui accorde au commissaire la discrétion d'imposer des pénalités aux titulaires de charge publique principaux. Ce régime s'applique uniquement aux manquements à certaines exigences de divulgation, généralement assorties d'échéances. Comme je l'ai mentionné plus tôt, on trouvera à l'annexe A la liste complète des obligations en matière de divulgation.

J'ai continué à me concentrer sur la prévention en cherchant des occasions de sensibiliser les titulaires de charge publique principaux à leurs obligations et de perfectionner les processus administratifs et les outils du Commissariat.

Habituellement, le Bureau du Conseil privé et les bureaux de ministres avisent le Commissariat sans délai lorsqu'il y a de nouvelles nominations et des départs. Bien que le gros roulement de personnel, surtout dans les bureaux de ministres peut rendre cette obligation assez difficile, le Commissariat, s'il est avisé promptement, peut envoyer des rappels aux titulaires de charge publique principaux pour qu'ils présentent leur rapport confidentiel dans le délai exigé de 60 jours suivant leur nomination. Mon personnel a aussi fait des exposés devant le personnel ministériel afin de souligner l'importance de leurs obligations et de nous aviser sans délai des nominations et des départs.



La pénalité maximale pour une infraction est de 500 \$. La Loi reconnaît que les pénalités visent à encourager la conformité et non à punir. Lorsque je décide du montant de la pénalité, je dois tenir compte des antécédents du titulaire de charge publique en matière d'infractions. Lorsqu'une pénalité est imposée, nous publions sur le site Web du Commissariat la nature de l'infraction, le nom du titulaire de charge publique en question et le montant de la pénalité.

Au cours de cet exercice financier, j'ai dressé six procès-verbaux, dont cinq ont abouti à des pénalités. Trois de ces procès-verbaux concernaient des défauts de présenter un rapport confidentiel initial dans les 60 jours. Deux concernaient l'omission de déclarer des renseignements requis au rapport confidentiel et un portait sur l'omission de rapporter un changement important dans les 30 jours.

Il convient de souligner que le régime de pénalités ne couvre pas les infractions aux règles de base concernant les conflits d'intérêts énoncées dans la Partie 1 de la Loi. Il est arrivé, à de rares occasions, qu'un titulaire de charge publique principal contrevienne à une règle de base et, du coup, à une règle de divulgation. Par exemple, un titulaire avait omis de démissionner d'un poste d'administrateur dont il n'avait pas fait mention au Commissariat. Bien que je puisse imposer une pénalité dans un cas comme celui-ci, je ne dispose d'aucune mesure sommaire pour traiter les infractions aux règles de fond de la Loi. Je pourrais initier une étude dans ces cas, mais celle-ci ne serait pas toujours justifiée si, par exemple, l'infraction est mineure et le titulaire de charge publique principal reconnaît qu'elle a eu lieu.

L'après-mandat

Comme je l'ai mentionné dans le rapport annuel de 2008-2009 ayant trait à la Loi, la Loi renferme un certain nombre de dispositions régissant les activités d'après-mandat. Bien que le Commissariat ait reçu 51 demandes de conseils en matière d'après-mandat au cours de l'exercice 2009-2010, rien dans la Loi n'oblige les ex-titulaires de charge publique à faire rapport de leurs activités une fois qu'ils ont quitté leurs fonctions ou à demander conseil. La seule exception porte sur certaines activités évoquées dans la *Loi sur le lobbying*.

Nous nous efforçons de rappeler les obligations d'après-mandat à tous les titulaires de charge publique lorsque nous sommes avisés de leur départ. Mais faire respecter ces obligations demeure difficile. Lorsque nous prenons connaissance de faits donnant à penser qu'un ancien titulaire pourrait enfreindre les règles d'après-mandat, nous communiquons avec lui. Jusqu'à maintenant, leurs activités n'ont jamais justifié l'ouverture d'une étude en vertu de la Loi.

On m'a invitée à comparaître à deux reprises devant la Commission Oliphant (les 17 et 28 juillet 2009), notamment pour des questions d'après-mandat. Je remarque que le juge Oliphant suggère dans son rapport qu'il soit obligatoire de déclarer au Commissariat la nature de toute activité d'après-mandat proposée pendant la période de restriction d'une année ou deux prévue à l'article 36 de la Loi. Cela s'ajouterait à l'obligation déjà prévue par la Loi de déclarer toute offre ferme d'emploi de l'extérieur ainsi que l'acceptation d'une telle offre par un titulaire de charge publique principal occupant encore ses fonctions. J'estime qu'il vaudrait la peine d'examiner avec soin la suggestion du juge Oliphant.



IV. QUESTIONS À NOTER

Comme je l'ai fait les années précédentes, je précise ici les section où le Commissariat a eu de la difficulté à faire appliquer la Loi et les mesures qu'il a prises à leur égard.

Changements importants

Les titulaires de charge publique principaux sont tenus de faire rapport au Commissariat dans les 30 jours suivant un changement important dans le contenu de leur rapport confidentiel, à défaut de quoi ils pourraient faire l'objet d'une pénalité d'au plus 500 \$. La Loi ne définit pas ce que constitue un changement important. La question de savoir si un changement apporté au contenu d'un rapport confidentiel est important ou non dépend souvent des circonstances ainsi que des fonctions et responsabilités officielles du titulaire de charge publique principal. Généralement, un changement important peut nécessiter une modification aux dispositions relatives à l'observation ou peut toucher à ses obligations en vertu de la Loi. Un changement qui requiert une déclaration publique ou une modification à une déclaration publique existante constitue toujours un changement important.

Les ministres et les secrétaires parlementaires ont des obligations additionnelles, soit celles de déclarer publiquement toute dette supérieure à 10 000 \$ et de fournir des renseignements au sujet de leur conjoint et leurs enfants à charge. Un changement d'état matrimonial impliquant un conjoint ou un conjoint de fait constitue donc dans la plupart des cas un changement important dans le cas des ministres et des secrétaires parlementaires, mais dans celui des autres titulaires de charge publique, un tel changement pourrait être important si, par exemple, le conjoint ou le conjoint de fait a des rapports avec des entités du gouvernement fédéral.

Entre autres exemples de changements importants, notons l'acquisition d'un droit de propriété dans une entreprise ou encore les relations d'affaires entre un ami ou un proche et le ministre ou organisme du ministre ou secrétaire parlementaire.

Le fait de fournir de l'information erronée ou périmée peut 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 titulaires de charge publique principaux sont invités à consulter le Commissariat. Celui-ci les informera de toute nouvelle mesure devant être prise afin de s'assurer qu'ils sont conformes à la Loi.

Comme je l'ai soulevé précédemment, le Commissariat n'est souvent pas informé des changements apportés aux renseignements déclarés avant le processus d'examen annuel. Bien que ces changements ne soient pas considérés importants dans la plupart des cas, lorsqu'ils le sont, je déterminerai si une pénalité doit être imposée au titulaire de charge publique principal qui a omis de déclarer un changement important dans les délais prescrits dans la Loi.

Mesures d'observation discrétionnaires

En vertu de l'article 5 de la Loi, tous les titulaires de charge publique sont tenus de gérer leurs affaires personnelles de manière à éviter de se trouver en situation de conflit d'intérêts. Cet



article est suivi par une série de règles et de mesures d'observation précises. Il existe des situations, cependant, où il est plus difficile d'appliquer la Loi pour des raisons pratiques. La Loi me confère le pouvoir de déterminer les mesures d'observation appropriées dans ces cas.

L'exigence générale énoncée à l'article 5 est corroborée par l'alinéa 22(2)g), qui oblige les titulaires de charge publique principaux à fournir au commissaire tout renseignement que celui-ci estime nécessaire pour assurer la conformité à la Loi. Elle est également corroborée par les articles 29 et 30, qui prévoient l'application de mesures d'observation spéciales qui vont au-delà des règles et des procédures de conformité la Loi.

En vertu de l'article 29, le commissaire tente d'en arriver à un accord avec le titulaire de charge publique quant à la mesure à appliquer pour que ce dernier se conforme aux mesures énoncées dans la Loi. Conformément à l'article 30, le commissaire peut ordonner au titulaire de charge publique de prendre, à l'égard de toute affaire, toute autre mesure qu'il estime nécessaire pour assurer l'observation de la Loi.

L'article 29 me confère une certaine latitude pour déterminer les mesures appropriées qui permettraient aux titulaires de charge publique de se conformer à la Loi. Il me permet de trouver des solutions à des situations uniques qui ne sont pas explicitement couvertes, comme celles concernant les titulaires de charge publique principaux qui agissent à titre d'exécuteurs d'une succession ou les titulaires de charge publique qui souhaitent établir des filtres anti-conflits d'intérêts. J'ai de plus en plus recours à l'article 29.

Habituellement, je suis en mesure de trouver une solution mutuellement satisfaisante à ces situations en vertu de l'article 29. Bien que l'article 30 me confère le pouvoir d'ordonner toute mesure d'observation, il ne m'a pas encore été nécessaire d'y avoir recours. Selon mon expérience, la plupart des titulaires de charge publique sont plus que disposés à se conformer aux recommandations formulées par le Commissariat.

Charges d'exécuteur testamentaire et planification successorale

L'article 17 de la Loi interdit aux titulaires de charge publique principaux de détenir des biens contrôlés, et l'article 27 les oblige à se dessaisir de ces biens dans les 120 jours suivant leur nomination. Comme je l'ai souligné dans mon rapport annuel de 2008-2009 ayant trait à la Loi, ces dispositions s'appliquent aux titulaires de charge publique principaux qui détiennent des biens contrôlés à titre d'exécuteurs d'une succession ou conjointement avec un membre de leur famille. Dans ces cas, il n'est pas toujours réaliste de les obliger à se dessaisir de ces biens dans les 120 jours. Cela pourrait leur causer des difficultés indues.

Nous demandons à un titulaire de charge publique principal de se désister de sa charge d'exécuteur testamentaire lorsque certains des biens pour lesquels il est exécuteur sont des biens contrôlés. Cette démarche peut prendre plus de 120 jours. Un délai est accordé si les circonstances le justifient. Dans certains cas, lorsqu'une succession est liquidée avant qu'un titulaire de charge publique principal puisse démissionner de sa charge d'exécuteur testamentaire à l'intérieur d'un délai réaliste, le titulaire n'est pas tenu de démissionner. Je n'ai pas le pouvoir d'ordonner un remboursement pour les frais, parfois assez importants, encourus par les titulaires de charge publique principaux lorsqu'ils sont tenus de démissionner. Je tiens compte de cette considération lorsque je détermine les mesures appropriées dans ces cas.



Dans les cas de propriété conjointe de valeurs cotées en bourse avec un parent en tant que mesure de planification successorale, j'oblige généralement le titulaire de charge publique principal qui en a la propriété conjointe à signer un engagement ou une entente de confidentialité dans laquelle il s'engage à ne pas fournir de conseils ou s'ingérer dans le processus décisionnel entourant les investissements liés aux valeurs cotées en bourse en question.

Récusations et filtres anti-conflits d'intérêts

En vertu de la Loi, les titulaires de charge publique doivent se récuser concernant une discussion, une décision, un débat ou un vote, à l'égard de toute question qui pourrait les placer en situation de conflit d'intérêts. Toute récusation effectuée par un titulaire de charge publique principal doit être déclarée publiquement conformément à la Loi. Le terme « récusation » désigne une situation où un titulaire de charge publique s'abstient de prendre position sur une question particulière qui lui est soumise ou est sur le point de l'être.

À l'heure actuelle, notre registre public ne compte aucune déclaration de récusation en vertu de la Loi, mais cela ne signifie pas pour autant que les titulaires de charge publique principaux interviennent dans des affaires qui les placent en situation de conflit d'intérêts. Au contraire, le Commissariat travaille avec eux afin de mettre en place des filtres anti-conflits d'intérêts. Ceux-ci visent à éliminer les conflits d'intérêts potentiels qui autrement pourraient nécessiter une récusation. Il s'agit notamment de prendre des arrangements formels, avant qu'une situation de conflit d'intérêts survienne, afin d'éviter que cette situation se produise dans le cadre des fonctions officielles du titulaire de charge publique principal et qu'elle risque ainsi de le placer en situation de conflit d'intérêts réel ou potentiel, comme prendre une décision pouvant se répercuter directement ou généralement sur les affaires d'un membre de sa famille. Si une telle situation survient, une autre personne ayant le pouvoir nécessaire sera chargée d'examiner la question.

Si un titulaire de charge publique principal a mis en place un filtre anti-conflits d'intérêts, les affaires pouvant le placer en situation de conflit d'intérêts ne lui sont pas communiquées et ne nécessitent donc aucune récusation de sa part. Cette pratique a été expressément envisagée dans l'ancien *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique* qui a été remplacé par la *Loi sur les conflits d'intérêts*. Bien que la Loi n'ait pas repris une telle disposition, j'estime que cette pratique est conforme à l'importante place qu'accorde la Loi à la prévention.

En règle générale, les filtres anti-conflits d'intérêts ont été mis en place en vertu de l'article 29 de la Loi, lequel, comme je l'ai mentionné précédemment, me permet de déterminer les mesures pertinentes à appliquer en consultation avec les titulaires de charge publique principaux avant d'être finalisées. Dans la dernière année, sept filtres anti-conflit d'intérêts ont été mis en place en vertu de cet article.

L'avantage de l'article 29 est qu'il favorise la collaboration plutôt que la confrontation. Les ordonnances en vertu de l'article 30 et les récusations doivent toutes les deux être rendues publiques. Contrairement à cette obligation, les arrangements pris en vertu de l'article 29 n'ont pas à être rendus publics. Toutefois, étant donné que les filtres anti-conflits d'intérêts ont réduit le nombre d'ordonnances et de récusations, j'ai commencé, par souci de transparence, à exercer le pouvoir discrétionnaire que me confère l'alinéa 51(1)e) et qui me permet d'inscrire les



arrangements sur le registre public lorsque je le juge approprié. Ce faisant, je garde à l'esprit cependant que dans certains cas, des préoccupations légitimes en matière de confidentialité rendent cette divulgation inopportune.

Questions ayant trait aux titulaires de charge publique à temps partiel

Les titulaires de charge publique à temps plein et à temps partiel sont tous assujettis à la Loi, y compris à une série de règles en matière de conflits d'intérêts et d'après-mandat. De manière générale, ceux qui exercent leurs fonctions à temps plein sont désignés titulaires de charge publique principaux. Ils sont visés par les dispositions de la Loi sur les rapports et les déclarations publiques, et il leur est interdit d'exercer des activités extérieures et de détenir des biens contrôlés. Dans la plupart des cas, les titulaires de charge publique qui travaillent à temps partiel ne sont pas des titulaires de charge publique principaux et ne sont donc pas visés par ces exigences supplémentaires.

Dans mes rapports annuels antérieurs, j'ai souligné certains cas où le statut d'emploi avait des répercussions pour ce qui est de l'application de la Loi. Le présent rapport annuel ne fait pas exception. Je me concentre cette fois-ci sur les titulaires de charge publique à temps partiel.

Interactions avec les titulaires de charge publique qui ne sont pas titulaires de charge publique principaux

Plus de la moitié des titulaires de charge publique assujettis à la Loi ne sont pas des titulaires de charge publique principaux. Ce groupe est principalement composé de membres à temps partiel de conseils, de commissions ou de tribunaux fédéraux ainsi que de personnel ministériel travaillant à temps partiel. Ils sont assujettis à la plupart des règles de conduite prévues par la Loi ainsi qu'à certaines des restrictions d'après-mandat, mais ne sont pas visés par les exigences en matière de rapports et de dessaisissement ou par l'interdiction d'exercer des activités extérieures. Ils ne sont en outre pas tenus de me présenter un rapport confidentiel ni de faire une déclaration publique. C'est pourquoi le Commissariat a très peu de contacts avec la plupart des titulaires de charge publique à temps partiel, bien que quelques-uns d'entre eux consultent le Commissariat avant d'accepter une nomination afin de comprendre quelles seraient leurs obligations s'ils acceptaient.

Les titulaires de charge publique à temps partiel sont informés de leurs obligations en vertu de la Loi lorsqu'ils prennent leurs fonctions et au terme de leur mandat, mais sur un total d'environ 1 700, seuls quelques-uns ont consulté personnellement le Commissariat après leur entrée en fonction. Il est donc plus difficile de déterminer quel genre de problème de conformité peut se présenter à ces titulaires.

Durant les premières années de mon mandat, je ne me suis pas attardée aux titulaires de charge publique à temps partiel et on n'a porté à ma connaissance aucun problème important en matière de conflit d'intérêts les concernant, mais je crains qu'il y ait dans ce groupe un manque de sensibilisation par rapport aux situations de conflits d'intérêts potentiels. Je m'attends à ce que de nombreux titulaires de charge publique à temps partiel occupent un emploi dans le secteur privé ou exercent des activités autres que leurs fonctions publiques, comme le leur permet la Loi. Bien qu'ils ne soient pas tenus de les déclarer au Commissariat, ils doivent tout de même prendre les dispositions nécessaires pour éviter les conflits d'intérêts.



Je constate qu'un certain nombre de conseils, de commissions et de tribunaux ont leurs propres règles en matière de conflits d'intérêts qui peuvent dans une certaine mesure permettre de régler ces questions. Dans certains cas, ces organisations ont consulté le Commissariat au moment d'élaborer ces règles.

Je ne crois pas qu'il existe dans les cabinets ministériels de règles similaires qui couvriraient le personnel ministériel à temps partiel.

Bien que l'interdiction d'accepter des cadeaux s'applique également aux titulaires de charge publique à temps partiel, la Loi ne les oblige pas à déclarer ces cadeaux au Commissariat. En conséquence, ils consultent rarement, voire jamais, le Commissariat quant à la pertinence d'accepter ou non ces cadeaux. Les titulaires de charge publique principaux, de leur côté, demandent souvent conseil auprès du Commissariat à cet égard et, parfois, nous leur conseillons de ne pas accepter les cadeaux en question. Il est probable que certains titulaires de charge publique à temps partiel reçoivent également des cadeaux qu'ils ne devraient pas accepter. Mais compte tenu du fait que nombre d'entre eux proviennent du secteur privé, où les cadeaux semblent être une pratique courante acceptable, il se peut bien qu'ils ne pensent pas toujours s'interroger à savoir si le cadeau qu'ils reçoivent en leur qualité de titulaire de charge publique risque de les placer en situation de conflit d'intérêts.

Au cours de la prochaine année, je prendrai des mesures supplémentaires pour leur rappeler leurs obligations en vertu de la Loi, outre les lettres que je leur envoie au moment de leur nomination et au terme de leur mandat. Je songe à organiser des séances d'information, mais la taille de ce groupe de titulaires de charge publique et le fait qu'ils soient aux quatre coins du pays rendraient la tâche difficile sur le plan pratique. Comme première étape toutefois, j'ai décidé de commencer par envoyer sur une base annuelle une lettre à tous les titulaires de charge publique à temps partiel pour leur rappeler leurs obligations en vertu de la Loi et les inviter à communiquer avec le Commissariat s'ils ont des préoccupations particulières. Je compte m'y attarder dans les mois à venir.

Conseillers ministériels

Comme je l'ai souligné plus tôt, les titulaires de charge publique à temps partiel ne sont généralement pas des titulaires de charge publique principaux et ne sont donc pas soumis aux dispositions de la Loi sur les divulgations, le dessaisissement et les activités extérieures. Il existe toutefois une exception dans le cas des conseillers ministériels. Le paragraphe 2(1) de la Loi définit ce groupe ainsi :

« conseiller ministériel » Personne, autre qu'un fonctionnaire, qui occupe un poste au cabinet d'un ministre ou d'un ministre d'État et qui fournit des conseils en matière de politiques, de programmes et de finances à un ministre ou ministre d'État sur des questions relevant des attributions de celui-ci en cette qualité et ce même s'il le fait à temps partiel ou sans rétribution.

Les conseillers ministériels sont des titulaires de charge publique principaux, qu'ils exercent leurs fonctions à temps plein ou à temps partiel.



Il a été suggéré que cette catégorie de titulaires de charge publique était incluse dans la Loi de manière à englober les membres d'une équipe de transition d'un nouveau gouvernement ou des bénévoles particulièrement influents auprès d'un ministre. Rien cependant dans la définition susmentionnée ne limiterait l'interprétation en ce sens. À première vue, le titre de « conseiller ministériel » engloberait également un large éventail de fonctionnaires, y compris certains à temps partiel. La raison d'être de cette catégorie de titulaires de charge publique principaux est que les personnes exerçant une influence auprès d'un cabinet ministériel fournissent au ministre des conseils sur les politiques, les programmes ou les finances et devraient donc être désignés titulaires de charge publique principaux même s'ils ne travaillent pas à temps plein.

Au cours de la dernière année, j'ai examiné les titres de postes d'un petit nombre de personnel ministériel qui travaillait à temps partiel. Dans les cas où le titre du poste suggérait qu'il rencontrait la définition de conseiller ministériel en vertu de la Loi, des renseignements supplémentaires ont été demandés. Selon cette information, j'ai été satisfaite qu'aucun de ces individus occupait un poste de conseiller ministériel.

Je me suis également demandé si certaines personnes nommées à temps partiel par le gouverneur en conseil devraient être désignées conseillers ministériels, donc titulaires de charge publique principaux. En particulier, j'ai souligné que l'article 127.1 de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* permet au gouvernement de nommer les titulaires des postes de « conseiller spécial de ministre ». Puisque ces conseillers spéciaux à temps partiel sont nommés par le gouverneur en conseil, ils sont visés par la définition de « titulaire de charge publique ». La question était de savoir s'ils étaient également visés par la définition de « conseiller ministériel » au sens de la *Loi sur les conflits d'intérêts* et s'ils devaient être considérés comme des titulaires de charge publique principaux assujettis aux mêmes obligations qui s'appliquent à ceux-ci.

Je me suis renseignée davantage sur la nature de ces nominations auprès de fonctionnaires. On m'a répondu que les personnes nommées en vertu de l'article 127.1 de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* ont toujours été nommées au sein d'un ministère et n'occupent pas de poste dans un cabinet ministériel. Si cela est toujours le cas, ces personnes ne seraient pas visées par la définition de « conseiller ministériel », puisque celle-ci exige que le poste soit au sein d'un cabinet ministériel.

En règle générale, les personnes nommées en vertu de l'article 127.1 de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* sont des candidats de très bonne réputation à qui l'on confie une tâche bien précise et qui sont indépendants du gouvernement. À titre d'exemple, David Johnston, qui a aidé le premier ministre à définir le mandat de la commission Oliphant, a été nommé en vertu de cet article. En revanche, les membres du personnel des cabinets ministériels sont généralement des alliés politiques partisans. Ils travaillent en étroite collaboration avec le ministre et peuvent exercer une influence considérable sur un large éventail de politiques gouvernementales et avoir accès à des renseignements privilégiés connexes. Il semble alors que les personnes nommées en vertu de l'article 127.1 de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* au cours de la dernière année ne devraient pas être considérées comme des conseillers ministériels.



Dans l'année qui vient, le Commissariat continuera de collaborer avec les cabinets ministériels et les fonctionnaires afin de déterminer s'il existe du personnel ministériel à temps partiel ou des personnes nommées à temps partiel par le gouverneur en conseil qui devraient ou non être considérés conseillers ministériels en vertu de la Loi.



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'acquiescer 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 lobbyisme 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 B. 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 – OBLIGATIONS D’OBSERVATION INITIALES DE LA LOI LIÉES AUX DÉCLARATIONS À LA NOMINATION (tiré de la page 6)

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 200 \$ ou plus 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))



ANNEXE B - SOMMAIRE DES RESSOURCES (tiré de la page 30)

(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/>.

