



Bureau du
conseiller sénatorial
en éthique

Office of the
Senate Ethics Officer

RAPPORT ANNUEL 2023-2024

Rapport annuel du conseiller sénatorial en éthique 2023-2024
Des copies imprimées de cette publication peuvent être obtenues à l'adresse suivante :

Bureau du conseiller sénatorial en éthique
90, rue Sparks, pièce 526
Ottawa (Ontario) K1P 5B4

Tél. : 613-947-3566
Télééc : 613-947-3577
Courriel : cse-seo@sen.parl.gc.ca

Cette publication est également offerte en format électronique :
<https://seo-cse.sencanada.ca/>

© Bureau du conseiller sénatorial en éthique, Sénat du Canada, 2024
Numéro de catalogue : Y7-1F-PDF
ISSN : 1928-2060





Conseiller sénatorial
en éthique
Senate Ethics
Officer

Juin 2024

L'honorable Raymonde Gagné
Présidente du Sénat
Édifice du Sénat du Canada, bureau A108
Édifices du Parlement
Ottawa (Ontario) K1A 0A4

Madame la Présidente,

C'est avec plaisir et honneur que je vous sou mets le dix-neuvième rapport annuel du Bureau du conseiller sénatorial en éthique, conformément à l'article 20.7 de la *Loi sur le Parlement du Canada*, L.R.C. (1985), ch. P-1, telle que modifiée par L.C. 2004, ch. 7; L.C. 2006, ch. 9. Le rapport couvre la période allant du 1er avril 2023 au 31 mars 2024.

Je vous prie d'accepter, Madame la Présidente, mes salutations distinguées.

A handwritten signature in blue ink, consisting of a large, stylized 'P' followed by a horizontal line and a small vertical stroke.

Pierre Legault

Table des matières

MESSAGE DU CONSEILLER SÉNATORIAL EN ÉTHIQUE.....	1
MANDAT DU CONSEILLER SÉNATORIAL EN ÉTHIQUE.....	7
Trois grandes fonctions.....	7
Avis et conseils.....	7
Processus de déclaration annuelle.....	8
Examens préliminaires et enquêtes	9
Harcèlement et violence.....	11
Autres règles et lois.....	11
Indépendance du conseiller sénatorial en éthique.....	12
BILAN DE L'ANNÉE 2023-2024.....	14
Avis et conseils.....	14
Processus de déclaration annuelle.....	15
Examens préliminaires et enquêtes	18
Examens préliminaires.....	18
Enquêtes.....	18
Plaintes et allégations de manquement au Code	19
Harcèlement et violence.....	19
Sensibilisation	19
Sensibilisation des sénateurs	19
Sensibilisation des agents à l'éthique et aux conflits d'intérêts et autres personnes ...	20
Les médias et le public.....	21
Administration du Bureau.....	23
Budget et administration.....	23
ANNEXE	24



MESSAGE DU CONSEILLER SÉNATORIAL EN ÉTHIQUE

Il s'agit de mon septième rapport annuel depuis ma nomination à titre de conseiller sénatorial en éthique (CSE) en janvier 2018. Il s'agit également du dernier rapport de mon mandat de sept ans. Ce dernier avait été précédé d'un mandat de six mois à titre de CSE par intérim.

2023-2024

Au cours du dernier exercice financier, le Bureau du conseiller sénatorial en éthique (le Bureau) et moi-même avons continué à remplir les trois principales fonctions de mon mandat en vertu du *Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs* (le Code) : conseiller les sénateurs, gérer le processus de déclaration annuelle, et procéder à des examens préliminaires et à des enquêtes.

Nous avons fourni des avis et des conseils personnalisés et sur mesure aux sénateurs afin de les informer de leurs obligations conformément au Code et de prévenir les conflits d'intérêts, plutôt que de composer avec après-coup. Nous avons observé une augmentation substantielle du nombre et de la complexité des demandes de conseils que nous avons reçues de la part des sénateurs et de leurs bureaux.

Nous avons géré le processus de déclaration annuelle et le registre public d'une manière qui garantit autant de transparence que le Code le permet. Le nombre de sénateurs qui ont tardé à remplir leurs obligations de déclaration en vertu du Code a diminué cette année. Le nombre de déclarations des voyages parrainés et de déclarations de changements importants, en particulier par rapport aux activités externes, a continué d'augmenter. Le taux d'achèvement du processus de déclaration annuelle à la fin de l'année était inférieur à celui de l'année dernière.

Il y a eu quinze nouvelles nominations au Sénat dans la dernière année, tandis que cinq sénateurs ont quitté la Chambre haute. Je les ai tous rencontrés peu après leur nomination et ils ont tous été informés de leurs obligations conformément au Code. Le fait de ne pas avoir pu prévoir le moment de la nomination d'un si grand nombre de sénateurs a eu une incidence importante sur le fonctionnement du Bureau. En effet, l'intégration des nouveaux sénateurs prend beaucoup de temps et, compte tenu de l'importance de veiller à ce qu'ils comprennent bien leurs obligations en vertu du Code et s'y conforment, il a fallu déplacer et reporter certaines activités qui avaient été planifiées pour l'année. D'ailleurs, à la fin de l'exercice, il restait encore des résumés publics de ces nouveaux sénateurs à afficher au registre public.

Cette année, j'ai procédé à un examen préliminaire qui relevait du domaine public concernant le sénateur Michael L. MacDonald. J'ai également mené une enquête sur le sénateur MacDonald, et mon rapport a été rendu public. Quatre autres examens préliminaires ont également été réalisés cette année. Comme ils ne relèvent pas du domaine public, ils ne peuvent être rendus publics en raison des obligations de confidentialité imposées au Bureau en vertu du Code. Au 31 mars 2024, il n'y avait aucun examen préliminaire et une enquête en cours.

L'augmentation des demandes de conseils, le grand nombre de nouvelles nominations et le nombre d'exams préliminaires et d'enquêtes que nous avons menés ont eu une incidence opérationnelle importante sur le Bureau, compte tenu de nos ressources limitées. Par ailleurs, l'augmentation simultanée de notre charge de travail dans le cadre de chacune des trois fonctions principales de mon mandat a contraint le Bureau à mettre de côté des projets qui étaient prévus pour l'exercice financier, en particulier le projet de déclaration en ligne.

Le Bureau a pu compter encore une fois sur l'Administration du Sénat pour la prestation de services de sécurité, de finances, de technologies de l'information et de ressources humaines, grâce à un accord de recouvrement des coûts. Je remercie ces équipes de leurs services.



2018-2024

Il convient de revenir sur certains événements et questions des sept dernières années et de formuler des observations.

Pandémie

L'événement le plus marquant et le plus inattendu de mon mandat est sans contredit la pandémie. Le confinement, le télétravail et le travail en mode hybride ont fait couler beaucoup d'encre. De plus, la pandémie a bouleversé les façons de faire du Bureau, et pour longtemps. Elle a modifié notre environnement de travail et nous a poussés à préciser et à simplifier le processus de déclaration annuelle, nos pratiques et nos processus, nos flux de travail et nos outils, afin de les rendre plus efficaces et plus adaptables. Ces changements sont maintenant permanents.

Conseils

Conseiller les sénateurs sur le Code et sur la manière dont il s'applique à eux en fonction de leur situation personnelle n'est pas seulement l'une des trois fonctions principales du CSE, mais c'est aussi la fonction la plus importante dans la prévention des conflits d'intérêts. Le nombre relativement limité de sénateurs nous a permis de fournir à chacun d'eux un service personnalisé, adapté à leurs besoins.

Les principes du Code nous ont guidés dans son interprétation, dans la prestation de conseils et dans la gestion du processus de déclaration annuelle. Il en a été de même pour la conciliation transparence-confidentialité, comme le prévoit le Code.

Le Code est l'expression des privilèges et immunités parlementaires du Sénat en ce qui concerne la conduite et la discipline de ses membres. Il s'agit d'une codification des règles que l'institution veut que ses membres suivent. Outre les privilèges et immunités institutionnels, chaque sénateur bénéficie également de privilèges et d'immunités parlementaires. Nous avons toujours veillé à les respecter.

Le Code présente des caractéristiques uniques. Par exemple, il énonce comme principe qu'on s'attend à ce que les sénateurs « remplissent leur charge publique selon les normes les plus élevées de façon à éviter les conflits d'intérêts [...] ». C'est pourquoi les conseils que nous avons donnés aux sénateurs correspondaient toujours aux normes les plus élevées, de sorte que les sénateurs ont été conseillés sur la manière de respecter à la fois l'esprit et la lettre du Code. Bien entendu, ils font ce qu'ils veulent des conseils que nous leur donnons. Après tout, ce sont eux qui sont imputables en vertu du Code.

Certaines règles portent directement sur certains des principes. Par exemple, l'article 7.1 mentionne expressément les normes les plus élevées découlant du principe décrit ci-dessus. De plus, l'un des principes porte non seulement sur les conflits d'intérêts réels, mais également sur les conflits d'intérêts apparents, en particulier en ce qui concerne les activités externes. Nous nous en sommes servi pour interpréter certaines dispositions du Code.

En général, les sénateurs et leur personnel se sont adressés à nous en premier lieu pour avoir des conseils. Toutefois, nous avons également donné des conseils non sollicités à des sénateurs et à leur personnel non seulement après avoir décelé des problèmes, mais aussi dans un esprit de précaution, de prévention et d'éducation.





La plupart de nos conseils portaient sur les règles traditionnelles du Code en matière de conflits d'intérêts (les règles de déontologie), par opposition aux règles plus générales en matière d'éthique et de conduite. Les premières portaient notamment sur l'utilisation de la charge, l'influence, les cadeaux et les voyages parrainés, tandis que les secondes concernaient le comportement des sénateurs. En fait, nous avons donné très peu de conseils sur les règles d'éthique et de conduite du Code, et les cas qui ont donné lieu à la plupart des examens préliminaires et des enquêtes étaient liés à ces règles.

Heureusement, les sénateurs ont suivi nos conseils la plupart du temps, et il est remarquable et tout à leur honneur qu'il n'y ait eu que très peu de cas et de problèmes de conflits d'intérêts au cours de mon mandat.

Processus de déclaration annuelle

La transparence est l'une des valeurs sous-jacentes du Code. C'est pourquoi le Code impose aux sénateurs des obligations de déclarations annuelles. Sauf de rares exceptions, la plupart de ces déclarations sont publiées au registre public, qui, comme son nom l'indique, est accessible au public.

Pour faciliter la tâche des sénateurs dans leurs déclarations, et la nôtre dans leur traitement, nous avons adopté des étapes procédurales, des modèles de lettres, des pratiques et des politiques internes sur la manière de traiter certaines situations, défini et attribué des responsabilités et mis en place un système de rappel. Ce dernier est particulièrement important et absolument nécessaire pour voir à ce que les sénateurs effectuent leurs déclarations dans les délais prévus par le Code.

Nous avons examiné de près les déclarations confidentielles et les déclarations de changements importants transmises au Bureau afin de nous assurer que les sénateurs respectaient le Code. Un grand pourcentage des déclarations confidentielles étaient incomplètes au moment de leur soumission. Le Bureau a fait preuve de diligence dans le suivi de ces dossiers, au prix d'un processus de déclaration annuelle plus long et fastidieux que ce à quoi l'on aurait normalement pu s'attendre. En outre, nous avons soulevé les problèmes auprès des sénateurs au fur et à mesure de leur identification. Nous avons veillé à ce que les résumés publics figurant au registre public sur le site Web du Bureau soient toujours exacts.

Examens préliminaires et enquêtes

La conduite des examens préliminaires et des enquêtes a également été une question déterminante. Comme il a été mentionné ci-dessus, la plupart des examens préliminaires et des enquêtes ont porté sur les règles d'éthique et de conduite du Code (articles 7.1 et 7.2), selon lesquelles les sénateurs sont tenus de respecter les normes les plus élevées de dignité inhérentes à la charge de sénateur, de s'abstenir de tout acte qui pourrait déprécier la charge ou l'institution du Sénat, et d'exercer leurs fonctions parlementaires avec dignité, honneur et intégrité.

Ces dispositions générales vont au-delà des règles habituelles en matière de conflits d'intérêts et sont pratiquement uniques au Canada. Des questions comme les relations sexuelles inappropriées avec une personne mineure, le harcèlement, le harcèlement sexuel, le racisme (en particulier à l'égard des Autochtones) et l'utilisation des médias sociaux (et les droits de propriété intellectuelle qui y sont liés) ont toutes fait l'objet de lettres de détermination préliminaires et de rapports d'enquête. Ces rapports ont soulevé des questions relatives aux privilèges parlementaires du Sénat et de ses membres, à la liberté d'expression, au comportement dans l'espace public et aux normes de conduite professionnelle.



Tout sénateur ayant des motifs raisonnables de croire qu'un autre sénateur n'a pas respecté les obligations qui lui incombent en vertu du Code peut déclencher un examen préliminaire, qui peut conduire à une enquête si certaines conditions décrites dans le Code sont remplies. Je peux également lancer un examen préliminaire de mon propre chef, qui peut conduire à une enquête, si j'ai des motifs raisonnables de le faire. Les sénateurs ont été attentifs au comportement de leurs collègues. J'ai souvent reçu des plaintes de sénateurs concernant leurs collègues, dont certaines remplissaient les conditions prescrites par le Code et d'autres non. Les motivations derrière l'envoi de ces plaintes étaient multiples.

De plus, j'ai reçu régulièrement des plaintes du public. Ces plaintes sont généralement déposées après qu'un sénateur a exprimé publiquement son opinion sur diverses questions, en particulier sur les médias sociaux. Le public n'a pas le droit de réclamer un examen préliminaire ni une enquête en vertu du Code. Toutefois, j'ai reçu et examiné chaque plainte provenant des citoyens, ainsi que l'information qu'ils m'ont envoyée. De nombreuses plaintes découlaient d'un désaccord sur une politique. Certains ont mal compris le rôle des différents acteurs constitutionnels et législatifs, dont les sénateurs, ou l'importance de la liberté d'expression d'un sénateur. Très peu de plaintes du public ont mené à un examen préliminaire. Mais certaines l'ont fait, et à juste titre. D'autres, même si elles ne justifiaient pas un examen préliminaire, m'ont amené à discuter avec les sénateurs. La voix du public compte!

Les examens préliminaires et les enquêtes sont controversés, formels et longs. Ils accaparent beaucoup de temps et de ressources, ce qui laisse souvent peu de temps pour d'autres priorités. L'équité procédurale à l'égard des sénateurs qui font l'objet d'un examen préliminaire et d'une enquête est une caractéristique importante de la manière dont nous procédons. Même s'ils ne se font pas de manière conflictuelle, étant donné que les examens préliminaires et les enquêtes peuvent avoir une incidence considérable sur eux et leur réputation, les sénateurs ont tendance à recourir aux services d'un avocat, ce qui a pour effet de prolonger le processus.

Qu'il s'agisse d'une éventuelle infraction au Code sur une question de fond très grave, comme le racisme, ou d'une infraction technique, comme le non-respect d'un délai, le Code dispose d'une procédure d'application singulière : les examens préliminaires et les enquêtes. Les enquêtes sur les manquements d'ordre administratif sont des outils lourds et disproportionnés compte tenu de leur complexité, de leur durée et de l'intensité des ressources qu'elles requièrent. Une procédure d'application plus simple et plus rapide, comme des sanctions administratives pécuniaires, devrait être envisagée pour les manquements d'ordre administratif.

Il est regrettable que le manque de coopération, les déclarations trompeuses et l'invocation des privilèges parlementaires aient parfois compliqué la conduite des examens préliminaires et des enquêtes. Ces facteurs ont tous été consignés dans les différents rapports d'enquêtes. Heureusement, le Comité permanent sur l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs (le CONF), dans ses propres rapports et recommandations au Sénat, et le Sénat lui-même ont soutenu et confirmé le rôle, le mandat et la position du CSE.

Par ailleurs, le Sénat a voté pour me confier des responsabilités supplémentaires par rapport au Code en ce qui concerne le contrôle et la mise en œuvre des mesures disciplinaires qu'il a imposées à un sénateur à la suite d'un rapport d'enquête. C'est la première fois qu'on confiait un tel rôle au CSE.

Le Code

Le Sénat a modifié le Code à quelques reprises ces dernières années. Certaines de ces modifications étaient d'ordre technique et administratif. Par exemple, depuis 2021, les sénateurs disposent de 30 jours suivant l'anniversaire de leur nomination au Sénat pour produire leur déclaration confidentielle, plutôt que d'avoir à le faire chaque année à une même date déterminée par le



CSE et approuvée par le CONF, comme c'était le cas auparavant. Ainsi, le Bureau peut répartir le processus de déclaration annuelle sur tout l'exercice financier et optimiser ses ressources.

Des changements de fond ont également été apportés au Code. Les règles d'éthique et de déontologie du Code introduites en 2014 et en 2021 demeurent à l'avant-garde de telles dispositions dans les assemblées législatives canadiennes. Une nouvelle règle sur le harcèlement et la violence et une nouvelle partie à ce sujet ont été ajoutées au Code en 2021 et furent les bienvenues. Ces ajouts faisaient suite, en partie, à des observations que j'avais formulées dans un rapport d'enquête.

Les attentes de la population canadienne envers ses parlementaires, notamment au Sénat, ont évolué considérablement au fil des années. Ce qui était acceptable en 2005 ne l'est plus nécessairement en 2024. D'ailleurs, l'ajout de règles d'éthique et de déontologie en 2014 et en 2021 en est la preuve.

De plus, le profil, le parcours et les intérêts des sénateurs depuis 2015 ont considérablement changé.

Toutefois, les règles de déontologie demeurent essentiellement les mêmes que celles présentes dans la première version du Code, en 2005. Les règles écrites et adoptées par le Sénat à l'époque ne tiennent pas compte de la réalité et des problèmes d'aujourd'hui. En d'autres mots, les règles du Code ne sont pas adaptées aux problèmes récents.

À titre de CSE, je peux seulement appliquer et interpréter le Code tel quel (seul le Sénat peut le modifier) et appliquer les règles de 2005 aux problèmes d'aujourd'hui.

Par conséquent, le Code bénéficierait d'une révision de politiques, incluant sur les questions suivantes:

- le rôle des sénateurs, en particulier en ce qui concerne les activités externes et les organisations sans but lucratif;
- la question de savoir si les règles de déontologie doivent faire la distinction entre les organisations à but non lucratif et les organisations à but lucratif;
- les activités d'influence et de collecte de fonds des organisations à but non lucratif;
- les voyages parrainés et le degré de déclaration;
- les examens préliminaires (processus et sanctions administratives pécuniaires);
- l'utilisation des réseaux sociaux.

Administration du Bureau

Le Bureau est une institution parlementaire et un employeur public, indépendant et distinct. Il s'agit d'une très petite institution avec peu de personnel et de ressources. Il a en grande partie les mêmes obligations que tout autre employeur distinct dans la fonction publique et la plupart des obligations et garanties financières de tout autre organisme de la fonction publique, sans le soutien direct nécessaire à la réalisation de ces obligations.

Outre les changements apportés à la procédure de déclaration annuelle mentionnés ci-dessus, nous avons également apporté d'autres modifications importantes au Bureau et aux outils qu'il propose pour aider les sénateurs.



L'identité visuelle du Bureau était la même depuis sa création en 2005. Nous avons adopté et mis en œuvre une nouvelle identité visuelle moderne et professionnelle dans l'ensemble du Bureau et dans nos outils de communication.

Nous avons donné une nouvelle image et restructuré les rapports annuels pour les rendre plus informatifs et plus transparents.

De plus, nous avons reconstruit le site Web du Bureau afin de le rendre plus accessible et informatif tant pour les sénateurs que pour le public. Pour la première fois, le nouveau site Web comprend une foire aux questions destinée à mieux informer les sénateurs, ainsi que le public, sur le Code et son application. Nous l'avons mise à jour lorsque de nouvelles questions furent identifiées. Le registre public sur le site Web est maintenant doté de la fonction de recherche afin de rendre l'information plus facilement accessible.

Après avoir reçu l'approbation du CONF, comme l'exige le Code, le Bureau a publié ses toutes premières lignes directrices en vertu du Code. On peut consulter la Ligne directrice sur les cadeaux et autres avantages (article 17 du Code), la Ligne directrice sur les voyages parrainés (article 18 du Code), et la Ligne directrice sur les activités externes (article 5 du Code) sur le site Web du Bureau. Les lignes directrices sont des outils importants pour aider les sénateurs et le public à comprendre comment le Code est interprété et administré, ce qui se traduit par une plus grande transparence.

Nous avons également commencé à donner des séances d'information sur le Code aux sénateurs. Les premières portaient sur la Ligne directrice sur les activités externes (article 5 du Code).

Ensemble, le nouveau site Web et son contenu, la foire aux questions et les nouvelles lignes directrices créées au cours des dernières années bonifient substantiellement les outils mis à la disposition des sénateurs et du public pour mieux les informer sur le Code et son application.

Par ailleurs, la pandémie nous a incités à lancer un projet visant à créer un portail en ligne que les sénateurs utiliseraient pour remplir leurs obligations de déclaration en vertu du Code, plutôt que d'utiliser des formulaires papier. Le portail en ligne offrirait un moyen intégré, plus rapide, plus sûr et plus durable aux sénateurs de s'acquitter de leurs obligations de déclaration. Il améliorerait l'exactitude des renseignements déclarés, faciliterait le travail du Bureau, permettrait une meilleure utilisation de ses ressources et raccourcirait la durée du processus de déclaration annuelle. Enfin, le portail serait relié au registre public afin de faciliter la publication des renseignements déclarés et permettrait d'accroître encore plus les capacités de recherche du registre public.

Nous avons consacré beaucoup de temps et d'efforts à la finalisation du portail et il est maintenant presque prêt à être testé et lancé.

Je suis très reconnaissant envers le personnel du Bureau, qui fait sans cesse preuve d'une résilience, d'une adaptabilité et d'un engagement sans faille. De tous ceux et celles qui travaillent dans l'ombre pour servir le Sénat, même si c'est de manière indépendante, le personnel du Bureau est celui que l'on a tendance à oublier le plus facilement. Pourtant, ils sont tout aussi engagés à servir le Sénat et à maintenir et renforcer la confiance du public dans l'intégrité des sénateurs, et du Sénat, en me soutenant dans l'application du Code.

Enfin, je suis extrêmement reconnaissant d'avoir eu l'immense privilège d'être conseiller sénatorial en éthique par intérim puis conseiller sénatorial en éthique, et d'avoir ainsi servi l'intérêt public, le Sénat et les sénateurs tout au long de mon mandat.





MANDAT DU CONSEILLER SÉNATORIAL EN ÉTHIQUE

Le poste de conseiller sénatorial en éthique (CSE) a été créé en vertu de la Loi sur le Parlement du Canada (la Loi). Le CSE exerce les fonctions que le Sénat lui assigne pour régir la conduite des sénateurs. Il est responsable de l'interprétation, de l'administration et de l'application du Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs (le Code). Le Code présente un ensemble de règles et de principes qui guident les sénateurs dans l'exercice de leurs fonctions. Il fournit également un moyen de préserver et d'accroître la confiance du public dans l'intégrité des sénateurs et du Sénat. Grâce au Code, les questions portant sur la conduite des sénateurs peuvent être traitées par un haut fonctionnaire indépendant et impartial. Il a été adopté par le Sénat en mai 2005, puis a été modifié en 2008, en 2012, deux fois en 2014 et à nouveau deux fois en 2021.

Le CSE est appuyé dans ses fonctions par le Bureau du conseiller sénatorial en éthique (le Bureau).

Après avoir consulté le CSE, le Comité permanent de l'éthique et des conflits d'intérêts des sénateurs (le CONF) peut donner des instructions générales au CSE sur l'interprétation, l'application et l'administration du Code, mais non en ce qui concerne la situation d'un sénateur en particulier.

Trois grandes fonctions

Le mandat du CSE comporte trois grandes fonctions : donner des avis et des conseils aux sénateurs, administrer le processus de déclaration annuelle et mener des examens préliminaires et des enquêtes.

Avis et conseils

La première fonction du CSE consiste à guider et à encadrer les sénateurs relativement au Code, plus particulièrement à les aider à comprendre leurs obligations aux termes du Code, à détecter les problèmes d'éthique et les conflits d'intérêts (réels, potentiels ou apparents) pouvant s'appliquer à leur cas.

Cette fonction de conseil est essentielle au succès d'un régime d'éthique et de conflits d'intérêts. Elle permet aux législateurs de mieux comprendre comment les règles sur l'éthique et les conflits d'intérêts s'appliquent à leur propre situation, en particulier lorsque leur application n'est pas si claire.

Les sénateurs sont donc invités à demander conseil avant d'agir et à se prévaloir des conseils du CSE afin de prévenir efficacement les problèmes d'éthique et de conflit d'intérêts. En évitant les enquêtes longues et coûteuses, une telle approche sert au mieux l'intérêt public. Elle permet aussi de mettre l'accent sur la prévention des conflits plutôt que sur leur résolution.

Selon le Code, les avis et les conseils écrits doivent demeurer confidentiels, mais ils peuvent être rendus publics par les sénateurs eux-mêmes ou par le CSE, avec le consentement écrit du sénateur concerné. Toutefois, certains avis portant sur les contrats avec le gouvernement fédéral doivent être rendus publics.



Processus de déclaration annuelle

Le CSE est aussi chargé d'administrer le processus de déclaration annuelle, caractéristique essentielle de tout régime d'éthique et de conflits d'intérêts. Il a pour but de mesurer la transparence et la reddition de comptes et, ainsi, d'accroître la confiance du public envers le régime.

En vertu du Code, les sénateurs doivent produire à chaque année leur déclaration confidentielle dans les 30 jours suivant la date anniversaire de leur nomination au Sénat. Les sénateurs nouvellement nommés doivent produire leur première déclaration confidentielle dans les 60 jours suivant leur nomination au Sénat.

Dans leur déclaration, les sénateurs donnent des renseignements sur leurs activités extraparlimentaires, leurs éléments d'actif et de passif de plus de 10 000 \$, leurs sources de revenus de plus de 2 000 \$, tout contrat avec le gouvernement fédéral, de même que les activités et les intérêts pécuniers de leur époux ou conjoint de fait. Le Code énumère les intérêts que les sénateurs doivent déclarer de façon confidentielle au CSE.

Le CSE écrit ensuite à chaque sénateur pour lui signaler les dispositions du Code qui pourraient être pertinentes à son cas. Lorsque les sénateurs ont des questions sur des situations particulières, ils devraient en aviser le CSE et lui communiquer les renseignements pertinents pour aider celui-ci à les conseiller judicieusement.

Le Bureau prépare aussi un résumé public à partir de la déclaration confidentielle des sénateurs. Le Code énumère les intérêts devant être rendus publics, notamment les activités autres que les fonctions parlementaires, de même que les revenus de plus de 2 000 \$ et les éléments d'actif et de passif supérieurs à 10 000 \$. Les renseignements concernant les époux et les conjoints de fait ne sont pas rendus publics.

Les sénateurs doivent vérifier leur résumé public, le signer et le renvoyer au Bureau. Les résumés sont conservés dans un registre public papier au Bureau, ainsi que dans un registre public électronique se trouvant sur le site Web du Bureau. Ce registre contient toutes les données dont le Code exige la publication.

En outre, chaque année, les sénateurs doivent produire une déclaration de conformité dans laquelle ils attestent avoir lu le Code au cours des 30 derniers jours et y être conformes, autant qu'ils le sachent, à la date de production de leur déclaration.

Le processus de déclaration demeure actif tout au long de l'année, même après le dépôt annuel de la déclaration confidentielle et la publication dans le registre public. En effet, les sénateurs sont tenus d'actualiser leur déclaration confidentielle en avisant le Bureau de tout changement important dans les 30 jours suivant le changement. Les formulaires à remplir sont dans le dossier de déclaration publique de chaque sénateur. Une fois les changements signalés, ils sont publiés dès que possible.

En outre, lorsqu'un sénateur reçoit un cadeau ou un avantage qui est une marque normale de courtoisie ou de protocole ou une marque d'accueil habituellement reçue dans le cadre de la charge du sénateur, il doit déposer une déclaration des cadeaux ou autres avantages auprès du CSE si sa valeur (ou la valeur totale de tels cadeaux ou avantages de même provenance sur une période de 12 mois) excède 500 \$. Cette déclaration est versée au dossier public du sénateur.

Il est à noter que les cadeaux de courtoisie ne sont pas visés par l'interdiction générale à l'égard des cadeaux ou avantages qui pourraient raisonnablement être considérés comme ayant un rapport avec la charge du sénateur.



De même, les sénateurs doivent inclure dans une déclaration faisant partie de leur dossier public les voyages parrainés, dont la valeur excède 500 \$.

Tout au long de l'année, les sénateurs doivent aussi déclarer publiquement tout intérêt personnel qui pourrait être touché par une affaire dont est saisi le Sénat ou un comité sénatorial où ils siègent. Leurs déclarations publiques sont aussi versées dans leurs dossiers publics respectifs.

Renseignements relatifs à un sénateur devant être rendus publics :

- tout emploi à l'extérieur du Sénat, toute profession ou toute entreprise;
- tout poste qu'un sénateur occupe au sein d'une entreprise, d'une fiducie de revenus, d'un syndicat, d'une association ou d'un organisme sans but lucratif;
- la source et la nature, mais pas le montant, de tout revenu de plus de 2 000 \$ que le sénateur a reçu dans les 12 mois précédents ou qu'il est susceptible de recevoir dans les 12 prochains mois;
- la nature, mais pas la valeur, de tout actif ou passif de plus de 10 000 \$;
- la source et la nature, mais pas la valeur, de tout contrat, sous-contrat ou autre entente commerciale avec le gouvernement du Canada ou une agence ou un organisme fédéral auquel le sénateur ou un membre de sa famille est partie, directement ou indirectement, par la voie d'un sous-contrat ou du fait qu'il est membre d'une société de personnes ou a un intérêt important dans une société privée;
- une fiducie dont le sénateur pourrait tirer un revenu ou un autre avantage;
- toute déclaration des intérêts personnels;
- toute déclaration des cadeaux ou autres avantages ou de voyages parrainés;
- toute déclaration de changement important.

Examens préliminaires et enquêtes

Il incombe aussi au CSE d'enquêter sur les allégations de non-conformité, en vue de déterminer si un sénateur s'est conformé aux obligations que lui impose le Code. Voici une explication des processus d'examens préliminaires et d'enquêtes.

Tout d'abord, le CSE doit procéder à un examen préliminaire, ce qui est différent d'une enquête, s'il a des motifs raisonnables de croire qu'un sénateur a manqué à ses obligations aux termes du Code ou s'il reçoit une demande d'enquête d'un sénateur qui a des motifs raisonnables de croire qu'un autre sénateur a manqué à ses obligations aux termes du Code.





Une demande d'enquête présentée par un sénateur au CSE doit être faite par écrit et signée par le sénateur et énoncer la non-conformité présumée et les motifs raisonnables de croire que le Code n'a pas été respecté.

Le CSE doit donner au sénateur qui fait l'objet d'un examen préliminaire la possibilité de répondre dans les 15 jours. Cette période peut être prolongée par le CSE en fonction des circonstances. Le CSE doit fournir au sénateur une lettre de décision préliminaire qui inclut sa décision motivée quant à savoir si une enquête est justifiée.

Les examens préliminaires doivent être menés de façon confidentielle, conformément au Code. Toutefois, si le CSE détermine qu'une enquête n'est pas justifiée, la lettre de détermination préliminaire est rendue publique (à moins que la question ne soit pas du domaine public) une fois que le Comité la dépose au Sénat. Si le CSE détermine qu'une enquête est justifiée, la question demeure confidentielle jusqu'au dépôt de son rapport d'enquête au Sénat.

Le Code ne prévoit pas de mécanisme par lequel un membre du public peut demander un examen préliminaire ou une enquête. Toutefois, le CSE examine tous les renseignements visant un sénateur qui sont portés à son attention par un membre du public, y compris les médias, et il peut procéder à un examen préliminaire de son propre chef, en vertu du Code.

Ensuite, le CSE doit mener une enquête dans l'un ou l'autre des cas suivants : lorsqu'il détermine que la tenue d'une enquête est justifiée à l'issue de l'examen préliminaire; ou lorsque le sénateur visé par l'examen préliminaire demande au CSE de tenir une enquête, si celui-ci a déterminé qu'il y avait peut-être eu manquement aux obligations aux termes du Code, mais que la tenue d'une enquête n'était pas justifiée.

Le CSE doit donner au sénateur l'accès à l'information sur les faits pertinents, l'accès aux documents, et de manière raisonnable, une possibilité de présenter des observations par écrit ou en personne et d'être représenté aux différentes étapes du processus d'enquête. Il appartient au CSE de déterminer ce qui est raisonnable.

Ce processus peut prendre beaucoup de temps et comprend l'invitation au sénateur à assister à une entrevue initiale pour vérifier les faits et obtenir des éléments de preuve. Le sénateur témoigne sous serment. Des témoins sont également identifiés et invités à témoigner sous serment.

Le CSE peut demander des informations et des documents au sénateur, aux témoins et à d'autres personnes.

Le sénateur visé par une enquête sera invité à une deuxième entrevue vers la fin du processus – l'entrevue finale du processus d'enquête – où il aura l'occasion de répondre aux allégations issues des témoignages et de la preuve documentaire et de présenter des observations. Le sénateur aura une dernière occasion de présenter ses observations lorsqu'il sera invité à lire certaines parties de l'ébauche du rapport d'enquête, généralement celles sur le processus, les allégations et les constatations des faits.

La durée de l'enquête dépend d'une combinaison de facteurs. Certains de ces facteurs sont liés à la nature même de l'enquête, d'autres aux circonstances d'une enquête donnée (habituellement mentionnés dans le rapport d'enquête), et d'autres encore se rapportent à des circonstances indépendantes des enquêtes. Voici des exemples de ces facteurs.

- L'enquête est un processus complexe, impartial et objectif qui vise à établir un équilibre entre les droits et privilèges du Sénat de discipliner ses propres membres et le droit des sénateurs à un processus équitable.



- Le Code exige que le sénateur susceptible de faire l'objet d'une enquête soit mis au courant et bénéficie de possibilités raisonnables de présenter des observations à diverses étapes du processus d'enquête. Le sénateur qui fait l'objet d'une enquête et les autres participants à une enquête peuvent être, et sont souvent, représentés par un avocat. Le processus d'enquête dans son ensemble doit être équitable et suivre la procédure établie par le CSE. Le fait de donner au sénateur, à plusieurs étapes de l'enquête, des occasions raisonnables de présenter des observations prolonge la durée de l'enquête.
- L'enquête vise à recueillir des éléments de preuve et des faits, des témoignages et des documents afin de déterminer si les dispositions du Code s'appliquent. La collecte de ces données devrait être un processus simple, mais ce n'est pas toujours le cas. Les témoignages dépendent de la disponibilité des sénateurs et des témoins qui, en raison du calendrier parlementaire, sont parfois non disponibles pendant les relâches parlementaires, dont certaines durent des mois. L'information et les documents, tant écrits qu'électroniques, devraient être fournis sans délai et sans questions. Trop souvent, ils ne le sont pas. Le temps nécessaire pour obtenir une rencontre avec les témoins et l'accès aux documents peut être parfois très long. De plus, les éléments de preuve obtenus au cours d'une enquête peuvent mener à la nécessité d'interroger d'autres témoins et à la production d'autres éléments de preuve à évaluer.
- Le Bureau du CSE a été créé en 2005. La première enquête a été menée en 2013. Jusqu'en 2014, le Code était axé uniquement sur les conflits d'intérêts. En 2014, le Code a été modifié pour y ajouter des règles d'éthique générales (articles 7.1 et 7.2). Le nombre d'enquêtes, bien qu'encore limité, a commencé à augmenter à ce moment-là, ainsi que leur degré de complexité.

Harcèlement et violence

Le CSE a également un rôle à jouer dans les cas de harcèlement et de violence. À cet égard, quelques modifications ont été apportées au Code en 2021. L'intervention du CSE dans ces affaires se limite toutefois à la transmission d'un rapport d'enquête en vertu de la Politique du Sénat sur la prévention du harcèlement et de la violence au Comité et à la recommandation de mesures réparatrices, correctives ou disciplinaires conformément au rapport de l'enquêteur, si le Comité le lui demande. Le CSE n'a plus le mandat de mener des examens préliminaires et des enquêtes dans les affaires de harcèlement et de violence.

Autres règles et lois

La compétence du CSE se limite au Code. Il existe toutefois d'autres ensembles de règles encadrant la conduite des sénateurs, mais ces autres règles et lois ne relèvent pas du mandat du CSE.

Les sénateurs sont visés par les Règlements administratifs du Sénat, ainsi que d'autres politiques et directives du Sénat portant sur l'affectation et l'utilisation correctes des ressources du Sénat. Cet ensemble de règles relève de la compétence du Comité sénatorial permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration.

L'article 16 de la Loi sur le Parlement du Canada interdit également à tout sénateur de recevoir, ou de convenir de recevoir, directement ou indirectement, une rémunération pour services rendus ou à rendre à qui que ce soit, ou par l'intermédiaire d'un tiers, relativement à toute affaire devant le Sénat ou la Chambre des communes ou devant un de leurs comités, ou pour influencer ou tenter d'influencer un membre de l'une ou l'autre chambre.



Enfin, les articles 119, 121 et 122 du Code criminel constituent d'autres exemples de dispositions législatives s'appliquant aux sénateurs concernant le mauvais usage d'une charge publique. L'article 119 vise les infractions relatives à la corruption. L'article 121 porte sur les fraudes envers le gouvernement et vise en partie le trafic d'influence. L'article 122 crée des infractions relatives à la fraude et à l'abus de confiance.

Indépendance du conseiller sénatorial en éthique

Le CSE est un haut fonctionnaire du Sénat indépendant et impartial. La crédibilité du régime d'éthique et de conflits d'intérêts du Sénat et la confiance du public envers ce régime ne sauraient exister sans l'indépendance du CSE. Diverses dispositions de la Loi et du Code lui confèrent l'indépendance et l'autonomie dont il a besoin, notamment en ce qui concerne sa nomination, la stabilité dans l'exercice de ses fonctions, son autonomie financière et la gestion du Bureau.

Par exemple, la Loi prévoit que le CSE est seul « responsable de la gestion de son bureau ». En fait, le Bureau est un employeur distinct du Sénat et ne relève pas de ce dernier. Le CSE doit dresser un état estimatif des dépenses du Bureau, qui est distinct de celui du Sénat. Cet état estimatif est remis au Président du Sénat qui, après l'avoir examiné, le transmet au président du Conseil du trésor. Enfin, ce dernier le dépose à la Chambre des communes avec les prévisions budgétaires du gouvernement du Canada pour l'exercice.

L'indépendance du CSE en ce qui concerne les avis et conseils donnés aux sénateurs est aussi expressément prévue dans le Code. Cette indépendance s'applique aussi aux examens préliminaires, aux enquêtes et aux rapports d'enquêtes.

Ces dispositions et d'autres garantissent que le CSE peut exercer ses fonctions d'une façon impartiale, libre de toute influence ou coercition.





Dispositions de la Loi sur le Parlement du Canada qui assurent l'indépendance du conseiller sénatorial en éthique

- Le CSE est nommé par le gouverneur en conseil par commission sous le Grand Sceau, après consultation du chef de chacun des partis reconnus au Sénat et après approbation par résolution du Sénat, ce qui permet de s'assurer que le Sénat appuie le plus largement possible la nomination, sans égard à la ligne de parti. Le CSE jouit des mêmes privilèges et immunités que les sénateurs.
- Sauf révocation motivée par le gouverneur en conseil sur adresse du Sénat, le CSE exerce ses fonctions à titre inamovible pour un mandat de sept ans. Cela lui confère un statut d'indépendance et d'autonomie rarement reconnu aux fonctionnaires et le mettant essentiellement à l'abri de toute influence indue.
- Le CSE a rang d'administrateur général d'un ministère; il est, à ce titre, responsable de la gestion de son bureau, qu'il dirige sans dépendre du Sénat, ni de son Comité de régie interne. Il embauche lui-même son personnel.
- Le CSE dresse un état estimatif des dépenses du Bureau. Cet état estimatif, indépendant du budget des dépenses du Sénat, est examiné par le Président du Sénat, puis transmis au président du Conseil du trésor, qui le dépose devant la Chambre des communes avec les prévisions budgétaires du gouvernement du Canada pour l'exercice. Le Sénat examine le budget proposé par le CSE dans le cadre de l'examen annuel du budget principal des dépenses. Cette procédure assure l'indépendance du CSE et rend celui-ci responsable de son budget. Elle dénote également le lien direct que le Parlement a établi entre le CSE et le Sénat lui-même, de qui relève ultimement le CSE.
- Dans les trois mois suivant la fin de chaque exercice, le CSE remet un rapport sur ses activités au Président du Sénat, qui le dépose devant le Sénat.





BILAN DE L'ANNÉE 2023-2024

Au cours de l'année 2023-2024, le CSE a rempli son mandat en fournissant des avis et des conseils aux sénateurs et en administrant le processus de déclaration annuelle. En outre, le CSE s'est engagé dans des activités de sensibilisation avec les sénateurs, y compris les sénateurs prenant leur retraite, les médias, le public et les fonctionnaires et organismes qui s'intéressent à l'éthique et aux conflits d'intérêts.

Avis et conseils

Les sénateurs sont encouragés à consulter en tout temps le CSE s'ils ont des questions concernant leurs obligations aux termes du Code de manière à favoriser l'observation de celui-ci.

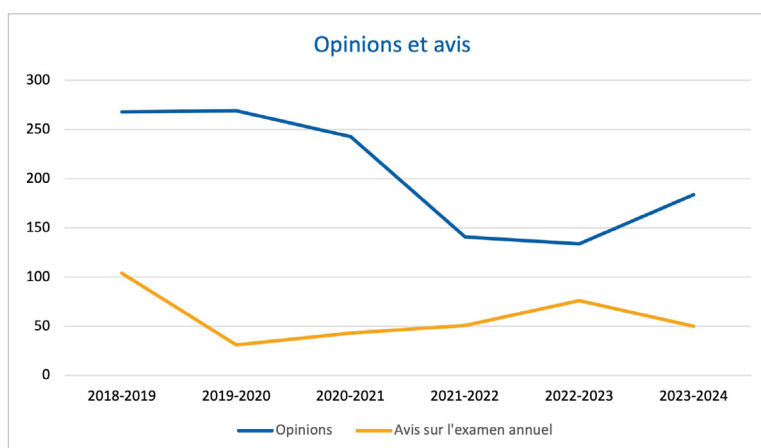
Le CSE répond à leurs demandes le plus rapidement possible, compte tenu de leur nature et de leur complexité, ainsi que de la charge de travail. En effet, certaines demandes peuvent exiger davantage de recherche et d'attention que d'autres. Les avis et les conseils demeurent confidentiels, à moins que le sénateur qui les a demandés décide de les rendre publics ou qu'il autorise par écrit le CSE à les publier.

Les sénateurs continuent de solliciter le CSE pour obtenir des avis et des conseils, en plus de lui poser des questions et de demander des précisions sur leurs obligations aux termes du Code.

Cette année, nous avons fourni aux sénateurs 184 avis et conseils sous forme verbale et écrite. Il s'agit d'une hausse importante par rapport aux 134 avis et conseils de l'an dernier.

Ces demandes portaient sur les activités externes, la promotion d'intérêts personnels, la participation à des événements, la collecte de fonds, les cadeaux et les voyages parrainés. Le caractère complexe et inédit de ces demandes s'est également accru par rapport aux années précédentes. De plus, le Bureau a constaté une augmentation du nombre de demandes de conseils qui lui sont adressées quelques heures seulement avant les événements à l'origine de ces demandes. Un certain nombre de ces demandes ont été envoyées au Bureau après coup. En effet, il est préférable que les sénateurs demandent des conseils avant les événements, avec suffisamment de temps pour que des conseils réfléchis puissent être fournis.

Nous avons également répondu à 50 demandes de clarification de la part de sénateurs concernant le processus de déclaration annuelle. Le Bureau avait reçu 76 demandes de ce type en 2022-2023, 51 en 2021-2022, 43 en 2020-2021, 31 en 2019-2020, et 104 en 2018-2019.





Processus de déclaration annuelle

Chaque année, les sénateurs doivent entreprendre un processus de déclaration (le processus de déclaration annuelle) dans le cadre duquel ils doivent déclarer au CSE, au moyen d'une déclaration confidentielle, leur situation particulière, comme leurs activités externes et celles de leur conjoint ou conjointe (p. ex. emploi et poste de dirigeant ou d'administrateur d'organismes sans but lucratif), ainsi que leurs revenus et éléments d'actif et de passif et ceux de leur conjoint ou conjointe.

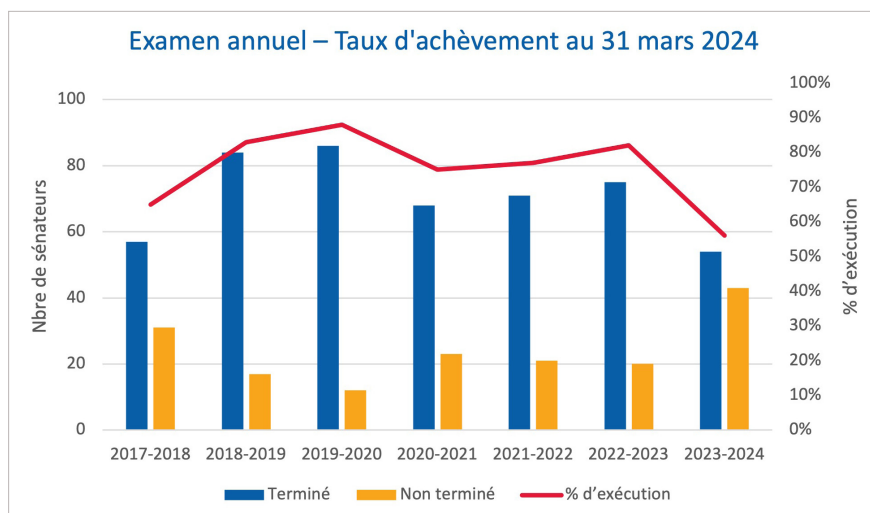
À la réception des déclarations confidentielles, le CSE examine les renseignements et fournit aux sénateurs, sous forme écrite, un avis ou des conseils propres à leur situation. Après cet examen, le CSE prépare un résumé public renfermant les renseignements qu'il est tenu de publier selon le Code. Chaque sénateur vérifie l'information et signe son résumé public avant que celui-ci soit versé au registre public. Dans le cadre de ce processus, les sénateurs doivent également signer une déclaration selon laquelle ils attestent avoir lu le Code au cours des 30 derniers jours et être, à leur connaissance, conformes au Code.

Au cours du processus de déclaration annuelle, si le CSE a des questions concernant les renseignements fournis par un sénateur dans sa déclaration confidentielle, il peut lui demander des précisions, plus d'une fois s'il le faut. Le sénateur dispose alors de 30 jours pour répondre à chaque demande du CSE, ce qui peut jouer sur le temps de traitement de chaque déclaration confidentielle.

Depuis l'exercice 2019-2020, les sénateurs étaient tenus de produire leur déclaration confidentielle à la date anniversaire de leur nomination au Sénat. Cependant, depuis l'exercice 2021-2022, les sénateurs sont tenus de produire leur déclaration dans les 30 jours suivant la date anniversaire de leur nomination.

En date du 31 mars 2024, le processus de déclaration annuelle était terminé pour 54 sénateurs (56 %). Il y avait encore 43 dossiers en traitement (44 %). Ces chiffres ne tiennent pas compte des sénateurs qui ont pris leur retraite au cours de l'année. Le nombre total de sénateurs ayant participé au processus de déclaration annuelle varie d'une année à l'autre en fonction des nominations et des départs à la retraite.

En 2022-2023, 75 sénateurs avaient achevé leur processus de déclaration annuelle (82 %) et les dossiers de 20 autres (18 %) étaient toujours en traitement. Ces statistiques en 2021-2022 étaient de 71 processus achevés (77 %) et 21 autres (23 %) en cours de traitement; en 2020-2021, 68 achevés (75 %) et 23 en cours; en 2019-2020, 86 achevés (87 %) et 12 en cours; en 2018-2019, 84 achevés (83 %) et 17 en cours; et en 2017-2018, 57 achevés (65 %) et 31 (35 %) en cours.



Plusieurs raisons expliquent la forte baisse du taux d'achèvement en 2023-2024. Premièrement, il est impossible d'atteindre un taux d'achèvement de plus de 80 %. La raison en est que le Sénat a modifié le Code en juin 2021 pour exiger que les sénateurs produisent leur déclaration confidentielle annuelle dans les 30 jours suivant la date anniversaire de leur nomination au Sénat, plutôt qu'à la date anniversaire de leur nomination. Dans certains cas, ce délai de 30 jours tombe à la toute fin de l'exercice financier ou même dans le prochain exercice. Pour ces sénateurs et bien d'autres, l'examen de la déclaration confidentielle et le délai de 30 jours prévus dans le Code pour la signature de la déclaration publique signifient que le processus de déclaration annuelle ne sera pas achevé au cours de l'exercice financier pour lequel la déclaration confidentielle a été soumise et ne pourra pas être comptabilisé pour l'exercice.

Deuxièmement, 15 nouveaux sénateurs ont été nommés au Sénat au cours de la dernière année. L'examen des affaires des nouveaux sénateurs prend plus de temps et peut être très complexe. Six sénateurs dont la date de nomination était tardive dans l'année ont également été affectés par la raison décrite ci-dessus.

Troisièmement, comme on le verra plus loin, un pourcentage élevé des déclarations produites au cours de l'année étaient incomplètes, ce qui devait être corrigé. La durée du processus de déclaration annuelle s'en est trouvée considérablement allongée. Une des raisons est que le Code accorde une période de 30 jours aux sénateurs pour répondre aux demandes de clarification ou aux hypothèses formulées par le CSE. Dans certains cas, il y a eu plusieurs demandes, chacune assortie d'un délai de 30 jours.

Trois sénateurs ont tardé à produire leur déclaration confidentielle et leur déclaration de conformité, plutôt qu'à la date d'échéance ou avant (il y en avait cinq en 2022-2023). Il s'agit d'une amélioration par rapport à l'exercice précédent, mais cela reste préoccupant, car ces deux déclarations sont normalement déposées dans les délais impartis.

Par courtoisie, le Bureau envoie habituellement des rappels aux sénateurs par courrier électronique et par téléphone concernant les échéances à venir. En cas de retard dans la production des déclarations, le Code impose au CSE l'obligation de soumettre au CONF le nom des retardataires. Conformément aux exigences, cette mesure a été prise dès que les délais ont été dépassés. Tous les retardataires ont produit leur déclaration dans les 24 heures suivant l'avis au CONF. Tout manquement à une obligation de déclaration aurait autrement pu déclencher un examen préliminaire.



Le CSE n'a pas fait usage du pouvoir discrétionnaire que lui confère le Code pour proroger la date d'échéance de production de la déclaration, car, selon lui, rien ne le justifiait. Il n'avait accordé qu'une seule prolongation en 2022-2023.

Parmi les déclarations confidentielles reçues au cours de l'année, 79 % étaient incomplètes ou manquaient des informations au moment de leur soumission. Ce pourcentage était de 68 % en 2022-2023. Selon la nature des informations manquantes, le Bureau a envoyé une combinaison de demandes officielles de clarification, comme le prévoit le Code, et a demandé aux sénateurs de confirmer les hypothèses formulées par le Bureau à partir des déclarations antérieures. Le Bureau a fait des hypothèses et a demandé des clarifications dans 59 % des cas.

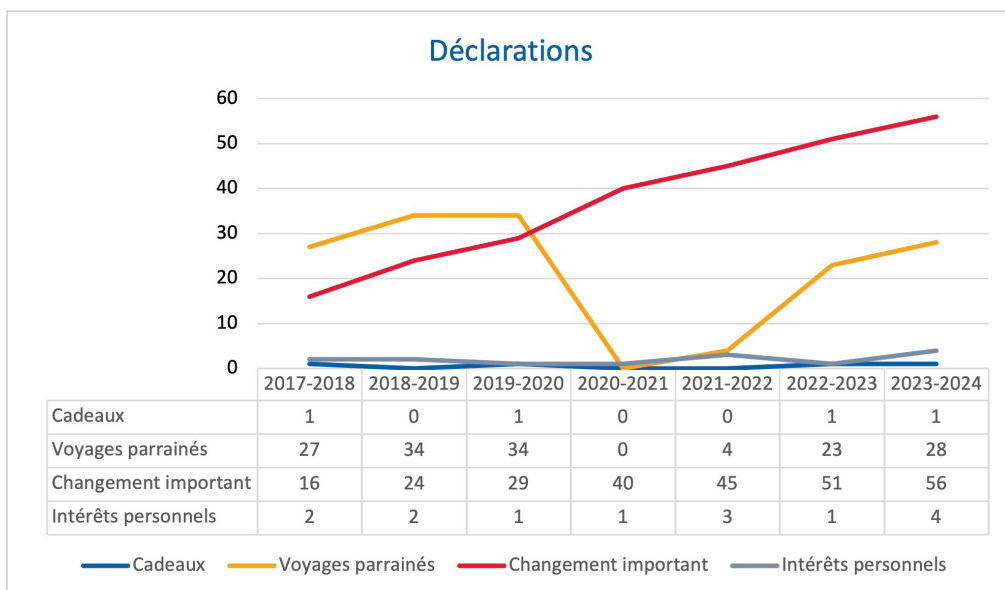
Ces chiffres sont très élevés. Selon une des explications reçues par le Bureau, les sénateurs et leur personnel puisent et copient de l'information incomplète dans les déclarations confidentielles des années précédentes plutôt que de l'information correcte dans les résumés publics de ces mêmes années.

Quelle que soit la méthode utilisée (clarification ou supposition), les sénateurs disposent de 30 jours supplémentaires pour fournir les informations demandées ou pour confirmer directement ou indirectement les suppositions formulées par le Bureau. Le traitement des déclarations incomplètes demande beaucoup de travail et de temps. L'examen annuel s'en trouve également plus fastidieux pour de nombreux sénateurs, ce qui joue sur le taux d'achèvement annuel à la fin de l'exercice financier.

Au cours de l'année, les sénateurs doivent également signaler au CSE tout voyage parrainé ou cadeau qu'ils ont reçu, ainsi que les changements apportés à leur déclaration confidentielle. En outre, ils sont tenus de signaler toute déclaration des intérêts personnels au Sénat ou dans les comités lorsqu'ils ont des motifs raisonnables de croire qu'eux-mêmes ou les membres de leur famille ont un intérêt personnel qui pourrait être affecté par une question soumise au Sénat ou à un comité du Sénat dont ils sont membres.

Cette année, il y a eu une déclaration de cadeaux ou autres avantages (une en 2022-2023, aucune en 2021-2022 et en 2020-2021, et une en 2019-2020). Il y a eu 28 déclarations des voyages parrainés (23 en 2022-2023, quatre en 2021-2022, aucune en 2020-2021, 34 en 2019-2020 et 2018-2019, et 27 en 2017-2018). Il y a eu quatre déclarations des intérêts personnels (une en 2022-2023, trois en 2021-2022, une en 2020-2021, et une en 2019-2020). Enfin, il y a eu 56 déclarations de changement important au cours de l'année (51, en 2022-2023, 45 en 2021-2022, 40 en 2020-2021, 29 en 2019-2020, et 24 en 2018-2019).





Examens préliminaires et enquêtes

Au 31 mars 2024, il n'y avait aucun examen préliminaire et une enquête en cours.

Examens préliminaires

Cette année, j'ai procédé à un examen préliminaire qui relevait du domaine public concernant le sénateur Michael L. MacDonald. Quatre autres examens préliminaires ont également été réalisés cette année, mais ils ne relèvent pas du domaine public et ne peuvent donc pas être divulgués en raison des obligations imposées au Bureau en matière de confidentialité en vertu du Code.

Enquêtes

Cette année, j'ai mené une enquête visant le sénateur Michael L. MacDonald. Cette enquête découle de l'examen préliminaire dont il est question plus haut. L'enquête a porté sur des allégations selon lesquelles le sénateur MacDonald aurait enfreint le Code en raison de certains propos qu'il a tenus et qui ont été captés dans une vidéo largement diffusée sur les réseaux sociaux et par les médias nationaux.

Le rapport d'enquête a été publié le 9 juillet 2023. En l'espèce, j'ai estimé que le sénateur avait employé des mots grossiers et tenu des propos désobligeants à l'endroit des Canadiens. Cette conduite ne respecte pas les plus hautes normes de dignité inhérentes à la charge de sénateur. Le sénateur a également agi d'une façon qui pourrait déprécier la fonction de sénateur et le Sénat.

De plus, j'ai constaté que le sénateur MacDonald n'a pas respecté son obligation en vertu du Code de coopérer à l'enquête, en refusant de participer au processus d'enquête décrit dans le Code et par moi-même et en insistant plutôt pour renvoyer l'affaire devant le CONF. J'ai également constaté que le sénateur MacDonald, en ne se conformant pas au processus d'enquête, n'a pas respecté les normes de dignité les plus élevées inhérentes à la fonction de sénateur et ne s'est pas abstenu d'agir d'une manière qui puisse nuire à la fonction de sénateur ainsi qu'à l'institution du Sénat. Enfin, en refusant de se conformer à ce processus et de coopérer avec moi, le sénateur n'a pas exercé ses fonctions parlementaires avec dignité, honneur et intégrité.



En novembre 2023, le CONF a recommandé les sanctions ci-dessous dans cette affaire, qui ont été adoptées par le Sénat :

- (1) Que le sénateur MacDonald présente des excuses sincères et sans réserve au Sénat pour avoir enfreint le Code et qu'il publie ses excuses sur sa page Web du Sénat et sur son site Web personnel ainsi que sur ses comptes de médias sociaux.
- (2) Que le Sénat blâme le sénateur MacDonald pour avoir enfreint le Code et que le blâme soit publié dans les Journaux du Sénat.

Plaintes et allégations de manquement au Code

J'ai également reçu d'autres demandes d'enquête cette année, mais elles n'ont pas fait l'objet d'un examen préliminaire.

Dans un cas, je n'ai pas donné suite à la plainte, car le Code ne m'accorde pas le pouvoir de traiter les questions soulevées dans la plainte et que le sénateur plaignant n'avait pas établi de motifs raisonnables me permettant de croire que le sénateur visé n'avait pas respecté ses obligations.

Dans les autres cas, je n'ai pas traité les demandes d'enquête puisque je n'avais pas de motifs raisonnables de le faire.

Les détails des plaintes qui n'ont pas donné lieu à un examen préliminaire doivent rester confidentiels en vertu du Code.

Il est à noter que certaines de ces plaintes ont été présentées par des sénateurs, et d'autres, par des membres du public. Tel qu'il est souligné plus haut dans le présent rapport, le public n'a pas qualité pour déposer des plaintes en vertu du Code, mais le CSE peut, de son propre chef, entreprendre un examen préliminaire sur une affaire pour laquelle il a des motifs raisonnables de croire qu'un sénateur a manqué à ses obligations en vertu du Code. Les renseignements transmis par le public pourraient être suffisants pour fournir des motifs raisonnables de croire qu'il y a eu manquement au Code, bien que, comme je l'ai indiqué plus haut, j'ai conclu que ce n'était pas le cas dans aucune des plaintes susmentionnées.

Harcèlement et violence

Aucun cas de harcèlement et de violence n'a été soumis au CSE au cours de l'année 2023-2024.

Sensibilisation

Sensibilisation des sénateurs

Le CSE rencontre régulièrement les sénateurs pour discuter du Code. Ainsi, ces derniers peuvent faire part de leurs préoccupations, et le CSE peut commenter différentes questions, notamment des questions propres à leurs cas. Au cours de l'année, il a rencontré des sénateurs en personne et en vidéoconférence. Les sénateurs ont continué à consulter le CSE par courriel, par téléphone et par vidéoconférence tout au long de l'année. Au 31 mars 2024, le CSE avait tenu 96 consultations (81 en 2022-2023).

C'est une priorité pour le CSE que de rencontrer les nouveaux sénateurs dès leur nomination. Cette année, 15 sénateurs ont été nommés à la Chambre haute (comparativement à six en 2022-2023, huit en 2021-2022, aucun en 2020-2021, trois en 2019-2020, et 16 en 2018-2019).



Le CSE les a rencontrés et leur a expliqué leurs obligations aux termes du Code, notamment leur responsabilité de produire une déclaration confidentielle initiale au plus tard 60 jours après leur nomination, et chaque année par la suite. Il les a conseillés sur leur situation personnelle et a répondu à leurs questions. Ils ont été informés de la nécessité de déclarer au CSE tout changement à leur déclaration confidentielle tout au long de l'année et dans les délais prescrits par le Code. Enfin, le CSE leur a également expliqué que certains renseignements seront rendus publics, conformément au Code.

Il les a rencontrés à nouveau après l'examen de leur déclaration confidentielle initiale. Il leur a alors fait part de ses commentaires, observations et conseils. Le processus d'intégration de chaque sénateur peut être long et s'étaler sur plusieurs mois en fonction de ses affaires et d'autres circonstances. Le nombre élevé de nouvelles nominations au Sénat cette année a constitué un défi. Comme les nominations au Sénat sont imprévisibles, il est évidemment impossible de planifier. L'intégration des sénateurs a notamment pour conséquence de reporter le travail déjà planifié.

Quatre sénateurs ont quitté le Sénat à l'âge de la retraite obligatoire de 75 ans ou avant, et, malheureusement, un sénateur est décédé pendant son mandat. En cas de départ, le CSE communique avec le sénateur avant qu'il ne quitte le Sénat pour l'informer qu'il peut demander la restitution de ses documents confidentiels, conformément aux dispositions du Code. Il l'informe également que le Code ne s'appliquera plus à lui après son départ du Sénat et qu'il ne contient pas d'obligations d'après-mandat. Bien entendu, ce processus a été fait avec les quatre sénateurs qui ont pris leur retraite du Sénat. Selon le Code, les documents confidentiels qui ne sont pas réclamés par les sénateurs sont détruits au bout d'un an et les documents publics sont envoyés aux archives du Sénat.

En avril et mai 2023, le CSE a donné trois séances d'information à des sénateurs sur la nouvelle *Ligne directrice sur les activités externes (article 5 du Code)*. Ces séances ont été offertes aux membres de tous les partis et groupes au Sénat, ainsi qu'aux membres non affiliés. Deux groupes ont accepté l'invitation, et une séance a été donnée à quelques sénateurs non affiliés.

Sensibilisation des agents à l'éthique et aux conflits d'intérêts et autres personnes

Le Bureau participe à des colloques, à des conférences et à d'autres activités où il peut échanger de l'information sur les thèmes de l'éthique et des conflits d'intérêts avec d'autres spécialistes du domaine, se tenir au fait des tendances récentes et faire connaître le travail du Bureau et le Code.

Le CSE est membre du Réseau canadien en matière de conflits d'intérêts (aussi appelé CCOIN). Ce réseau est une organisation clé dans le domaine de l'éthique et des conflits d'intérêts s'appliquant aux membres des assemblées législatives au Canada. Il est composé des différents commissaires à l'éthique et aux conflits d'intérêts du pays. Le CCOIN constitue non seulement une ressource utile pour l'échange d'informations et de pratiques, mais aussi une ressource clé tout le reste de l'année pour les commissaires à l'éthique et aux conflits d'intérêts, qui peuvent ainsi solliciter l'avis et l'information de ses membres sur des questions connexes, tout en préservant la confidentialité des renseignements qui leur sont confiés. La conférence annuelle du CCOIN s'est tenue en personne à Halifax, en septembre 2023. En outre, le CSE et ses collègues fédéraux, provinciaux et territoriaux ont participé à une réunion virtuelle semestrielle en mars 2024.





Le Bureau est l'un des membres fondateurs du Réseau francophone d'éthique et de déontologie parlementaires. Le Réseau est une association internationale à but non lucratif qui regroupe les organismes de déontologie parlementaire des pays francophones. Il a été créé à l'initiative de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie. Le Réseau favorise les échanges entre les parlements francophones et les entités chargées de la surveillance éthique. Ensemble, ils se concentrent sur les questions d'éthique et sur leur promotion au sein de la communauté parlementaire francophone internationale. L'assemblée générale annuelle de 2023-2024 du Réseau s'est tenue en personne, à Québec, en octobre. Le mandat du CSE à titre d'administrateur au Réseau a pris fin avec l'assemblée générale annuelle, en octobre 2023.

Le CSE est membre du Council on Governmental Ethics Law (COGEL), organisation internationale dont les membres travaillent dans les domaines de l'éthique gouvernementale, des élections, du lobbying et du financement des campagnes électorales en Amérique du Nord. Il a assisté en personne à la conférence annuelle du COGEL, à Kansas City, en décembre 2023. Il a notamment participé à un panel sur l'éthique intitulé « Comment bâtir la confiance dans les institutions et les programmes publics ».

En mai 2023, le CSE a participé à « Webinaire Parlement et éthique — Une perspective de genre ». Cette séance d'information virtuelle était organisée par le Centre parlementaire canadien, en collaboration avec le Réseau francophone d'éthique et de déontologie parlementaires et s'adressait aux parlementaires de l'Assemblée nationale du Togo. Elle portait principalement sur le harcèlement et les parlements inclusifs.

En mars 2024, le CSE a pris la parole à l'occasion d'une séance du 15e Colloque parlementaire canadien intitulée « Régime de gestion des conflits d'intérêts pour les parlementaires : perspectives et défis ».

Les médias et le public

Le Bureau reçoit souvent des demandes de renseignements des médias et des commentaires du public.

En général, le public dépose des plaintes contre les sénateurs, réclame des enquêtes et demande que des sanctions soient imposées à des sénateurs en particulier. Au cours de la dernière année, le principal sujet de préoccupation du public était toujours le comportement de certains sénateurs, notamment leur utilisation des médias sociaux et les propos tenus publiquement.

Il convient de noter que le Code ne prévoit pas de mécanisme formel de plainte pour le grand public. Cependant, le CSE accueille toujours et examine attentivement tous les commentaires et informations du public, ainsi que des médias.

Si le CSE a des motifs raisonnables de croire qu'un sénateur ne s'est pas conformé à ses obligations en vertu du Code, il peut lancer lui-même un examen préliminaire qui peut aboutir à une enquête.

Même si le CSE n'amorce pas un examen préliminaire à la suite d'une plainte des médias ou du public, le CSE peut, dans ce contexte, fournir des conseils à un sénateur sur ses obligations en vertu du Code.





Les gens du public s'attendent souvent à ce que le CSE fasse le suivi de leurs demandes auprès d'eux. Les médias, eux, cherchent souvent à obtenir de l'information sur les circonstances de sénateurs en particulier ou sur l'état d'avancement d'une enquête. Malheureusement, le Code impose de fortes obligations de confidentialité au CSE et au Bureau qui empêchent ces derniers de commenter ou de fournir des informations sur des sénateurs en particulier. Il est notamment interdit d'informer les autres sur les mesures prises en rapport avec chaque plainte ou de fournir l'état d'avancement d'une enquête. La seule exception en termes de confidentialité par rapport à une enquête est que le CSE peut officiellement reconnaître son existence s'il estime qu'il est dans l'intérêt public de le faire. Cela s'est déjà produit par le passé.

Le Bureau continue de répondre le plus rapidement possible aux demandes de renseignements provenant des sénateurs, de leur personnel, des médias et du grand public. Le nombre de demandes de renseignements varie chaque année.

Le Bureau a reçu deux demandes de renseignements des médias en 2023-2024, comparativement à aucune en 2022-2023, à deux en 2021-2022, à aucune en 2020-2021, à 21 en 2019-2020, et à 53 en 2018-2019.

Il a également reçu 105 commentaires et demandes de renseignements du public en 2023-2024, comparativement à 32 en 2022-2023, à 61 en 2021-2022, à 77 en 2020-2021, à 72 en 2019-2020, et à 114 en 2018-2019. Il s'agit d'une hausse substantielle du nombre de plaintes provenant du public.

L'année en chiffres

1	Déclaration de cadeaux ou autres avantages
28	Déclarations des voyages parrainés
4	Déclarations des intérêts personnels
56	Déclarations de changements importants
2	Enquêtes
5	Examens préliminaires
2	Demandes de médias
105	Demandes et commentaires du public
184	Avis et conseils



Administration du Bureau

Budget et administration

Le Bureau est un employeur public, indépendant et distinct. Il est également considéré comme une institution parlementaire. Malgré sa taille réduite et son personnel restreint, il a les mêmes obligations que tout employeur de la fonction publique. Il a également la plupart des obligations et garanties financières de tout autre organisme de la fonction publique. Bref, le Bureau a presque toutes les obligations d'une grande organisation, mais sans le soutien direct nécessaire pour s'en acquitter.

À l'exception d'un poste qui s'est ajouté il y a quelques années, le Bureau compte le même nombre d'employés que lors de sa création en 2005. La charge administrative a cependant augmenté au fil des ans. Malgré cela, le Bureau continue de remplir sa mission fondamentale. En outre, le Bureau n'a pas mené d'enquêtes avant 2013. Les enquêtes sont des activités officielles et exigeantes en ressources, mais le Bureau réussit à les mener avec ses ressources de base. Cela dit, ces ressources sont mises à rude épreuve lorsque plus d'une enquête ou d'un grand projet est en cours.

En 2023-2024, le budget total du Bureau était de 1 464 676 \$. Les dépenses réelles étaient de 951 851 \$. Une part importante du budget de fonctionnement du Bureau est destinée à augmenter la capacité opérationnelle du Bureau en cas de surcharge de travail liée à des enquêtes, à des projets importants ou pour d'autres raisons. Ce fait, ainsi qu'une gestion prudente, explique pourquoi l'année dernière le budget n'a pas été entièrement dépensé.

Le Bureau peut toujours compter sur l'Administration du Sénat pour la prestation de services de sécurité, de finances, de technologies de l'information et de ressources humaines, grâce à un accord de recouvrement des coûts. Ces services sont fournis au Bureau sous la direction du CSE, et non du Sénat.

Les états financiers du Bureau pour l'année 2023-2024 seront vérifiés par un cabinet comptable indépendant. Les états financiers font partie des comptes publics. Ils sont affichés sur le site Web du Bureau une fois la vérification terminée.



Annexe

RÉSUMÉ DES PRINCIPALES OBLIGATIONS DES SÉNATEURS AUX TERMES DU CODE RÉGISSANT L'ÉTHIQUE ET LES CONFLITS D'INTÉRÊTS DES SÉNATEURS



RÉSUMÉ DES PRINCIPALES OBLIGATIONS DES SÉNATEURS AUX TERMES DU CODE RÉGISSANT L'ÉTHIQUE ET LES CONFLITS D'INTÉRÊTS DES SÉNATEURS

- Le sénateur est tenu de **donner à ses fonctions parlementaires préséance** sur toute autre charge ou activité.
- Le sénateur prend les mesures nécessaires en ce qui touche ses affaires personnelles pour **éviter les conflits d'intérêts réels ou apparents qui sont prévisibles**, mais, dans l'éventualité d'un tel conflit, le règle dans l'intérêt public.
- Le sénateur adopte une conduite qui respecte les normes **les plus élevées de dignité** inhérentes à la charge de sénateur.
- Le sénateur s'abstient de tout acte qui pourrait **déprécier la charge de sénateur ou l'institution du Sénat**.
- Le sénateur exerce ses fonctions parlementaires **avec dignité, honneur et intégrité**.
- Le sénateur ne peut 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 lorsqu'il s'acquitte de ses fonctions parlementaires.
- Le sénateur ne peut se prévaloir de sa charge pour **influencer** la décision d'une autre personne de façon à favoriser ses intérêts personnels ou ceux d'un membre de sa famille, ou encore, de façon irrégulière, ceux de toute autre personne ou entité.
- Le sénateur ne peut utiliser de **renseignements qui ne sont généralement pas à la disposition du public** pour favoriser ses intérêts personnels ou ceux d'un membre de sa famille, ou encore, de façon irrégulière, ceux de toute autre personne ou entité.
- 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 faire une **déclaration**, oralement ou par écrit, s'il croit, pour des motifs raisonnables, que lui-même ou un membre de sa famille a dans cette question des intérêts personnels. Il ne peut prendre part au débat ni voter sur la question, mais il peut s'abstenir. Dans le cas des comités, le sénateur doit aussi se retirer du comité pendant la durée des délibérations. Le sénateur qui ne fait que participer aux travaux d'un comité sans en être officiellement membre doit lui aussi s'abstenir de participer au débat sur toute question dans laquelle il croit avoir des intérêts personnels et doit lui aussi se retirer des délibérations en question.



- Le sénateur et les membres de sa famille ne peuvent accepter **de cadeaux ou autres avantages** qui pourraient raisonnablement être considérés comme ayant un rapport avec la charge du sénateur, sauf dans les cas où le Code l'autorise. Les cadeaux, avantages et voyages parrainés qui sont acceptables aux termes du Code doivent être déclarés au conseiller sénatorial en éthique s'ils ont une valeur supérieure à 500 \$; ceux-ci doivent être inscrits au résumé public.
- Le sénateur ne peut être partie à un contrat avec le gouvernement du Canada ou avoir des intérêts personnels dans une personne morale ou une société de personnes qui est partie à **un contrat avec le gouvernement du Canada** lui procurant un avantage, à moins d'autorisation expresse du conseiller sénatorial en éthique.
- Le sénateur doit remettre tous les ans une **déclaration confidentielle** au conseiller sénatorial en éthique dans laquelle il fait état de ses intérêts personnels; ensuite, les intérêts qui doivent, conformément au Code, être rendus publics, sont affichés sur le site Web du Bureau et versés dans un registre papier au Bureau du conseiller sénatorial en éthique.
- Le sénateur doit déposer tous les ans une **déclaration de conformité** dans laquelle il atteste avoir lu le Code dans les 30 derniers jours et s'y conformer, pour autant qu'il le sache, à la date du dépôt de la déclaration.
- Le sénateur doit signaler au conseiller sénatorial en éthique tout **changement important** au contenu de sa déclaration confidentielle, selon un délai prévu.
- Le sénateur doit **collaborer** avec le conseiller sénatorial en éthique relativement aux **examens préliminaires et aux enquêtes**, et **garder la confidentialité** de ces derniers.





Bureau du
conseiller sénatorial
en éthique

Office of the
Senate Ethics Officer