



Le 9 mars 2017

L'honorable Colin Kenny
Édifice Victoria, pièce 906
Le Sénat du Canada
Ottawa (Ontario) K1A 0A4

Monsieur le Sénateur,

Je vous écris concernant une demande écrite présentée par le sénateur James Cowan conformément à l'alinéa 47(2)b) du *Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs* (le « *Code* ») et datée du 9 juin 2015, de même qu'une lettre subséquente de clarification du sénateur Cowan, datée du 11 juin 2015, dans laquelle celui-ci me demande de tenir une enquête afin de déterminer si vous avez manqué aux obligations que vous confèrent les articles 7.1, 7.2 et 8 du *Code*. Comme vous le savez, les allégations de non-conformité soulevées par le sénateur Cowan reposent sur certaines observations que le vérificateur général du Canada a faites à propos de vos dépenses dans le rapport du 4 juin 2015 intitulé *Rapport du vérificateur général du Canada au Sénat du Canada – Les dépenses des sénateurs* (le « rapport du vérificateur général »).

Question préliminaire

Dans une autre lettre qui porte la même date que la présente, je vous informe de ma décision d'entreprendre un examen préliminaire de votre recours à du personnel sénatorial. Cette décision s'appuie en partie sur des questions soulevées dans le rapport du vérificateur général.

Depuis que j'ai reçu les lettres du sénateur Cowan, datées du 9 et du 11 juin 2015, j'ai pu prendre connaissance de nouveaux renseignements concernant votre utilisation du personnel sénatorial et qui me donnent des motifs raisonnables de croire que vous avez manqué à vos obligations en vertu du *Code*. Ces renseignements sont présentés dans ma lettre annonçant la tenue d'un examen préliminaire sur les questions soulevées.

Plutôt que de procéder à deux examens distincts sur des cas de conduite semblables (tous deux concernant l'utilisation du personnel sénatorial, le premier ayant été mis en lumière dans le rapport du vérificateur général et le deuxième, par les renseignements supplémentaires portés à mon attention), j'ai décidé d'aborder toutes les interrogations relatives à la manière dont vous avez utilisé le personnel sénatorial aux termes du *Code* dans le cadre d'un seul examen. Cette façon de faire permettra une utilisation plus efficace des ressources du Bureau du conseiller sénatorial en éthique (le « Bureau ») et vous évitera d'avoir à répondre à des examens ou à des enquêtes multiples du Bureau qui porteraient sur des cas de conduite très semblables.

Pour cette raison, la présente lettre de détermination préliminaire concerne seulement les allégations de non-conformité formulées par le sénateur Cowan à l'égard de vos frais de déplacement mis en lumière dans le rapport du vérificateur général.

Chronologie des événements

Le 14 mai 2015, avant la publication du rapport du vérificateur général, le Comité sénatorial permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration (le « CIBA ») a nommé un arbitre spécial, l'honorable Ian Binnie, C.C., c.r., qui a été chargé d'analyser la justification des demandes de remboursement présentées au nom d'un certain nombre de sénateurs et remises en question dans le rapport du vérificateur général. Un processus de règlement des différends établissant les *Règles sur l'arbitrage spécial* a été mis en place le 26 mai 2015¹.

Le 5 juin 2015, le Sénat a renvoyé à la GRC, sur recommandation du vérificateur général, certaines questions mises en lumière dans le rapport de ce dernier, dont les circonstances entourant vos dépenses déclarées pour la période allant du 1^{er} avril 2011 au 31 mars 2013.

Dans une lettre datée du 23 juin 2015, je vous ai informé que, conformément à l'alinéa 47(4*b*) du *Code*, je procéderais à un examen préliminaire du dossier afin de déterminer si une enquête était justifiée. J'ai joint à cette lettre la demande du sénateur Cowan, et je vous ai accordé 15 jours pour répondre aux allégations, comme le prévoit le paragraphe 47(7) du *Code*.

Dans un courriel daté du 29 juin 2015, j'ai accepté de proroger, conformément au paragraphe 47(8) du *Code*, le délai qui vous avait été accordé pour répondre aux allégations en raison de circonstances hors de votre contrôle, qui vous ont empêché de me répondre dans le délai de 15 jours. Vous m'avez transmis vos arguments par l'intermédiaire de votre avocat le 17 juillet 2015.

¹ Comité sénatorial permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration, *Processus de règlement des différends – Résolution du Comité de la régie interne, des budgets et de l'administration*, 26 mai 2015 (accessible à l'adresse <http://sen.parl.gc.ca/portal/reporting/AG/OAG-ArbitrationDisputeResolutionProcess-2015-05-26-FR.pdf>); Sénat du Canada, « Rapport du vérificateur général – Processus de règlement de différends », *Nomination de l'honorable Ian Binnie, C.C., c.r., à titre d'arbitre spécial*, communiqué de presse, 26 mai 2015 (accessible à l'adresse : <http://sen.parl.gc.ca/portal/Arbitration/index-f.htm>).

Le 29 juin 2015, en réponse à une lettre du président du CIBA, l'honorable Leo Housakos, qui était datée du 5 juin 2015, vous avez aussi présenté un avis d'arbitrage au CIBA concernant votre intention de recourir au processus d'arbitrage. Dans sa lettre, le sénateur Housakos vous demandait si vous aviez décidé de rembourser le montant qui, selon le rapport du vérificateur général, correspondait aux dépenses déclarées au cours de la période visée qui n'étaient pas liées à vos fonctions parlementaires ou qui étaient contraires aux règles, aux politiques ou aux lignes directrices applicables du Sénat, ou si vous souhaitiez plutôt faire appel au processus de règlement des différends.

Le 21 mars 2016, l'honorable Ian Binnie a publié son rapport dans lequel il présentait les résultats de son évaluation des circonstances propres à votre dossier².

Le 30 août 2016, la GRC m'a avisée par écrit qu'elle avait terminé son examen des observations qui vous concernaient dans le rapport du vérificateur général, et qu'elle mettait un terme à son enquête dans ce dossier, aucune autre mesure n'étant requise.

Comme les autres procédures qui avaient été entreprises dans ce dossier se sont conclues, et que j'ai terminé mon propre examen, je dois vous écrire, conformément au paragraphe 47(10), pour vous informer de ma décision motivée quant au caractère justifié ou non d'une enquête visant à déterminer si vous avez manqué à vos obligations en vertu du *Code*.

Ma décision, de même que les motifs étayant mes conclusions, sont exposés ci-dessous.

Détermination préliminaire

Ayant examiné attentivement le dossier et l'ensemble des renseignements dont je dispose actuellement, je suis d'avis que la présente affaire relève de l'alinéa 47(11)c) du *Code*, qui stipule ce qui suit :

47.(11) Dans sa lettre de détermination préliminaire, le conseiller sénatorial en éthique peut formuler l'une des conclusions qui suivent sur les motifs raisonnables :

[...]

c) il existe suffisamment de motifs raisonnables de craindre que le sénateur a manqué à ses obligations aux termes du présent code.

Le fait d'en arriver à une conclusion conformément à l'alinéa 47(11)c) ne signifie pas qu'il faut conclure à une violation du *Code*; cela veut seulement dire qu'il y a *suffisamment* de motifs raisonnables de *craindre* que vous *pourriez* avoir enfreint le *Code* pour justifier la tenue d'une enquête.

² L'honorable Ian Binnie, *Rapport de l'arbitre spécial relativement aux demandes de remboursement mentionnées par le vérificateur général dans son rapport du 4 juin 2015*, 21 mars 2016 (accessible à l'adresse : <http://sen.parl.gc.ca/portal/reporting/AG/ArbitrationReportSenatorsExpenses-F.pdf>).

Si j'ai suffisamment de motifs raisonnables de *craindre* que vous *pourriez* avoir manqué à vos obligations, je dois passer à l'étape de l'enquête afin de déterminer s'il y a bel et bien eu manquement, à moins que je conclue que l'affaire relève de l'une ou l'autre des circonstances décrites au paragraphe 47(12) :

47.(12) Dans sa lettre de détermination préliminaire, le conseiller sénatorial en éthique peut formuler une ou plusieurs des conclusions qui suivent sur le manquement au présent code :

a) il y a peut-être eu manquement aux obligations aux termes du présent code, mais il s'agit d'un manquement mineur;

b) il y a peut-être eu manquement aux obligations aux termes du présent code, mais le manquement s'est produit par inadvertance ou est imputable à une erreur de jugement commise de bonne foi;

c) il y a peut-être eu manquement aux obligations aux termes du présent code, mais toutes les mesures raisonnables ont été prises afin d'éviter le manquement;

d) il y a peut-être eu manquement aux obligations aux termes du présent code, mais la situation a été corrigée à la satisfaction du conseiller sénatorial en éthique ou le sénateur s'est engagé à prendre des mesures pour y remédier à la satisfaction du conseiller sénatorial en éthique.

En l'occurrence, je suis d'avis que les circonstances relèvent de l'alinéa 47(12)d). Pour cette raison, la tenue d'enquête en vertu de l'alinéa 48(2)a) du *Code* n'est pas justifiée dans ce dossier.

Demande d'enquête

Dans ses lettres du 9 et du 11 juin 2015, le sénateur Cowan allègue que vous pourriez avoir manqué à vos obligations aux termes des articles 7.1, 7.2 et 8 du *Code*. Les allégations en question du sénateur Cowan font suite aux observations du rapport du vérificateur général qui concernent vos dépenses pour la période allant du 1^{er} avril 2011 au 31 mars 2013. Le sénateur Cowan écrit que ces observations constituaient les « motifs raisonnables » dont il est question au paragraphe 47(3), qui dit :

47.(3) La demande d'enquête prévue à l'alinéa (2)b) est présentée par écrit et signée par le sénateur qui en est l'auteur, et elle énonce le manquement reproché et *les motifs raisonnables invoqués à l'appui*. [C'est moi qui souligne.]

Vos arguments

Comme je l'ai mentionné plus haut, vous m'avez fait parvenir par l'intermédiaire de votre avocat, le 17 juillet 2015, votre réponse écrite aux allégations formulées à votre endroit. Vous soutenez dans votre réponse que je ne suis pas habilitée à tenir un examen préliminaire de la question pour les trois raisons suivantes.

- a) Le *Code* ne me donne pas le pouvoir de tenir un examen préliminaire parce que :
 - (i) dans ses lettres du 9 et du 11 juin 2015, le sénateur Cowan ne dit pas croire que vous avez manqué à vos obligations en vertu du *Code*;
 - (ii) personne n'a dit croire que vous aviez manqué à vos obligations en vertu du *Code*. Vous observez à ce sujet que le vérificateur général a simplement conclu qu'il était incapable de déterminer si vos dépenses avaient été engagées principalement dans l'exercice d'activités parlementaires, avec le souci du principe de l'utilisation judicieuse des fonds publics.
- b) Même si le sénateur Cowan avait affirmé cette conviction, vous dites que le rapport du vérificateur général ne peut raisonnablement pas l'étayer parce que ni vous ni moi n'avons reçu de document ou de preuve appuyant la conclusion à laquelle est parvenu le vérificateur général concernant son incapacité de déterminer si des irrégularités avaient été commises. Par conséquent, il serait injuste de vous demander de répondre à des affirmations qui reposent sur des fondements non divulgués.
- c) Vous avez pris part, devant M. Binnie, à un processus d'arbitrage qui visait à déterminer si les dépenses mentionnées par le vérificateur général étaient conformes. En même temps, ces dépenses avaient été soumises à l'attention de la GRC aux fins d'enquête. Vous observez que, dans une lettre du 3 juillet 2015 qu'il vous a envoyée, M. Binnie a dit que, lorsque des procédures civiles et pénales ont lieu en parallèle, la procédure pénale prime. Vous soutenez que M. Binnie était d'avis qu'il serait injuste de vous obliger à participer à une audience portant sur les mêmes questions que celles faisant l'objet d'une enquête pénale simultanée. Vous affirmez également qu'il serait tout aussi injuste de vous soumettre en même temps à une enquête de mon Bureau traitant des mêmes questions.

Votre troisième argument, qui porte sur des procédures tenues en parallèle, n'a plus d'intérêt pratique. En effet, la GRC a fini d'examiner les observations qui vous concernaient dans le rapport du vérificateur général, et elle a conclu son enquête sans qu'aucune autre mesure soit requise. M. Binnie a, lui aussi, terminé son travail d'arbitrage au sujet des dépenses du Sénat. Pour cette raison, je limiterai mes observations à vos deux premiers arguments portant sur mon pouvoir d'agir.

Contexte

Rapport du vérificateur général

Comme je l'ai mentionné plus haut, le rapport du vérificateur général a été publié le 4 juin 2015. Le vérificateur général y exprime l'avis que vous avez engagé des frais de déplacement d'au moins 35 549 \$ pour lesquels les documents mis à sa disposition étaient contradictoires ou insuffisants et n'ont pas permis d'établir que les déplacements avaient été faits principalement dans le cadre d'activités parlementaires.

Plusieurs de ces déplacements, selon le vérificateur général, concernaient une seule réunion, brève, qui était bien liée aux fonctions parlementaires, mais qui avait été précédée ou suivie d'activités personnelles.

Arbitre spécial – L'honorable Ian Binnie, C.C., c.r.

Comme je l'ai indiqué plus haut, le CIBA a nommé, le 14 mai 2015, un arbitre spécial chargé d'analyser la justification des demandes de remboursement présentées au nom d'un certain nombre de sénateurs et remises en question dans le rapport du vérificateur général. Un processus de règlement des différends établissant les *Règles sur l'arbitrage spécial* a été mis en place le 26 mai 2015.

M. Binnie a reçu le mandat de mener une série de séances d'arbitrage, conformément aux *Règles sur l'arbitrage spécial* approuvées par le CIBA le 26 mai 2015, dans le but « de déterminer si le sénateur a effectivement reçu des sommes en trop ou a utilisé de façon inappropriée les ressources du Sénat ».

M. Binnie a ensuite fait connaître ses décisions au CIBA. Le Sénat a convenu d'accepter les conclusions de ce processus d'arbitrage indépendant comme irrévocables³.

Dans votre cas, M. Binnie a déterminé ce qui suit :

(1) Déplacements contestés d'Ottawa à Vancouver/Victoria au cours de la période de vérification

Vous avez fait, au cours de la période de vérification, de nombreux voyages à Vancouver/Victoria pour lesquels vous avez reçu des remboursements totalisant 85 522,10 \$. De ce montant, 24 965,55 \$ seulement ont été remis en question par le vérificateur général et ont été examinés par l'arbitre spécial.

M. Binnie a indiqué que vos déplacements fréquents à Vancouver/Victoria pendant la période de vérification devaient être examinés dans le cadre de leur historique cumulatif, et non pas de façon isolée, au cas par cas. En effet, la *Politique régissant les déplacements*

³ Lettre du dirigeant principal des finances du Sénat au conseiller sénatorial en éthique datée du 3 novembre 2016.

des sénateurs (2012) exigeait du sénateur qu'il tienne « pleinement compte de la nécessité, de la fréquence, du coût et de l'objet de ces déplacements » en lien avec l'exercice des fonctions parlementaires d'un sénateur. M. Binnie a écrit que l'exigence relative à la fréquence nécessite une approche globale plutôt qu'une analyse de chaque déplacement isolément. Il a estimé que le fait d'avoir effectué 16 déplacements à Vancouver/Victoria au cours de la période de vérification de deux ans, afin de visiter à plusieurs reprises un groupe de personnes relativement petit, à un coût, pour le contribuable, de 85 522,10 \$, était disproportionné avec vos fonctions parlementaires, surtout compte tenu du fait que, pendant la période de vérification, vous n'étiez membre d'aucun comité ou groupe de travail sénatorial, mais que vous poursuiviez essentiellement votre propre programme public indépendant.

(2) Déplacements contestés d'Ottawa à Toronto

Pour ce qui est de vos déplacements à Toronto (qu'ils aient été faits ou non dans le cadre de voyages à Vancouver/Victoria), M. Binnie a aussi exprimé des interrogations sur leur fréquence, leur caractère proportionnel avec l'ensemble de vos fonctions parlementaires, et le fait que, dans certains cas, l'objet principal du déplacement était de nature personnelle. M. Binnie a considéré les déplacements contestés à Toronto à la lumière des nombreux déplacements non contestés à Toronto qui vous ont été entièrement remboursés et pour lesquels le vérificateur général n'a formulé aucune objection. Le remboursement des déplacements non contestés a totalisé 29 213,07 \$. Le montant remis en question dans le cadre du processus d'arbitrage spécial s'est élevé à 8 070,82 \$.

(3) Déplacement contesté à Montréal

La demande de remboursement soumise à l'arbitrage spécial concernait un voyage personnel fait au New Hampshire, au Vermont et au Québec, et dont le montant s'est élevé à 756,58 \$. Lors de votre retour en voiture à Ottawa, vous avez organisé certaines activités sénatoriales à Montréal. M. Binnie a constaté que vous aviez droit aux dépenses associées aux frais accessoires à votre itinéraire personnel pour les affaires du Sénat, soit le coût de l'hôtel à Montréal et l'indemnité d'une journée pour les repas et les frais accessoires.

En conclusion, M. Binnie a déterminé que le solde que vous deviez au Sénat, pour toutes les dépenses indiquées ci-dessus, totalisait 27 458,77 \$ sur les 35 549 \$ mis en lumière dans le rapport du vérificateur général.

Pouvoir de tenir un examen

En ce qui a trait à votre argument selon lequel le *Code* ne me donne pas le pouvoir de tenir un examen préliminaire de la question, je fais remarquer que, dans sa lettre de plainte datée du 11 juin 2015, le sénateur Cowan invoque expressément l'alinéa 47(2)b) et le paragraphe 47(3) du *Code*, ce dernier établissant la forme que doit prendre la plainte, c'est-à-dire qu'elle doit énoncer le manquement reproché et les motifs raisonnables invoqués à l'appui. L'intention qu'avait le sénateur Cowan lorsqu'il a déposé sa plainte à mon Bureau était donc claire.

De plus, comme je l'ai expliqué dans ma lettre à votre avocat datée du 17 novembre 2015, bien qu'il soit vrai que le sénateur Cowan n'a pas cité mot pour mot l'alinéa 47(2)b) et le paragraphe 47(3) dans la lettre qu'il m'a fait parvenir, j'estime qu'il s'agit simplement d'une lacune technique dans la forme de la plainte. En l'occurrence, je suis d'avis que j'ai l'obligation d'aller de l'avant s'il existe des motifs raisonnables de croire que vous avez manqué à vos obligations aux termes du *Code*. Il est clair que c'était l'intention du Sénat, puisque celui-ci a aussi décidé d'adopter l'alinéa 47(2)a). Selon cette disposition, si j'ai des motifs raisonnables de croire qu'un sénateur a manqué à ses obligations aux termes du *Code*, je suis tenue de procéder à un examen préliminaire sur la question afin de déterminer si une enquête est justifiée. L'application de cette disposition est obligatoire, et non facultative.

Autrement dit, ce n'est pas parce qu'une plainte comporte une lacune technique que je m'abstiendrai de mener un examen préliminaire si j'ai des motifs raisonnables de croire qu'un sénateur a manqué à ses obligations aux termes du *Code*. Dans ces circonstances, j'ai toujours l'obligation de procéder à un examen préliminaire. En l'espèce, je suis d'avis que le rapport du vérificateur général a bien établi ces motifs raisonnables. Comme je vous l'ai expliqué dans ma lettre du 17 novembre 2015, j'en arrive à cet avis pour deux raisons.

D'abord, le paragraphe 47(9) du *Code* révèle dans une certaine mesure l'intention du Sénat s'agissant de l'éventuel fondement des « motifs raisonnables de croire » avant qu'un examen préliminaire puisse être entrepris. Ce paragraphe est formulé de la façon suivante :

47.(9) Les motifs raisonnables de croire qu'un sénateur a manqué à ses obligations aux termes du présent code *peuvent être fondés sur une déclaration orale ou écrite non-corroborée aux fins du déclenchement d'un examen préliminaire*, mais une telle déclaration n'est pas une preuve suffisante d'un fait allégué pour justifier une conclusion dans le cadre de cet examen. [C'est moi qui souligne.]

Sur la manière d'interpréter cette phrase, la jurisprudence est claire. La norme de preuve imposée pour établir les « motifs raisonnables » est plus élevée que le soupçon, mais moindre que le critère civil de la prépondérance des probabilités. Il faut croire de bonne foi à une possibilité sérieuse fondée sur des preuves crédibles⁴. À mon avis, les observations du rapport du vérificateur général à propos de vos circonstances soulèvent plus qu'un simple soupçon que vous avez manqué à certaines obligations aux termes du *Code*, soit celles exposées à l'article 8. En outre, j'estime que le rapport du vérificateur général constitue une preuve crédible.

Le vérificateur général du Canada, en sa qualité d'agent du Parlement, a été chargé par le Sénat de déterminer si les dépenses des sénateurs avaient été engagées principalement dans l'exercice d'activités parlementaires et le respect du principe de l'utilisation judicieuse des

⁴ *Chiau c. Canada (ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] 2 C.F. 642 (T.D.); *Sabour c. Canada (ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2000] A.C.F. n° 1615; *Mugesera c. Canada (ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2005] 2 R.C.S. 100, qui cite les arrêts *Chiau* et *Sabour* avec approbation.

fonds publics. Dans votre cas, cependant, il n'a pas pu parvenir à cette conclusion parce que les renseignements que vous lui avez fournis contredisaient d'autres renseignements qui lui avaient été présentés ou qu'ils étaient insuffisants.

Par exemple, le vérificateur général signale des divergences entre votre calendrier électronique et votre calendrier imprimé pour la période de vérification. Vous avez fait valoir que ces divergences étaient mineures, mais le vérificateur général n'était pas du même avis, selon le contenu de son rapport.

Les renseignements divergents et contradictoires en question suscitent des interrogations sur le respect de l'article 8 du *Code*, qui interdit aux sénateurs d'agir de façon à favoriser leurs intérêts personnels dans l'exercice de leurs fonctions parlementaires. Autrement dit, le sénateur qui utilise des fonds publics pour en tirer un gain personnel pourrait contrevenir à l'article 8, selon les circonstances. Comme je l'ai déjà précisé, le vérificateur général n'a pas pu conclure que vous avez utilisé les fonds publics principalement dans l'exercice de vos activités parlementaires. Il a constaté que vous aviez engagé des frais de déplacement d'au moins 35 549 \$ pour lesquels les documents mis à sa disposition étaient contradictoires ou insuffisants et n'ont pas permis d'établir que les déplacements avaient été faits principalement dans le cadre d'activités parlementaires.

Par ailleurs, le chapitre 3:01 Attribution et utilisation des ressources du Sénat du *Règlement administratif du Sénat* prévoit, à l'article 4 (adopté et entré en vigueur en 2004)⁵, que toute personne ou tout groupe de personnes qui utilise les ressources du Sénat est responsable de rendre compte de leur utilisation. Je note également que la version du *Guide pratique sur l'utilisation des ressources du Sénat* (septembre 2012)⁶ qui s'appliquait aux sénateurs au cours de la période de vérification indique, à la page 6, que les sénateurs devraient conserver les dossiers relatifs à l'utilisation des ressources du Sénat, en particulier ceux qui concernent les dépenses, afin d'assurer le maintien de bonnes pratiques de gestion. Le *Guide* indique également que les sénateurs devraient veiller à ce que ces dossiers, et notamment toute pièce ou information à l'appui qui n'a pas été fournie à l'Administration, établissent clairement que les dépenses en question ont été engagées dans l'exercice des fonctions parlementaires et que les ressources ont été utilisées conformément aux politiques du Sénat. Il y est aussi précisé que ces dossiers doivent être conservés pendant sept ans. L'obligation de garder ces dossiers est encore mentionnée à la page 13 du *Guide*, où il est question des frais de déplacement et des frais connexes, et à la page 24, à propos des frais d'accueil. Le non-respect de l'exigence relative au maintien des dossiers suscite également des interrogations aux termes de l'article 8 du *Code*.

Lorsqu'ils utilisent les ressources du Sénat, les sénateurs doivent maintenir une distinction claire entre, d'une part, l'exercice de leurs fonctions parlementaires et, d'autre part, d'autres responsabilités, telles que leurs intérêts commerciaux et leurs relations personnelles. Ils doivent aussi être perçus comme maintenant cette distinction. L'obligation de maintenir une distinction claire entre les fonctions publiques et les intérêts personnels

⁵ *Règlement administratif du Sénat* (2004-05-06), section 3:00, Ressources du Sénat chapitre 3:01, Attribution et utilisation des ressources du Sénat, article 4.

⁶ *Guide pratique sur l'utilisation des ressources du Sénat* (septembre 2012) publié par le CIBA.

se reflète dans les principes établis en vertu du *Code*, et tout particulièrement de l'alinéa 2(2)c), selon lequel on s'attend à ce que les sénateurs prennent les mesures nécessaires en ce qui touche leurs affaires personnelles pour éviter les conflits d'intérêts réels ou apparents qui sont prévisibles. Le respect de ce principe aide par ailleurs à éviter les manquements à l'article 8 du *Code*.

Selon le rapport du vérificateur général, plusieurs de vos déplacements concernaient une seule réunion, brève, qui était bien liée aux fonctions parlementaires, mais qui avait été précédée ou suivie d'activités personnelles. Vous soutenez pour votre part que le vérificateur général a invalidé des déplacements entiers en raison d'un seul rendez-vous de nature personnelle. Le *Guide pratique sur l'utilisation des ressources du Sénat* indique, à la page 13 : « En raison du vaste éventail d'activités et d'intérêts des sénateurs, il est crucial de faire une distinction entre les frais de déplacement et les frais connexes liés aux fonctions parlementaires et ceux qui ont été engagés pour des motifs autres que parlementaires. » Des questions légitimes se posent sur la mesure dans laquelle vous avez mené des activités personnelles lors des déplacements effectués pour les besoins de vos fonctions parlementaires. Cette question relève, encore une fois, de l'article 8 du *Code*.

Dans son rapport, le vérificateur général a indiqué que vous aviez engagé des frais de déplacement d'au moins 35 549 \$ pour lesquels les documents mis à sa disposition étaient contradictoires ou insuffisants et n'ont pas permis d'établir que les déplacements avaient été faits principalement dans le cadre d'activités parlementaires.

Le vérificateur général a jugé que les résultats de sa vérification concernant vos dépenses et votre utilisation des ressources étaient assez sérieux pour recommander le renvoi du dossier à la GRC, ce que le Sénat a convenu de faire. Je suis consciente du fait que la GRC a mis fin récemment à son enquête.

Dans sa lettre du 17 juillet 2015, votre avocat dit que le vérificateur général lui-même a été incapable de conclure que vous aviez agi de façon irrégulière. Il se demande comment quelqu'un d'autre peut parvenir à une conclusion différente en se basant sur le rapport du vérificateur général. Mais la tenue d'un examen préliminaire conformément au *Code* ne vise pas à conclure que vous avez agi de façon irrégulière. Si j'ai décidé de procéder à un examen préliminaire, ce n'est pas parce que j'ai constaté un manquement à vos obligations en vertu du *Code*. C'est tout simplement parce que je suis d'avis qu'il y a suffisamment de renseignements crédibles, à cette étape-ci, qui soulèvent des interrogations sérieuses sur votre conformité au *Code*. Autrement dit, l'examen préliminaire sert uniquement à déterminer s'il y a lieu de déclencher une enquête afin d'établir si un sénateur a manqué ou non à ses obligations aux termes du *Code*. Il n'a pas pour objet d'arriver à des conclusions sur les mérites du dossier.

Dans sa lettre du 17 juillet 2015, votre avocat fait également valoir que le vérificateur général ne dit pas sur quelles bases s'appuie son rapport. Selon lui, le vérificateur général ne précise pas quels renseignements sont contradictoires ou insuffisants. Cependant, dans votre réponse au rapport, à la page 48, vous affirmez en fait avoir reçu un document qui énumérait brièvement les interrogations du vérificateur général à propos des demandes de

remboursement de frais de déplacement en question. Vous dites que ce document est « utile », bien qu'il vous ait été transmis trop tard, à votre avis. S'il vous avait été remis plus tôt, vous jugez que vous auriez été en mesure de mieux défendre vos dépenses. Cette affirmation laisse entendre que le vérificateur général a bien indiqué sur quelles bases il s'appuyait pour exprimer ses interrogations à l'égard de vos frais de déplacement.

Compte tenu de ce qui précède, j'estime que le rapport du vérificateur général reposait sur assez de renseignements crédibles pour que je puisse procéder à un examen préliminaire de la question afin de déterminer si une enquête est justifiée ou non.

Par ailleurs, dans son rapport publié en mars 2016, l'arbitre spécial, M. Binnie, a conclu que vous deviez au Sénat la somme de 27 458,77 \$ en frais de déplacement inadmissibles sur les 35 549 \$ mis en lumière dans le rapport du vérificateur général.

Dispositions applicables du *Code*

7.1 (1) Le sénateur adopte une conduite qui respecte les normes les plus élevées de dignité inhérentes à la charge de sénateur.

(2) Le sénateur s'abstient de tout acte qui pourrait déprécier la charge de sénateur ou l'institution du Sénat.

7.2 Le sénateur exerce ses fonctions parlementaires avec dignité, honneur et intégrité.

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.

Analyse

a) Articles 7.1 et 7.2

Le Sénat a adopté les articles 7.1 et 7.2 du *Code* le 16 juin 2014. Dans son rapport, le vérificateur général a examiné les dépenses engagées par les sénateurs dans la période allant du 1^{er} avril 2011 au 31 mars 2013, soit avant l'adoption des articles 7.1 et 7.2. Appliquer ces dispositions à une conduite antérieure à leur entrée en vigueur constituerait, dans les circonstances, une mesure rétroactive inacceptable⁷. Ces articles ne s'appliquent donc pas en l'occurrence.

b) Article 8

Fonctions parlementaires

⁷ Voir *Merck Frosst Canada & Co. c. Apotex Inc.*, 2011 CAF 329, par. 53 (et arrêts cités à cet égard).

Pour l'application de l'article 8, je dois d'abord déterminer si vous vous acquittiez de vos fonctions parlementaires lorsque vous avez demandé au Sénat le remboursement des dépenses engagées au cours de la période de vérification.

Le paragraphe 3(1) du *Code* définit les « fonctions parlementaires » de la manière suivante :

Obligations et activités se rattachant à la charge de sénateur, où qu'elles soient exécutées, y compris les engagements publics et officiels et les questions partisanses. [C'est moi qui souligne.]

Je suis d'avis que, lorsque vous présentez une demande de remboursement de dépenses au Sénat, vous le faites en votre qualité de sénateur et vous agissez dans le cadre de fonctions parlementaires, parce que celles-ci font partie des « obligations et activités se rattachant à la charge de sénateur ». Si vous n'étiez pas sénateur, vous ne présenteriez pas de demande de remboursement de dépenses au Sénat.

Favoriser les intérêts personnels

Je dois également déterminer, conformément à l'article 8, si vous avez agi ou tenté d'agir de façon à favoriser vos intérêts personnels ou ceux d'un membre de votre famille, ou encore, d'une façon irrégulière, ceux de toute autre personne ou entité.

Le paragraphe 11(1) du *Code* définit « favoriser les intérêts personnels ». La partie qui nous concerne en l'espèce est la suivante :

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;

[...]

Je ne dispose d'aucune preuve indiquant que vous avez favorisé les intérêts personnels d'un membre de votre famille ou, d'une façon irrégulière, ceux de toute autre personne ou entité.

Pour ce qui est de favoriser vos propres intérêts personnels, je constate, selon les faits portés à ma connaissance, que vous avez demandé le remboursement de dépenses du Sénat s'élevant à 27 458,77 \$, dépenses qui ne vous étaient pas remboursables, d'après les conclusions tirées par M. Binnie lors du processus d'arbitrage.

En vertu du paragraphe 19.6(1) de la *Loi sur le Parlement du Canada*⁸, le CIBA a compétence exclusive pour statuer sur la régularité de l'utilisation – passée, présente ou prévue – par les sénateurs de ressources mises à leur disposition dans le cadre de leurs fonctions parlementaires. Par ailleurs, le chapitre 2:02 du *Règlement administratif du Sénat* prévoit, à l'article 14, que, « [s]ous réserve de l'autorité et des règles du Sénat, le Comité a compétence exclusive pour interpréter le présent règlement administratif [et] statuer sur la régularité de l'utilisation – passée, présente ou prévue – des ressources du Sénat dans l'exercice des fonctions parlementaires ».

Le CIBA a accepté les conclusions de M. Binnie et vous a demandé de rembourser au Sénat le montant établi. Je crois savoir qu'en date du 19 avril 2016, vous aviez remboursé cette somme (27 458,77 \$)⁹.

Ces faits laissent craindre que vous pourriez avoir favorisé vos propres intérêts personnels, comme l'entendent les alinéas 11(1)a) et b), dans l'exercice de vos fonctions parlementaires. À cet égard, j'estime qu'il y a suffisamment de motifs raisonnables de craindre que vous pourriez avoir manqué à vos obligations en vertu de l'article 8 du *Code* concernant les dépenses dont vous avez demandé le remboursement par le Sénat pendant la période de vérification. Votre situation relève donc de l'alinéa 47(11)(c) du *Code*.

Cependant, comme je l'ai déjà noté, je peux conclure que, conformément à l'alinéa 47(12)d) du *Code*, même s'il est possible qu'il y ait eu manquement à une obligation conférée en vertu du *Code*, la situation a été corrigée à ma satisfaction. Dans ce cas, je n'aurais pas à mener d'enquête sur le sujet.

Je conclus que le cas présent relève de l'alinéa 47(12)d) du *Code* et que, par conséquent, une enquête n'est pas justifiée dans ce dossier.

Le Sénat a adopté le paragraphe 47(12) du *Code* le 1^{er} avril 2014. Cette disposition porte sur les situations qui ont déjà été corrigées à ma satisfaction. Les enquêtes sont longues et coûteuses et devraient être évitées dans les cas où elles sont peu susceptibles de révéler de nouvelles preuves sur l'affaire étudiée, où la conseillère sénatoriale en éthique dispose déjà de suffisamment de preuves pour statuer sur la question, et où la situation a déjà été corrigée. Dans de tels cas, la tenue d'une enquête entraînerait une utilisation inefficace des ressources et des deniers publics, surtout que d'importantes ressources publiques ont déjà été consacrées dans le cadre d'une affaire comme celle dont nous sommes saisis.

En ce qui concerne la vérification de vos frais de déplacement, trois autorités différentes ont examiné les circonstances propres à votre dossier : le Bureau du vérificateur général, l'arbitre spécial et la GRC. Le Bureau du vérificateur général a constaté que vous aviez réclamé le remboursement de frais de déplacement totalisant 35 549 \$ et dont il n'a pas pu établir l'admissibilité. L'arbitre spécial, M. Binnie, a conclu que vous deviez rembourser au Sénat 27 458,77 \$ sur les 35 549 \$ indiqués dans le rapport du vérificateur général. Pour sa part, la GRC a clos son dossier sur la question. Le CIBA a accepté les conclusions de

⁸ *Loi sur le Parlement du Canada*, L.R.C. 1985, ch. P-1, par. 19.6(1).

⁹ Note 3 ci-dessus.

M. Binnie, et vous avez remboursé au Sénat le montant que, selon M. Binnie vous lui deviez.

Conclusion

Comme je l'ai établi ci-dessus, je suis d'avis qu'il y a suffisamment de motifs raisonnables de craindre que vous pourriez avoir manqué à vos obligations aux termes de l'article 8 du *Code*. Cependant, je suis aussi d'avis que les circonstances prévues par l'alinéa 47(12)d) s'appliquent en l'espèce. Autrement dit, même s'il est possible que vous puissiez avoir manqué à une obligation en vertu du *Code*, la situation a été corrigée à ma satisfaction.

Comme mentionné ci-dessus, le Sénat a adopté le paragraphe 47(12) du *Code* le 1^{er} avril 2014 pour traiter des situations qui ont déjà été corrigées à ma satisfaction. Ceci évite les enquêtes longues et coûteuses dans les cas où elles sont peu susceptibles de révéler de nouvelles preuves sur l'affaire étudiée, où la conseillère sénatoriale en éthique dispose déjà de suffisamment de preuves pour statuer sur la question, et où la situation a déjà été corrigée. Dans de tels cas, la tenue d'une enquête entraînerait une utilisation inefficace des ressources et des deniers publics, surtout que d'importantes ressources publiques ont déjà été consacrées dans le cadre d'une affaire comme celle dont nous sommes saisis.

À la suite des conclusions de M. Binnie, vous avez dû rembourser 27 458,77 \$ au Sénat, et je crois savoir que vous l'aviez fait en date du 19 avril 2016.

Pour cette raison, je suis d'avis que la tenue d'une enquête conformément à l'alinéa 48(2)a) n'est pas justifiée dans ce dossier. Cela dit, vous avez le droit, bien entendu, de demander qu'une enquête ait lieu, comme le prévoit l'alinéa 48(2)b) du *Code*. Si vous décidez d'exercer ce droit, vous devez m'en faire la demande écrite, conformément au paragraphe 48(3), dans les sept jours suivant la réception de cette lettre.

Je vous prie de recevoir, Monsieur le Sénateur, l'expression de mes sentiments distingués.



Lyse Ricard

c.c. Comité sénatorial permanent sur l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs