



CANADA

BUREAU DU CONSEILLER SÉNATORIAL EN ÉTHIQUE

AVIS AU SUJET DE LA SÉNATRICE WALLIN

EN VERTU DU PARAGRAPHE 42(1)

DU

CODE RÉGISSANT LES CONFLITS D'INTÉRÊTS DES SÉNATEURS

JEAN T. FOURNIER

CONSEILLER SÉNATORIAL EN ÉTHIQUE

OTTAWA (ONTARIO)

Le 27 septembre 2011

TABLE DES MATIÈRES

1. DEMANDE D'AVIS.....	1
2. DISPOSITIONS PERTINENTES DU CODE.....	1
3. LES FAITS.....	3
Nomination de M ^{me} Wallin au Sénat.....	3
Portrait d'Oilsands Quest Inc.	4
Projet de loi C-311, <i>Loi sur la responsabilité en matière de changements climatiques</i>	4
Déclaration annuelle en vertu du Code.....	6
Activités autres que les fonctions parlementaires.....	7
4. LA POSITION DE M ^{ME} WALLIN.....	9
5. ANALYSE.....	10
(a) Allégations.....	10
(b) Article 8 – Intérêts personnels exclus.....	10
(c) Articles 12 et 14 – Déclaration des intérêts personnels et vote.....	15
6. CONCLUSION.....	17

1. DEMANDE D'AVIS

L'honorable Pamela Wallin, membre du Sénat du Canada, m'a demandé un avis écrit, conformément au paragraphe 42(1) du *Code régissant les conflits d'intérêts des sénateurs* (le Code), sur certaines allégations soulevées par les médias, y inclus les médias sociaux, concernant ses obligations aux termes du Code. Les allégations ont trait au projet de loi C-311, *Loi sur la responsabilité en matière de changements climatiques* (le projet de loi). Les médias ont allégué qu'en votant à la seconde lecture du projet de loi, la sénatrice avait agi de manière à favoriser ses intérêts personnels et ceux d'Oilsands Quest Inc., une entreprise au conseil d'administration de laquelle elle siège. Les médias ont aussi allégué qu'elle était tenue de déclarer ses intérêts personnels dans cette entreprise au moment où l'on débattait du projet de loi au Sénat et qu'elle devait s'abstenir de voter sur la question.

Le paragraphe 42(1) du Code se lit comme suit :

42. (1) Sur demande écrite d'un sénateur, le conseiller sénatorial en éthique lui remet un avis écrit, assorti des recommandations qu'il juge indiquées, sur toute question concernant les obligations du sénateur aux termes du présent code.

M^{me} Wallin a fait une demande d'avis le 20 juillet 2011 et l'a par la suite confirmée par écrit. L'avis écrit demandé en vertu du paragraphe ci-dessus est confidentiel et ne peut être rendu public que par la sénatrice ou avec son consentement écrit. M^{me} Wallin a fait savoir qu'elle avait l'intention de rendre le présent avis public.

L'affaire qui nous occupe relève des dispositions suivantes du Code : article 8, qui interdit au sénateur, dans l'exercice de ses fonctions parlementaires, d'agir de façon à favoriser ses intérêts personnels ou ceux d'un membre de sa famille, ou encore, d'une façon irrégulière, ceux de toute autre personne ou entité – l'expression « favoriser les intérêts personnels » est définie à l'article 11 du Code; le paragraphe 12(1), qui oblige le sénateur ayant des intérêts personnels dans une question examinée par le Sénat ou un comité du Sénat dont il est membre à déclarer ses intérêts personnels au Sénat ou en comité, selon le cas; et l'article 14, qui interdit au sénateur ayant fait une telle déclaration ou qui doit faire une telle déclaration, de voter sur la question. Ces dispositions du Code sont pratiquement identiques à celles du *Code régissant les conflits d'intérêts des députés*.

2. DISPOSITIONS PERTINENTES DU CODE

Voici les dispositions pertinentes du Code :

Poursuite des activités

5. Les sénateurs qui ne sont pas ministres fédéraux peuvent participer à des activités externes, y compris les suivantes, pourvu qu'ils soient en mesure de s'acquitter de leurs obligations aux termes du présent code :

- a) occuper un emploi ou exercer une profession;
- b) exploiter une entreprise;
- c) être dirigeant ou administrateur d'une personne morale, d'une association, d'un syndicat ou d'un organisme à but non lucratif;
- d) être associé d'une société de personnes.

Intérêts personnels exclus

8. Dans l'exercice de ses fonctions parlementaires, le sénateur ne peut agir ou tenter d'agir de façon à favoriser ses intérêts personnels ou ceux d'un membre de sa famille, ou encore, d'une façon irrégulière, ceux de toute autre personne ou entité.

Précision : favoriser les intérêts personnels

11. (1) Aux articles 8 à 10, sont considérés comme favorisant les intérêts personnels d'une personne ou d'une entité, y compris les propres intérêts personnels du sénateur, les actes posés par celui-ci dans le but de produire, directement ou indirectement, l'un ou l'autre des résultats suivants :

- a) augmenter ou préserver la valeur de l'actif de la personne ou de l'entité;
- b) éliminer le passif de la personne ou de l'entité ou en réduire la valeur;
- c) procurer un intérêt financier à la personne ou à l'entité;
- d) augmenter le revenu de la personne ou de l'entité provenant d'un contrat, d'une entreprise ou d'une profession;
- e) augmenter le revenu de la personne provenant d'un emploi;
- f) faire de la personne un dirigeant ou un administrateur d'une personne morale, d'une association, d'un syndicat ou d'un organisme à but non lucratif;
- g) faire de la personne un associé d'une société de personnes.

Précision : exceptions

(2) Le sénateur n'est pas considéré comme agissant de façon à favoriser ses propres intérêts personnels ou ceux d'une autre personne ou entité si la question en cause, selon le cas :

- a) est d'application générale;
- b) s'applique au sénateur ou à l'autre personne ou entité en tant

- que membre d'une vaste catégorie de personnes;
- c) a trait à la rémunération ou aux avantages accordés au sénateur au titre d'une loi fédérale ou par une résolution du Sénat ou d'un comité de celui-ci.

Déclaration des intérêts personnels devant le Sénat ou un comité

12. (1) Lorsque le sénateur assiste à l'étude d'une question dont le Sénat ou un comité dont il est membre est saisi, il est tenu de déclarer dans les plus brefs délais la nature générale des intérêts personnels qu'il croit, pour des motifs raisonnables, que lui-même ou un membre de sa famille a dans cette question et qui pourraient être visés. Cette déclaration peut être faite soit verbalement pour inscription au compte rendu, soit par écrit auprès du greffier du Sénat ou du greffier du comité, selon le cas. Le Président du Sénat fait inscrire la déclaration dans les *Journaux du Sénat* et, sous réserve du paragraphe (4), le président du comité la fait consigner au procès-verbal de la séance du comité.

Interdiction de voter

14. Le sénateur qui a fait la déclaration exigée à l'article 12 ou qui doit faire une telle déclaration mais ne l'a pas encore faite ne peut voter sur la question, mais il peut s'abstenir.

Précision : avoir des intérêts personnels

16. Pour l'application des articles 12 à 14, « intérêts personnels » s'entend des intérêts qui peuvent être favorisés de la façon décrite au paragraphe 11(1), mais ne vise pas les questions mentionnées au paragraphe 11(2).

3. LES FAITS

Nomination de M^{me} Wallin au Sénat

Le 22 décembre 2008, le premier ministre, le très honorable Stephen Harper, a annoncé la nomination de M^{me} Wallin au Sénat. La sénatrice a été officiellement nommée le 2 janvier 2009 et assermentée le 26 janvier courant.

M^{me} Wallin est présidente du Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense. Elle siège aussi au Sous-comité des affaires des anciens combattants et au Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international. Enfin, elle a déjà été membre du Comité sénatorial spécial sur l'antiterrorisme.

M^{me} Wallin siégeait déjà au conseil d'administration d'Oilsands Quest Inc. lorsqu'elle a été nommée au Sénat. Elle a joint le conseil d'administration le 28 juin 2007, soit 18 mois avant de devenir sénatrice.

Portrait d'Oilsands Quest Inc.¹

Constituée en personne morale en 1998, Oilsands Quest Inc. est une société publique américaine dont le siège est à Calgary et dont l'activité est l'exploration de sables bitumineux en Saskatchewan et en Alberta. Oilsands Quest Inc., qui opère par l'intermédiaire de ses filiales canadiennes, est une société d'exploration et non de production de sables bitumineux; elle ne tire en ce moment aucun revenu provenant d'activités d'exploitation. Son programme d'exploration se concentre sur le forage, les activités sismiques et environnementales, l'ingénierie et la construction, entre autres, à partir de sites d'essais sous permis accordés par la Saskatchewan et l'Alberta. C'est une société relativement petite qui comptait 17 employés en date du 30 avril 2011.

M^{me} Wallin est membre, au sein de cette société, du comité de gouvernance et de nomination et du comité des relations avec la collectivité, de l'environnement et de la santé et la sécurité. Comme les autres administrateurs, elle reçoit des jetons de présence et possède des actions ordinaires ainsi que des options sur titres dans la société. Selon les renseignements transmis par la société à la Commission des valeurs mobilières des États-Unis, les actions de la sénatrice dans la société, en date de juillet 2011, représentaient beaucoup moins que 1 % des actions émises.

Projet de loi C-311, *Loi sur la responsabilité en matière de changements climatiques*

Ce projet de loi d'initiative parlementaire a d'abord été présenté à la Chambre des communes par le Nouveau Parti démocratique en février 2009 et fut déposé à nouveau en mars 2010. Il fut adopté en mai 2010 par 149 voix contre 136. Il a ensuite été présenté au Sénat le 6 mai 2010 et défait en deuxième lecture le 16 novembre 2010, par 43 voix contre 32. Les sénateurs conservateurs ont voté contre le projet de loi, tandis que les sénateurs libéraux y étaient favorables.

Selon son sommaire, le projet de loi vise à faire en sorte :

[...] que le Canada respecte ses obligations en matière de changement du climat mondial, conformément à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, en s'engageant à atteindre une cible à long terme selon laquelle les émissions canadiennes de gaz à effet de serre seront, d'ici 2050, réduites de 80 % par rapport au niveau de 1990 et en établissant des cibles intérimaires pour la période de

¹ L'information sur l'entreprise provient du rapport annuel d'Oilsands Quest Inc. pour l'exercice se terminant le 30 avril 2011 ainsi que sur d'autres déclarations faites à la Commission des valeurs mobilières des États-Unis.

2015 à 2045. Il impose au commissaire à l'environnement et au développement durable l'obligation d'examiner les mesures proposées pour atteindre les cibles et l'obligation de présenter un rapport au Parlement. Il prévoit également quelles sont les fonctions exécutées par la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie.

Le préambule du projet de loi reconnaît que les changements climatiques constituent une grave menace pour le Canada et qu'ils exigent l'intervention du gouvernement. On y lit que, selon la recherche scientifique, il conviendrait de réduire les émissions de gaz à effet de serre pour empêcher que la température moyenne globale n'augmente. Enfin, on y lit que le projet de loi vise à faire en sorte que le Canada réduise ses émissions dans une mesure comparable à celle exigée pour tous les pays industrialisés afin d'éviter des changements climatiques dangereux.

L'article 5 du projet de loi fixe des cibles ainsi que des échéances pour réduire le niveau des émissions canadiennes de gaz à effet de serre : une cible à long terme de 80 % par rapport au niveau de 1990 d'ici 2050 et une cible à moyen terme de 25 % par rapport au niveau de 1990 d'ici 2020. Les cibles proposées sont ambitieuses, exhaustives, de portée nationale et sont accompagnées de mesures explicites en matière de responsabilisation et de surveillance. L'article 6 du projet de loi accorde six mois au ministre de l'Environnement pour déposer un plan intérimaire prévoyant des cibles d'émissions canadiennes sur des périodes de cinq ans. Le plan doit être examiné au moins tous les cinq ans. Selon l'article 10, le ministre doit aussi préparer une déclaration annuelle dans laquelle il énonce les mesures prises par le gouvernement du Canada pour garantir le respect de l'engagement et des cibles à atteindre. Le ministre est également tenu de faire rapport sur le niveau des réductions d'émissions canadiennes de gaz à effet de serre auxquelles il est raisonnable de s'attendre à la suite de la mise en œuvre de chacune de ces mesures au cours de chacune des dix prochaines années.

Le pouvoir de réglementation relevant du projet de loi est très vaste et pourrait affecter toutes les régions du pays et tous les secteurs de l'économie. En effet, selon l'article 7, le gouverneur en conseil peut, par règlements :

- a) limiter la quantité de gaz à effet de serre qui peut être libérée dans l'environnement;
- b) limiter la quantité de gaz à effet de serre qui peut être libérée dans chaque province;
- c) établir des normes de performance conçues pour limiter les émissions de gaz à effet de serre;
- d) régir l'utilisation ou la production d'équipements, de technologies, de combustibles, de véhicules ou de procédés afin de limiter les émissions de gaz à effet de serre;
- e) régir les permis ou autorisations nécessaires à la libération de gaz à effet de

serre;

- f) régir les échanges en matière de réductions des émissions de gaz à effet de serre, d'absorptions, de permis, de crédits ou d'autres unités;
- g) régir la surveillance, les inspections, les enquêtes, les rapports, les mesures d'application, les peines et les autres questions visant à favoriser la conformité aux règlements pris en vertu de la présente loi;
- h) désigner la contravention à une disposition ou une catégorie de dispositions des règlements comme une infraction punissable sur déclaration de culpabilité par mise en accusation ou par procédure sommaire et prévoir une amende ou une peine d'emprisonnement;
- i) régir toute autre question nécessaire à l'application de la présente loi.

Déclaration annuelle en vertu du Code²

Comme je l'ai déjà dit, M^{me} Wallin a été officiellement nommée au Sénat le 2 janvier 2009. Le 5 janvier 2009, je lui ai fait parvenir un formulaire de déclaration confidentielle que doivent remplir tous les nouveaux sénateurs dans les 120 jours suivant leur convocation, de même que de l'information sur le Code et mon bureau. Le processus de déclaration annuelle prévu par le Code est rigoureux et compte des formulaires détaillés à remplir, un échange de documents entre mon bureau et les sénateurs ainsi que des rencontres individuelles avec chacun d'eux. Les sénateurs sont tenus de déclarer leurs sources de revenus, leurs actifs et passifs, leurs activités externes, leurs voyages parrainés, les cadeaux qu'ils reçoivent ainsi que les contrats qu'ils passent avec le gouvernement du Canada, conformément aux dispositions pertinentes du Code.

M^{me} Wallin a rempli son formulaire de déclaration confidentielle le 28 janvier 2009 et l'a expédié à mon bureau le lendemain. Conformément aux alinéas 28(1)a) et b) du Code, la sénatrice a indiqué qu'elle occupait un poste d'administratrice indépendante chez Oilsands Quest Inc., ainsi que d'autres postes officiels au sein d'organismes à but lucratif et non lucratif.

² Il convient de faire la distinction entre déclaration annuelle et déclaration des intérêts personnels au Sénat ou à un de ses comités. Dans le cas de la déclaration annuelle, le sénateur déclare ses intérêts financiers de façon confidentielle au conseiller sénatorial en éthique; le sommaire de sa déclaration est versé au registre public, lequel est régulièrement mis à jour et disponible en tout temps. Dans le cas de la déclaration visant les intérêts personnels, le sénateur s'adresse directement au Sénat ou au comité saisi d'une question pouvant affecter les intérêts personnels du sénateur ou d'un membre de sa famille.

Le registre public a pour but principal d'informer la population des intérêts que détient un sénateur et dont on pourrait penser qu'ils influeront, à un moment ou à un autre, sur la conduite ou les actions parlementaires du sénateur. Quant à la déclaration des intérêts personnels, elle a pour but principal de veiller à ce que les sénateurs, députés, ministres, fonctionnaires et membres du public soient informés du moment où un sénateur se voit confronté à une question examinée par le Sénat ou l'un de ses comités et pouvant, de l'avis raisonnable du sénateur, avoir un impact sur ses intérêts personnels. Un sénateur se retrouvant dans cette situation doit se retirer des délibérations et s'abstenir de voter sur la question.

En m'appuyant sur ces renseignements, j'ai rédigé une lettre de conseils à la sénatrice, le 19 février 2009, au sujet de ses obligations particulières en vertu du Code, et lui ai recommandé des mesures à prendre pour s'y conformer. J'envoie de telles lettres de conseils à tous les sénateurs dans le cadre du processus de déclaration annuelle pour les aider à comprendre leurs obligations et, surtout, à respecter les dispositions qui les concernent directement, selon ce qu'ils ont déclaré.

Dans ma lettre à M^{me} Wallin, j'ai fait référence à l'article 5 du Code, qui prévoit que les sénateurs qui ne sont pas ministres fédéraux sont autorisés à participer à des activités externes, comme être dirigeant ou administrateur d'une personne morale et être associé d'une société de personnes ou d'autres entités, pourvu qu'ils soient en mesure de s'acquitter de leurs obligations aux termes du Code. Ma lettre l'informait aussi que la première obligation des sénateurs était de servir l'intérêt public et qu'en cas de conflits d'intérêts réels ou apparents entre leurs affaires personnelles et l'intérêt public, ils devaient les régler de manière à protéger l'intérêt public (alinéa 2(1)c)). La lettre faisait aussi référence à diverses dispositions du Code soulignant l'importance de toujours faire prévaloir l'intérêt public sur les intérêts personnels (article 8 – intérêts personnels exclus, article 9 – exercice d'influence, et article 10 – utilisation de renseignements). Ces dispositions visent à faire en sorte que les sénateurs n'agissent pas ou n'essaient pas d'agir de manière à se favoriser ou à favoriser des membres de leur famille, ou à favoriser de façon irrégulière les intérêts d'une autre personne ou entité avec les résultats énumérés au paragraphe 11(1) du Code.

Conformément à l'article 30 du Code, j'ai préparé un résumé public de la déclaration de M^{me} Wallin, le 28 janvier 2009. Ce résumé indiquait qu'elle était membre du conseil d'administration d'Oilsands Quest Inc. et qu'elle siégeait aussi au conseil d'administration de plusieurs autres sociétés et organismes sans but lucratif.

J'ai rencontré M^{me} Wallin en mars 2009 pour discuter avec elle de sa déclaration, de ma lettre et du résumé public de sa déclaration. Elle a signé le résumé public de sa déclaration ce jour-là et mon bureau en a versé une copie certifiée dans le registre public, conformément au paragraphe 33(1) du Code, le 25 mars 2009. J'ai jugé qu'elle s'était acquittée de ses obligations et le lui ai dit. Je l'ai aussi rencontrée en janvier et novembre 2010 dans le cadre du processus annuel de déclaration et j'étais d'avis qu'elle s'était acquittée de ses obligations aux termes du Code³.

Activités autres que les fonctions parlementaires

De nombreux sénateurs et députés exercent diverses activités à l'extérieur de leurs fonctions parlementaires officielles. Le Code des sénateurs (article 5) et celui des députés (article 7 du *Code régissant les conflits d'intérêts des députés*) autorisent les

³ Pour une meilleure description du processus annuel de déclaration au Sénat, veuillez consulter l'annexe E du Rapport annuel de 2010-2011 du Bureau du conseiller sénatorial en éthique, p. 84-86.

parlementaires à exercer des activités externes **pourvu qu'ils puissent respecter les dispositions du Code s'appliquant à eux**. En fait, ces articles du code des sénateurs et du code des députés sont pratiquement identiques. (Les règles s'appliquant aux ministres sont beaucoup plus restrictives, compte tenu des grands pouvoirs exécutifs dont ils jouissent.)

En 1992, un comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes, le Comité mixte spécial sur les conflits d'intérêts, a fait une déclaration sans équivoque quant aux parlementaires canadiens exerçant des activités à l'extérieur de leurs fonctions officielles (rapport Blenkarn-Stanbury) :

Nous avons eu traditionnellement au Canada, un mélange de politiciens qui ont renoncé à leurs activités extérieures pour se consacrer à leurs activités parlementaires, et de « politiciens-citoyens », qui, après être entrés dans la politique, ont poursuivi leurs activités commerciales et professionnelles pendant toute la durée de leur mandat. Nous pensons qu'une telle combinaison améliore la qualité de l'ensemble du Parlement et permet l'expression de points de vue différents et la représentation d'une vaste gamme d'intérêts.

Les membres du comité reconnaissent qu'il n'est pas nécessairement répréhensible qu'un conflit surgisse entre la charge publique d'un parlementaire et ses intérêts privés. Autrement, il faudrait exiger de tous les parlementaires qu'ils coupent tous leurs liens avec leurs activités précédentes. Nous croyons non seulement qu'une telle exigence leur causerait beaucoup trop de difficultés (et dissuaderait beaucoup de gens talentueux et capables d'entrer dans la vie publique), mais encore qu'elle n'est pas nécessaire. Ce qui importe, c'est de s'assurer que tout conflit d'intérêts soit résolu et perçu comme tel, dans l'intérêt public.

Les sénateurs qui siègent au conseil d'administration d'organismes à but lucratif et non lucratif sont tenus de déclarer le poste qu'ils occupent au conseiller sénatorial en éthique, après quoi cette information est rendue publique (voir les alinéas 31(1)a) et b)). En outre, les sénateurs doivent gérer leurs affaires de façon à empêcher que leurs intérêts personnels entrent en conflit, ou semblent entrer en conflit, avec l'intérêt public. Comme nous l'avons dit plus tôt, divers articles du Code soulignent l'importance de veiller à ce que l'intérêt public ait préséance sur les intérêts personnels, notamment l'alinéa 2(1)c) ainsi que les articles 8, 9 et 10.

Les régimes de conflit d'intérêts des provinces et des territoires du Canada autorisent aussi les députés à pratiquer certaines activités à l'extérieur de leurs fonctions officielles. C'est aussi la même chose pour de nombreux pays, dont les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Australie et la France. De l'avis général, au Canada et ailleurs, on estime que les activités externes permettent aux législateurs d'enrichir leurs

connaissances dans certains domaines de l'action gouvernementale, ce qui, par ricochet, les aide à mieux s'acquitter de leurs fonctions de législateurs⁴.

4. LA POSITION DE M^{ME} WALLIN

Lors de notre rencontre, le 17 août 2011, et dans une lettre qu'elle m'a adressée le 31 août 2011, M^{me} Wallin a déclaré qu'elle croyait que le projet de loi était d'application générale et qu'il toucherait une catégorie particulièrement vaste de personnes.

Elle a expliqué qu'après avoir bien lu le projet de loi, elle ne croyait pas être en conflit d'intérêts si elle prenait part au vote de la deuxième lecture puisque le projet de loi ne visait pas uniquement Oilsands Quest Inc. en tant que société d'exploration, ni les exploitants de sables bitumineux en particulier, ni même le secteur de l'énergie en général.

Elle a fait remarquer que le projet de loi ne visait ni ne mentionnait aucun secteur de l'économie en particulier, mais qu'il fixait plutôt des cibles nationales globales de réduction des émissions de gaz à effet de serre. De plus, si le projet de loi avait été adopté, a-t-elle souligné, c'est le gouvernement du Canada qui aurait décidé des règlements à prendre pour atteindre les réductions sévères prévues dans le projet de loi. Qui plus est, compte tenu de la sévérité des cibles, selon elle, tous les secteurs de l'économie auraient été touchés, puisque tous les Canadiens, toutes les entreprises au Canada et l'ensemble du secteur public contribuent aux émissions de gaz à effet de serre.

À son avis, il est tout à fait spéculatif de prétendre que les règlements pris à la suite du projet de loi auraient visé le secteur de l'énergie, et les exploitants de sables bitumineux en particulier, au détriment d'Oilsands Quest Inc. et de ses intérêts personnels, d'une part parce que le projet de loi ne vise pas un secteur en particulier et, d'autre part, parce que les cibles qui y sont imposées sont très sévères.

La sénatrice a également expliqué qu'elle jugeait, compte tenu de l'application vaste du projet de loi, non seulement qu'elle avait le droit de participer au vote, mais qu'il était de son devoir de sénatrice de le faire. Selon elle, ce projet de loi aurait fait tort à l'ensemble de l'économie canadienne. De plus, la stratégie retenue par le gouvernement du Canada pour réduire les émissions de gaz à effet de serre était beaucoup plus responsable que ce que proposait le projet de loi. Quand elle a voté, a-t-elle ajouté, elle l'a fait non pas en pensant à ses intérêts personnels, mais en accomplissant son devoir de législateur et de membre du Sénat.

⁴ Pour une meilleure description des restrictions et des mesures d'observation que les sénateurs doivent suivre pour se conformer au Code relativement aux activités externes, veuillez consulter mon Rapport annuel de 2006-2007, pages 25-28.

Enfin, la sénatrice a également confirmé qu'en aucun temps elle n'avait discuté de la mesure législative avec le conseil d'administration d'Oilsands Quest Inc., ni qu'un membre du conseil ne lui en avait parlé.

5. ANALYSE

a) Allégations

Comme il a été mentionné plus tôt, les allégations soulevées par les médias laissaient entendre que M^{me} Wallin avait favorisé ses intérêts personnels, ainsi que ceux d'Oilsands Quest Inc., en prenant part au vote sur le projet de loi au Sénat. Certains se demandaient si elle n'aurait pas dû s'abstenir de voter sur le projet de loi.

Ces allégations ont trait aux articles 8 et 14, ainsi qu'au paragraphe 12(1) du Code.

b) Article 8 – Intérêts personnels exclus

L'article 8 du Code se lit comme suit :

8. Dans l'exercice de ses fonctions parlementaires, le sénateur ne peut agir ou tenter d'agir de façon à favoriser ses intérêts personnels ou ceux d'un membre de sa famille, ou encore, d'une façon irrégulière, ceux de toute autre personne ou entité.

Cet article m'amène à poser trois questions sur ces faits en particulier :

- (1) La sénatrice exerçait-elle ses fonctions parlementaires lorsqu'elle a voté sur le projet de loi à la deuxième lecture au Sénat?
- (2) La sénatrice a-t-elle des « intérêts personnels » dans Oilsands Quest Inc.?
- (3) La sénatrice a-t-elle favorisé ses intérêts personnels ou ceux d'Oilsands Quest Inc., au sens de l'article 11 du Code, lorsqu'elle a voté sur le projet de loi?

Tout d'abord, il ne fait aucun doute que la sénatrice exerçait ses fonctions parlementaires lorsqu'elle a voté sur le projet de loi au Sénat.

Deuxièmement, elle avait de toute évidence des « intérêts personnels » dans Oilsands Quest Inc., puisqu'elle y siège au conseil d'administration et a donc un intérêt dans les affaires de celle-ci. De plus, comme les autres administrateurs, elle reçoit des jetons de présence, possède des actions ordinaires (mais son intérêt à cet égard est minime puisque ces actions représentent beaucoup moins que 1 % de la valeur des actions émises) et possède des options sur titres.

Il ne reste qu'à déterminer si, en votant sur le projet de loi, la sénatrice a favorisé ses intérêts personnels ou ceux d'Oilsands Quest Inc. au sens de l'article 11 du Code. Si je conclus qu'elle a favorisé les intérêts d'Oilsands Quest Inc., je devrai aussi déterminer si elle l'a fait de « façon irrégulière » au sens de l'article 8 du Code.

L'expression « favoriser les intérêts personnels » est définie au paragraphe 11(1) de façon exhaustive. Pour les besoins de cette définition, le paragraphe 11(2) du Code précise des situations où un sénateur n'est pas considéré comme agissant de façon à favoriser ses intérêts personnels ou ceux d'une autre personne ou entité. Il s'agit en fait d'exceptions à la liste d'activités dressée au paragraphe 11(1).

Selon le paragraphe 11(1), la sénatrice aurait agi de façon à favoriser ses intérêts personnels, ou ceux d'Oilsands Quest Inc., si elle avait posé des actes dans le but de produire, directement ou indirectement, l'un ou l'autre des résultats suivants :

- a) augmenter ou préserver la valeur de l'actif de la sénatrice ou de la société;
- b) éliminer le passif de la sénatrice ou de la société ou en réduire la valeur;
- c) procurer un intérêt financier à la sénatrice ou à la société;
- d) augmenter le revenu de la sénatrice ou de la société provenant d'un contrat, d'une entreprise ou d'une profession;
- e) augmenter le revenu de la sénatrice provenant d'un emploi;
- f) faire de la sénatrice un dirigeant ou un administrateur d'une personne morale, d'une association, d'un syndicat ou d'un organisme à but non lucratif;
- g) faire de la sénatrice une associée d'une société de personnes.

Le paragraphe 11(2) se lit comme suit :

11.(2) Le sénateur n'est pas considéré comme agissant de façon à favoriser ses propres intérêts personnels ou ceux d'une autre personne ou entité si la question en cause, selon le cas :

- a) est d'application générale;
- b) s'applique au sénateur ou à l'autre personne ou entité en tant que membre d'une vaste catégorie de personnes;
- c) a trait à la rémunération ou aux avantages accordés au sénateur au titre d'une loi fédérale ou par une résolution du Sénat ou d'un comité de celui-ci.

Les exceptions énoncées aux alinéas 11(2)a) et 11(2)b) se retrouvent dans presque tous les codes ou lois régissant les conflits d'intérêts des législateurs au Canada. Plus précisément, on les retrouve dans les lois sur les conflits d'intérêts applicables aux législateurs en Alberta⁵, en Colombie-Britannique⁶, au Nouveau-Brunswick⁷, à Terre-

⁵ *Conflicts of Interest Act*, RSA 2000, ch. C-23, al. 1(1)g).

Neuve-et-Labrador⁸, en Nouvelle-Écosse⁹, au Nunavut¹⁰, à l'Île-du-Prince-Édouard¹¹, en Ontario¹² et en Saskatchewan¹³. Le *Code régissant les conflits d'intérêts des députés* renferme aussi ces deux exceptions¹⁴. La loi des Territoires du Nord-Ouest contient l'exception de la vaste catégorie¹⁵. La loi au Manitoba définit les expressions « intérêt financier direct » et « intérêt financier indirect » et une exception à ces définitions est fournie pour les intérêts communs¹⁶. Au Québec, le député n'est pas tenu de déclarer un intérêt personnel à l'égard d'une question dont l'Assemblée nationale ou une commission dont il est membre est saisie s'il s'agit d'un intérêt financier partagé par l'ensemble des députés ou la population¹⁷.

Ces exceptions ont également été incluses dans la loi fédérale : la *Loi sur les conflits d'intérêts*¹⁸, qui s'applique à tous les titulaires de charge publique. Le paragraphe 2(1) de la Loi définit « intérêt personnel » par ce que cette expression ne désigne pas, comme c'est le cas dans la plupart des provinces et territoires du Canada. Les exceptions de portée générale et de vaste catégorie sont incluses dans la définition.

De toute évidence, le Sénat n'est pas le seul à fonctionner de cette façon à cet égard.

Gregory J. Levine, de l'Université York, qui a beaucoup écrit au sujet des lois sur l'éthique au gouvernement, explique la raison pour ces exceptions dans son ouvrage intitulé *The Law of Government Ethics*. Il écrit :

L'exclusion des intérêts qui sont essentiellement communs avec d'autres est monnaie courante dans ce genre de textes législatifs. En fait, on reconnaît que les législateurs et les décideurs demeurent des citoyens et que, tant qu'ils ne se concentrent pas sur leurs intérêts personnels, ils peuvent s'occuper de dossiers qui touchent leurs intérêts de façon générale¹⁹.

⁶ *Members' Conflict of Interest Act*, RSBC 1996, ch. 287, art. 1.

⁷ *Loi sur les conflits d'intérêts des députés et des membres du Conseil exécutif*, LN-B 1999, ch. M-7.01, art. 1.

⁸ *House of Assembly Act*, RSNL 1990, ch. H-10, art. 25.

⁹ *Conflict of Interest Act*, SNS 2010, ch. 35, al. 3*l*).

¹⁰ *Loi sur l'intégrité*, LNu 2001, ch. 7, par. 3(1).

¹¹ *Conflict of Interest Act*, RSPEI, 1988, ch. Q-1, al. 1*g*).

¹² *Loi de 1994 sur l'intégrité des députés*, LO 1994, ch. 38, art. 1.

¹³ *Members' Conflict of Interest Act*, SS 1998, ch. M-11.11, al. (1)*h*).

¹⁴ *Code régissant les conflits d'intérêts des députés*, al. 3(3)*a*) et 3(3)*b*).

¹⁵ *Loi sur l'assemblée législative et le conseil exécutif*, L.T.N.-O. 1999, ch. 22, al. 74(2)*a*).

¹⁶ *Loi sur les conflits d'intérêts au sein de l'Assemblée législative et du Conseil exécutif*, L.R.M. ch. L112, par. 1(1), 3(1) et 3(3).

¹⁷ *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale*, LRQ, ch. C-23.1, art. 25.

¹⁸ L.C. 2006, ch. 9.

¹⁹ Gregory J. Levine, *The Law of Government Ethics* (Ontario : The Cartwright Group Ltd, 2007), p. 18. [traduction]

Dennis F. Thompson, directeur-fondateur du programme d'éthique de l'Université Harvard (maintenant l'Edmond J. Safra Foundation Centre for Ethics) et réputé pour ses travaux de pionnier dans le domaine de l'éthique politique, apporte l'argument suivant dans son classique intitulé *Ethics in Congress: From Individual to Institutional Corruption* : « Il n'y a conflit d'intérêts que lorsqu'un politicien profiterait personnellement d'une mesure législative d'une façon et dans une mesure qui ne profiteraient à personne d'autre²⁰. »

On retrouve également ces exceptions ailleurs qu'au Canada. Par exemple, le code de déontologie des sénateurs américains les inclut dans la règle qui interdit aux politiciens d'utiliser leur pouvoir législatif pour favoriser leurs intérêts financiers personnels²¹.

Pour ce qui est du cas qui nous occupe, si le projet de loi est d'application générale, l'exception prévue à l'alinéa 11(2)a) du Code s'applique.

Si, par contre, l'adoption du projet de loi avait eu une incidence sur les intérêts d'Oilsands Quest Inc. ou sur ceux de la sénatrice dans cette compagnie comme membre d'une « vaste catégorie », c'est l'exception prévue au paragraphe 11(2)b) qui s'applique. On ne définit pas l'expression « vaste catégorie » dans le Code (ni dans les lois ou règlements des provinces et des territoires du Canada). Il faut donc lui donner son sens ordinaire. Le mot « vaste » est généralement défini comme « étendu dans sa portée ou son action²² ».

Comme il a déjà été mentionné, le projet de loi fixait des cibles nationales de réduction des gaz à effet de serre, mais ne décrivait pas les moyens à prendre pour les atteindre. C'est le gouverneur en conseil qui aurait déterminé, en prenant des règlements en vertu de l'article 7, la façon d'atteindre les cibles, les industries visées et dans quelle mesure elles l'auraient été. Autrement dit, les règlements auraient donné la marche à suivre pour atteindre les cibles prévues dans le projet de loi.

En l'absence de tels règlements, le projet de loi, à première vue, était complet et semblait s'adresser à toutes les industries qui contribuent aux émissions de gaz à effet de serre. Toutefois, il ne visait aucune industrie ni aucun secteur de l'économie en particulier.

Selon de l'information fournie par Environnement Canada à propos des changements climatiques²³, de nombreux secteurs sont responsables des émissions de gaz à effet de serre au Canada : les transports (22 %), les industries liées aux

²⁰ Dennis F. Thompson, *Ethics in Congress: From Individual to Institutional Corruption* (Washington, DC : Brookings Institute Press, 1995), p. 56.

²¹ *The Senate Code of Official Conduct*, Select Committee on Ethics, Sénat des États-Unis, règle 37, art. 4.

²² *Le Nouveau Petit Robert 1, Dictionnaire de la langue française* (Paris : Dictionnaires Le Robert, 2003).

²³ Environnement Canada, <http://www.climatechange.gc.ca/default.asp?lang=Fr&n=72A588AB-1>.

combustibles fossiles (22 %), les services publics – électricité (16 %); l'industrie lourde et manufacturière (15 %), les industries des services (8 %), le secteur résidentiel (7 %) et l'agriculture (10 %).

À première vue, le projet de loi aurait touché des compagnies de tous les secteurs qui sont reconnus comme contribuant aux émissions de gaz à effet de serre. Il s'agit d'une catégorie assez large pour être qualifiée de « vaste » au sens de l'alinéa 11(2)*b* du Code.

Bien qu'il soit possible de prétendre que l'adoption du projet de loi aurait touché tous les Canadiens à un certain degré (par opposition à seulement une vaste catégorie de personnes), à mon avis, l'exception portant sur l'application générale prévue à l'alinéa 11(2)*a* vise les mesures qui pourraient toucher chaque Canadien plus ou moins de la même façon, par exemple un projet de loi qui rehausse ou abaisse la TPS. Or le projet de loi en question aurait probablement visé plutôt, par la prise de règlements, les secteurs de l'économie qui contribuent le plus aux émissions de gaz à effet de serre. Autrement dit, il aurait eu un plus grand impact sur certains secteurs que sur d'autres. Il est peu probable qu'il aurait touché chaque Canadien de la même façon qu'il aurait touché les compagnies dont les activités contribuent grandement aux émissions de gaz à effet de serre.

De plus, il est peu probable qu'un règlement pris par le gouverneur en conseil aurait visé seulement une ou deux industries, ce qui aurait réduit la catégorie d'émetteurs touchés par le projet de loi. À cet égard, il est intéressant de souligner que le ministre de l'Environnement a publiquement annoncé que, pour réglementer les émissions de gaz à effet de serre, le gouvernement adopterait une stratégie différente pour chaque secteur, en commençant par le secteur des transports qui, selon lui, est le plus grand émetteur²⁴. D'ailleurs, jusqu'à présent, la lutte aux gaz à effet de serre par le gouvernement se fait secteur par secteur. Il est donc fort probable que les règlements pris en vertu du projet de loi auraient à un moment donné visé tous les grands émetteurs.

Par ailleurs, les cibles ambitieuses de réduction n'auraient pu être atteintes si seulement une ou deux industries responsables des émissions de gaz à effet de serre avaient été visées par la réglementation. Pour atteindre les cibles fixées dans le projet de loi, il aurait fallu viser la plupart des industries, voir toutes, à un degré plus ou moins élevé.

Compte tenu de ce qui précède, je suis d'avis que l'exception prévue à l'alinéa 11(2)*b* du Code s'applique et tranche la question quant à l'article 8.

²⁴ Jessica Bruno, « Kent Estimates Canada is 'a quarter of way' to Meeting 2020 GHG Emissions Targets », *The Hill Times*, 20 juin 2011.

c) Articles 12 et 14 – Déclaration des intérêts personnels et vote

Pour ce qui est des articles 12 et 14 du Code, voici la portion pertinente du paragraphe 12(1) :

12.(1) Lorsque le sénateur assiste à l'étude d'une question dont le Sénat ou un comité dont il est membre est saisi, il est tenu de déclarer dans les plus brefs délais la nature générale des intérêts personnels qu'il croit, pour des motifs raisonnables, que lui-même ou un membre de sa famille a dans cette question et qui pourraient être visés [...]

L'article 14 du Code est lié au paragraphe 12(1). Il se lit comme suit :

14. Le sénateur qui a fait la déclaration exigée à l'article 12 ou qui doit faire une telle déclaration mais ne l'a pas encore faite ne peut voter sur la question, mais il peut s'abstenir.

L'article 16 du Code nous aide à comprendre les dispositions précédentes. Il prévoit que, pour l'application des articles 12 à 14, « intérêts personnels » s'entend des intérêts qui peuvent être favorisés de la façon décrite au paragraphe 11(1), mais ne vise pas les questions mentionnées au paragraphe 11(2).

En vertu du Code, donc, l'expression « intérêts personnels » s'entend de l'actif, du passif, d'un intérêt financier, d'un revenu provenant d'un contrat, d'une entreprise ou d'une profession, d'un revenu d'emploi, et du fait d'être associé d'une société de personnes, d'être le dirigeant ou l'administrateur d'une personne morale, d'une association, d'un syndicat ou d'un organisme à but non lucratif.

Comme il a été mentionné plus tôt dans l'analyse en vertu de l'article 8, M^{me} Wallin a de toute évidence des « intérêts personnels » dans Oilsands Quest Inc. Pour ce qui est du paragraphe 12(1), il reste à déterminer si la sénatrice avait des motifs raisonnables de croire que ses intérêts personnels dans Oilsands Quest Inc. auraient pu être visés par le projet de loi, ce qui l'aurait obligée, d'une part, à déclarer la nature générale de ses intérêts personnels au Sénat selon la procédure décrite au paragraphe 12(1) et, d'autre part, à se récuser avant le vote à la deuxième lecture, conformément à l'article 14, à moins qu'une exception du paragraphe 11(2) du Code s'était appliquée.

Contrairement à l'article 8 du Code, en vertu du paragraphe 12(1), il aurait fallu que la sénatrice croie, pour des motifs raisonnables, que ses intérêts personnels auraient pu être visés par le projet de loi. Autrement dit, contrairement à l'article 8, qui parle de favoriser ses intérêts personnels ou ceux d'une entreprise, l'article 12 parle seulement de croire, pour des motifs raisonnables, que la mesure aurait touché ses intérêts

personnels ou ceux de l'entreprise. Pour déterminer s'il doit déclarer la nature de ses intérêts personnels et se récuser, un sénateur doit tenir compte des exceptions prévues au paragraphe 11(2).

Lorsque je l'ai rencontrée, M^{me} Wallin m'a dit qu'après avoir examiné le projet de loi, elle estimait qu'il était d'application générale et vaste, et que, par conséquent, elle ne croyait pas qu'elle serait en conflit d'intérêts en prenant part au vote. Elle a ajouté que tous les Canadiens, toutes les entreprises au Canada et tout le secteur public contribuent aux émissions de gaz à effet de serre. Selon elle, compte tenu des cibles ambitieuses fixées par le projet de loi et du fait que ce dernier ne visait ni ne mentionnait aucun secteur en particulier, tous auraient été touchés par le projet de loi s'il avait été adopté. Elle a précisé que, si le projet de loi avait visé uniquement le secteur des sables bitumineux, elle aurait craint d'être en conflit d'intérêts et m'aurait demandé conseil sur sa participation au vote. Elle a ajouté qu'en l'absence de règlements, il était tout à fait spéculatif de prétendre que les règlements pris en vertu du projet de loi auraient visé exclusivement le secteur de l'énergie, et les exploitants de sables bitumineux en particulier, au détriment d'Oilsands Quest Inc. et de ses intérêts personnels. Elle a également mentionné que la société en était une d'exploration seulement. Qui plus est, elle estime qu'il était de son devoir de sénatrice de participer au vote, d'autant plus qu'elle était convaincue que ce projet de loi aurait fait tort à l'économie canadienne.

Comme je l'ai mentionné plus tôt, l'exception de l'alinéa 11(2)b s'applique au cas présent. De même, selon moi, la sénatrice avait raison de penser qu'elle n'était pas tenue de déclarer ses intérêts personnels conformément au paragraphe 12(1).

En prenant une décision par rapport au paragraphe 12(1), la sénatrice devait tenir compte des exceptions prévues au paragraphe 11(2) du Code; ce qu'elle a fait. Comme il a été mentionné plus tôt, le projet de loi ne visait pas qu'un secteur contribuant aux émissions de gaz à effet de serre, et n'en excluait aucun. À première vue, il semblait viser tous les émetteurs. Ainsi, il aurait touché une très vaste catégorie de personnes. Rien ne prouve que le projet de loi, par des règlements, aurait visé particulièrement Oilsands Quest Inc., ni même les industries liées aux combustibles fossiles en général. En fait, cela aurait été très étonnant compte tenu des déclarations publiques du ministre de l'Environnement à propos de la stratégie de lutte aux gaz à effet de serre du gouvernement. De plus, les cibles fixées dans le projet de loi étaient si ambitieuses que le gouvernement n'aurait pas pu prendre des règlements visant uniquement un ou deux secteurs. Le projet de loi aurait probablement touché toutes les entreprises, à un degré différent, de tous les secteurs de l'économie qui contribuent aux émissions de gaz à effet de serre.

Compte tenu de ce qui précède, la sénatrice n'était pas tenue de déclarer ses intérêts personnels en vertu du paragraphe 12(1) du Code et, par conséquent, l'interdiction de voter prévue à l'article 14 ne s'appliquait pas à son cas.

6. CONCLUSION

Voici mes conclusions :

- Étant donné que le projet de loi aurait touché toutes les entreprises responsables des émissions de gaz à effet de serre, pas seulement celles liées aux combustibles fossiles, mais aussi celles d'autres secteurs de l'économie, le projet de loi aurait touché Oilsands Quest Inc. comme membre d'une très vaste catégorie. Par conséquent, selon l'alinéa 11(2)*b*) du Code, la sénatrice n'est pas considérée comme agissant pour favoriser ses intérêts personnels ni ceux d'Oilsands Quest Inc. en ayant pris part au vote sur le projet de loi.
- Bien que M^{me} Wallin ait été tenue de déclarer ses intérêts personnels dans Oilsands Quest Inc. de façon confidentielle et publiquement dans le cadre de son résumé public (ce qu'elle a fait), elle n'était pas tenue, conformément au paragraphe 12(1) du Code, de déclarer ses intérêts personnels au Sénat lorsque le projet de loi était à l'étude. Par conséquent, l'interdiction de voter prévue à l'article 14 ne s'appliquait pas à son cas. J'en arrive à cette conclusion parce que, quel que soit l'impact que le projet de loi aurait pu avoir sur Oilsands Quest Inc., cette dernière aurait été touchée en tant que membre d'une vaste catégorie, ce qui relève de l'exception prévue à l'alinéa 11(2)*b*) du Code.

Pour les raisons énoncées ci-dessus, je suis d'avis que la sénatrice n'a pas contrevenu aux articles 8 et 14, ni au paragraphe 12(1) du Code. Je conclus par conséquent que les allégations contre M^{me} Wallin sont fausses et sans fondement.