



Bureau du
conseiller sénatorial
en éthique

Office of the
Senate Ethics Officer

Rapport annuel 2021-2022

Juin 2022

Pierre Legault
Conseiller sénatorial en éthique

Rapport annuel du conseiller sénatorial en éthique 2021-2022
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, 2022
Numéro de catalogue : Y7-1F-PDF
ISSN : 1928-2060



Conseiller sénatorial
en éthique
Senate Ethics
Officer

Le 22 juin 2022

L'honorable George Furey
Président du Sénat
Édifice du Sénat du Canada, bureau A112
Édifices du Parlement
Ottawa (Ontario) K1A 0A4

Monsieur le Président,

C'est avec plaisir et honneur que je vous sou mets le dix-septième 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 2021 au 31 mars 2022.

Je vous prie d'accepter, Monsieur le Président, mes salutations distinguées.

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

Pierre Legault

Table des matières

MESSAGE DU CONSEILLER SÉNATORIAL EN ÉTHIQUE.....	1
MANDAT DU CONSEILLER SÉNATORIAL EN ÉTHIQUE.....	3
Trois grandes fonctions.....	3
Avis et conseils	3
Processus de déclaration annuelle	4
Examens préliminaires et enquêtes.....	5
Harcèlement et violence.....	7
Autres règles et lois.....	7
Indépendance du conseiller sénatorial en éthique.....	8
BILAN DE L'ANNÉE 2021-2022.....	10
Avis et conseils.....	10
Processus de déclaration annuelle.....	10
Examens préliminaires et enquêtes	12
Harcèlement et violence.....	12
Sensibilisation et meilleures pratiques	13
Sensibilisation des sénateurs.....	13
Les médias et le public	13
Meilleures pratiques.....	14
Budget et administration	15
COMMENTAIRES	17
Nouveaux faits concernant le Bureau	17
Modifications au <i>Code</i>	18
Modifications au <i>Code</i> concernant le harcèlement et la violence	18
Modifications au <i>Code</i> concernant le processus de déclaration annuelle	20
Principes en vertu du <i>Code</i>	21
ANNEXE	23



MESSAGE DU CONSEILLER SÉNATORIAL EN ÉTHIQUE

Il s'agit de mon cinquième rapport annuel depuis ma nomination au poste de conseiller sénatorial en éthique (CSE), en janvier 2018.

Le Bureau du conseiller sénatorial en éthique et moi-même avons, bien entendu, continué de remplir mon mandat en vertu du *Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs* (le *Code*). L'exercice 2021-2022 est le deuxième exercice complet où nous avons vécu et travaillé pendant la pandémie de COVID. Nous avons continué de travailler à distance et avons entièrement adapté nos pratiques, nos outils et nos processus pour permettre aux sénateurs de remplir à distance leurs obligations de déclaration en vertu du *Code*.

La pandémie a également eu une incidence sur les activités des sénateurs et leurs déclarations. Alors que nous sortons lentement de la pandémie, nous avons vu la reprise des voyages parrainés, comme en témoignent les quatre déclarations de voyages parrainés vers la fin de l'exercice 2021-2022. Les sénateurs ont été actifs en dehors du Sénat et le nombre de déclarations de changement important a encore augmenté.

Huit nouveaux sénateurs ont été nommés au cours de la dernière année. Tous ont été informés de leurs obligations en vertu du *Code* et tous ont rempli leurs obligations en matière de déclaration. Vous trouverez leurs résumés publics dans le registre public. Malheureusement, en raison de la pandémie, je n'ai pas pu rencontrer ces nouveaux sénateurs, ni aucun autre sénateur d'ailleurs, en personne. Cependant, je les ai rencontrés par appels vidéo et ils m'ont également consulté par courriel et par téléphone tout au long de l'année. J'ai continué de fournir des conseils aux sénateurs en vue de prévenir les conflits d'intérêts plutôt que de les traiter après coup.

Le *Code* a été modifié deux fois au cours de l'exercice. Une première série de modifications au *Code* s'est concentrée sur des améliorations procédurales et techniques, principalement liées au processus de déclaration annuelle. Une deuxième série de modifications a permis d'harmoniser le *Code* avec la nouvelle *Politique du Sénat sur la prévention du harcèlement et de la violence*. Une nouvelle définition de « harcèlement et violence », une nouvelle obligation éthique et une nouvelle partie sur le harcèlement et la violence ont été ajoutées. Le rôle du conseiller sénatorial en éthique dans les cas de harcèlement et de violence a été redéfini et est conforme aux commentaires que j'ai formulés dans le deuxième rapport d'enquête concernant l'ancien sénateur Don Meredith, publié en 2019.

Nous avons mis en place de nouveaux outils pour mieux informer les sénateurs et le public. La *Ligne directrice sur les cadeaux et autres avantages* et la *Ligne directrice sur les voyages parrainés* sont nos toutes premières lignes directrices en vertu du *Code*. Elles ont été approuvées par le Comité permanent sur l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs, comme l'exige le *Code*. Ces lignes directrices sont de nature générale et ne constituent pas des opinions ou des conseils. Elles aident à mieux comprendre le *Code* et la manière dont nous l'interprétons et l'appliquons. Nous avons également effectué un travail préparatoire considérable sur de futures lignes directrices. Nous nous sommes lancés dans un projet de création d'un portail que les sénateurs utiliseraient pour s'acquitter des obligations de déclaration que leur confère le *Code*.

Le présent rapport fournira plus de détails à ce sujet et sur d'autres questions, projets et tendances.



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 tiens à la remercier de ses services et de son appui.

Je tiens à remercier tous les sénateurs de leur compréhension et de leur soutien tout au long de l'année, ainsi que de leur engagement à respecter le *Code*.

Enfin, je suis profondément reconnaissant envers le personnel du Bureau, qui fait sans cesse preuve d'une résilience, d'une adaptabilité et d'un engagement sans faille.



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 Comité) 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 conflits 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 annuelle demeure actif tout au long de l'année, même après le dépôt 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 2021-2022

Au cours de l'année 2021-2022, le CSE a rempli son mandat en fournissant des avis et des conseils aux sénateurs et en administrant le processus de déclaration annuelle. Le CSE a été consulté par le Comité en ce qui concerne deux ensembles de modifications à apporter au *Code*, lesquels portent sur deux domaines principaux : 1) les affaires de harcèlement et de violence; et 2) le processus de déclaration annuelle. En outre, le CSE s'est engagé dans des activités de sensibilisation avec les sénateurs, y compris les sénateurs retraités, 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 donnés 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 et la CSE adjointe et avocate générale pour obtenir des avis et des conseils, en plus de leur poser des questions et de demander des précisions sur leurs obligations aux termes du *Code*. Cette année, le CSE et la CSE adjointe ont fourni 141 avis et conseils, sous forme verbale ou écrite. Ceci représente une baisse importante comparativement à l'année dernière au cours de laquelle 243 conseils ont été fournis.

Processus de déclaration annuelle

Chaque année, à la date anniversaire de leur nomination, 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 extraparlimentaires 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*.

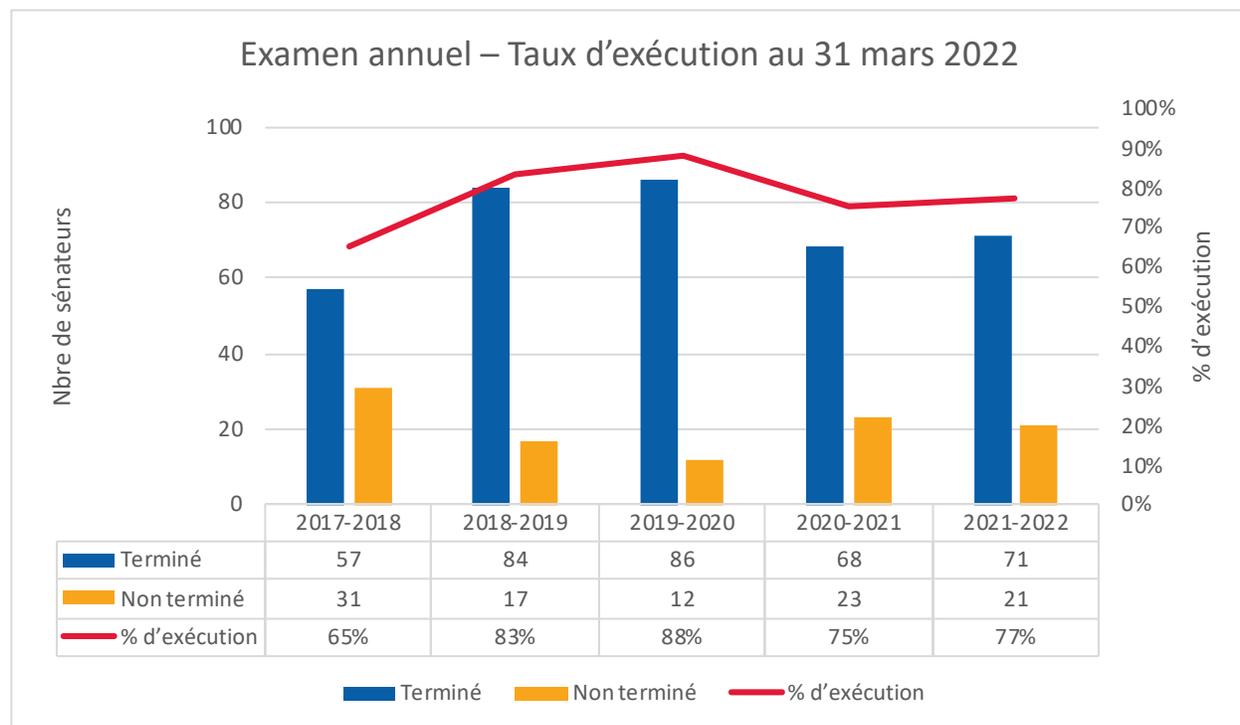
Au cours du processus de déclaration annuelle, si le CSE a des questions concernant les renseignements fournis par un sénateur dans sa déclaration confidentielle, il peut lui demander des précisions, plus d'une fois s'il le faut. Le sénateur dispose alors de 30 jours pour répondre au CSE, ce qui peut 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 2022, le processus de déclaration annuelle était terminé pour 71 sénateurs (soit 77 %). Les dossiers de 21 sénateurs (soit 23 %) étaient toujours en traitement. Ces chiffres ne tiennent pas compte des sénateurs qui ont pris leur retraite au cours de l'année.

En comparaison, en 2020-2021, le processus de déclaration annuelle était terminé pour 68 sénateurs (soit 75 %). Les dossiers de 23 sénateurs (soit 25 %) étaient toujours en traitement. En 2019-2020, le processus était terminé pour 86 sénateurs (soit 87,8 %) tandis que les dossiers de 12 sénateurs (soit 12,2 %) étaient toujours en traitement. En 2018-2019, le processus était terminé pour 84 sénateurs (83 %) et 17 dossiers (17 %) étaient en traitement. En 2017-2018, les chiffres étaient les suivants : les dossiers de 57 sénateurs étaient terminés (65 %), et 31 dossiers étaient en attente de traitement (soit 35 %).



La baisse du taux d'exécution en 2020-2021 est attribuée aux effets de la pandémie. On note une légère amélioration en 2021-2022. Toutefois, il est peu probable que cette situation s'améliore sensiblement dans les années à venir. Cela s'explique par le fait que le Sénat a modifié le Code en juin 2021 pour exiger que les sénateurs déposent 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. Cette modification a l'effet concret suivant : certains sénateurs déposent désormais leur déclaration confidentielle l'exercice suivant, tandis que pour d'autres, dont la date anniversaire arrive plus tard dans l'exercice, l'examen de la déclaration confidentielle et le temps alloué par le Code pour examiner et signer le résumé public sont tels qu'ils ne peuvent être terminés durant l'année.

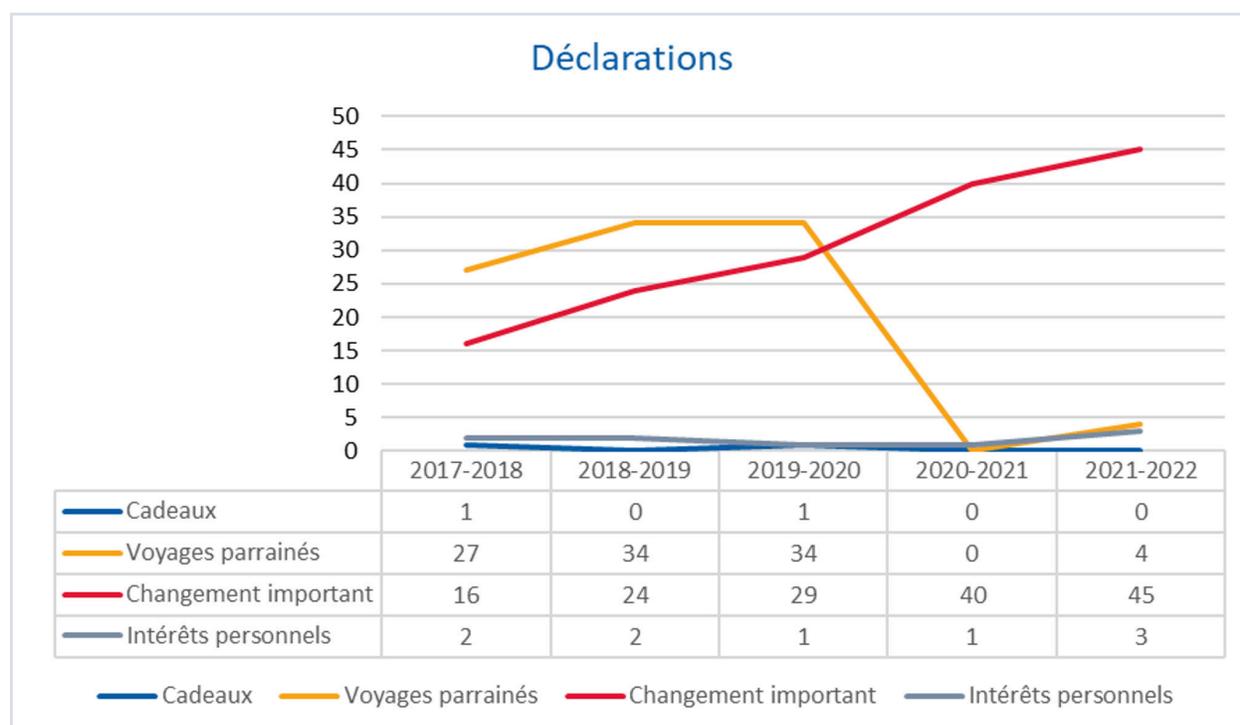
Le CSE a également répondu à 51 demandes de clarification de la part de sénateurs concernant le processus de déclaration annuelle. En 2020-2021, le Bureau avait reçu 43 demandes de ce type. En 2019-2020, il en avait reçu 31, et en 2018-2019, 104.



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.

Il n'y a eu aucune déclaration de cadeaux ou d'autres avantages cette année (aucune en 2020-2021 ni en 2019-2020). D'autre part, il y a eu quatre déclarations de voyages parrainés (aucune en 2020-2021, 34 en 2019-2020 et 34 en 2018-2019). Il y a eu trois déclarations d'intérêts personnels (une en 2020-2021, une en 2019-2020), le même nombre que l'année précédente. Enfin, il y a eu 45 déclarations de changement important au cours de l'année (40 en 2020-2021, 29 en 2019-2020 et 24 en 2018-2019). Suite à l'allègement des restrictions imposées par les gouvernements en réponse à la pandémie, le Sénat a siégé plus souvent en 2021-2022, et les sénateurs ont recommencé à accepter des voyages parrainés.

Nous nous attendons à ce que cette tendance se poursuive en 2022-2023.



Examens préliminaires et enquêtes

Au cours de l'année 2021-2022, le Bureau n'a complété aucune revue préliminaire ni aucune enquête.

Harcèlement et violence

Au cours de l'année 2021-2022, aucun cas de harcèlement et de violence n'a été soumis au CSE.



Sensibilisation et meilleures pratiques

Sensibilisation des sénateurs

Normalement, le CSE rencontre régulièrement les sénateurs individuellement pour discuter du *Code* afin de donner aux sénateurs l'occasion de soulever des préoccupations ou pour que le CSE fournisse des commentaires sur un certain nombre de questions, y compris des questions liées à la situation particulière des sénateurs. Encore une fois en 2021-2022, à cause de la pandémie, le CSE n'a rencontré aucun sénateur en personne. Cependant, le CSE les a rencontrés par vidéoconférence et les sénateurs ont également continué de consulter le CSE par courriel et par téléphone tout au long de l'année. En date du 31 mars 2022, le CSE avait tenu 81 consultations avec des sénateurs.

Le CSE rencontre tous les nouveaux sénateurs lors de leur nomination. Cette année, huit sénateurs ont été nommés à la Chambre haute (aucun en 2020-2021, trois sénateurs ont été nommés en 2019-2020 et 16 sénateurs en 2018-2019). Le CSE informe les nouveaux sénateurs de leurs obligations en vertu du *Code*, y compris leur responsabilité de déposer une déclaration confidentielle initiale dans les 60 jours suivant leur nomination, puis chaque année par la suite.

Le CSE a fourni des conseils sur la situation particulière de ces sénateurs et a répondu à leurs questions. Les sénateurs sont informés de la nécessité de communiquer au CSE toute modification de leur déclaration confidentielle tout au long de l'année et dans les délais prescrits par le *Code*. Ils sont également informés que le *Code* exige que certaines informations soient rendues publiques. Le processus d'intégration de chaque sénateur peut être long et s'étaler sur plusieurs mois en fonction de ses affaires.

Sept sénateurs ont quitté le Sénat à l'âge de la retraite obligatoire de 75 ans ou avant et, malheureusement, deux sénateurs sont décédés pendant leur mandat.

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. Il y a eu deux demandes de renseignements des médias en 2021-2022 comparé à aucune demande en 2020-2021, 21 en 2019-2020 et 53 en 2018-2019. Le Bureau a reçu 61 commentaires et demandes du public en 2021-2022, comparé à 77 en 2020-2021, 72 en 2019-2020 et 114 en 2018-2019.

Meilleures pratiques

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 plus récents développements et faire connaître le travail du Bureau et le *Code*.

En février, le CSE et la conseillère sénatoriale en éthique adjointe ont participé à une séance d'information pour le Secteur législatif du Sénat et ont donné un aperçu des rôles du Sénat, du CSE et du Comité dans le cadre du *Code*, de certaines dispositions du *Code* et d'une discussion approfondie sur le processus de récusation décrit dans le *Code* et le rôle des greffiers dans ce processus.

En juillet, le CSE a participé à un épisode du balado de la commissaire à l'éthique et à la déontologie du Québec, Ariane Mignolet. Avec le commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique Mario Dion, ils ont discuté des entités canadiennes s'occupant de conflits d'intérêts et d'éthique ainsi que des avantages de faire partie de réseaux de déontologues.

Le CSE est membre du Réseau canadien en matière de conflits d'intérêts (RCMCI), une organisation clé qui s'intéresse à l'éthique et aux conflits d'intérêts chez les membres des assemblées législatives du Canada. Il est composé des différents commissaires à l'éthique et aux conflits d'intérêts du pays. Le RCMCI constitue non seulement une ressource utile pour l'échange d'informations et de pratiques, mais aussi une ressource clé tout au long 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 RCMCI n'a pas eu lieu en raison de la pandémie de COVID 19. Le CSE, ainsi que ses collègues fédéraux, provinciaux et territoriaux ont plutôt participé à deux réunions virtuelles en septembre 2021 et en mars 2022.

Le Bureau est également l'un des membres fondateurs du Réseau francophone de l'éthique et de la déontologie parlementaires (Réseau). Le Réseau est une organisation internationale à but non lucratif qui regroupe des institutions publiques de l'espace francophone exerçant des fonctions dans le domaine de l'éthique et de la déontologie parlementaires. Il a été créé à l'instigation de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie. Le Réseau favorise l'échange entre les parlements francophones et les entités intéressées par la déontologie et l'éthique. Ensemble, ils contribuent à la réflexion autour de ces enjeux et à leur promotion au sein de la communauté internationale parlementaire francophone. Le CSE a été reconduit dans ses fonctions d'administrateur du Réseau pour un nouveau mandat de deux ans.



De nouveau, l'assemblée générale annuelle 2021-2022 du Réseau, qui devait se tenir en personne, a été annulée en raison de la COVID-19. Le CSE a plutôt participé à une réunion virtuelle de deux jours en novembre 2021. Le CSE a animé deux tables rondes. La première était intitulée « *Applicabilité et adaptabilité des règles déontologiques pendant la pandémie* ». La deuxième a eu pour thème les « *Règles encadrant le harcèlement chez les parlementaires : l'exemple du Sénat canadien* ». La séance a commencé par une présentation fort instructive de la sénatrice Raymonde Saint-Germain sur la nouvelle *Politique du Sénat sur la prévention du harcèlement et de la violence* et son interaction avec le Code. Le CSE a décrit les modifications apportées au Code en matière de harcèlement et de violence et son rôle en cette matière, puis il y a eu une discussion entre les participants et la sénatrice Saint-Germain.

Le CSE est membre du Council on Governmental Ethics Law (COGEL), une 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. Le CSE et d'autres membres du Bureau ont participé virtuellement à la conférence annuelle du COGEL en décembre 2021. Le CSE a été invité à participer à une séance intitulée « *Breaking Bad: Ethics during a Global Pandemic and Disasters - Should Ethics Rules Cover 'Bad Behavior'?* ». La plupart des codes de conduite couvrent les conflits d'intérêts et les cadeaux, le népotisme, l'après mandat, etc. mais pas la conduite générale. Les participants ont discuté des administrations qui ont un code de portée plus large, ainsi que des avantages et des inconvénients d'avoir un code qui couvre les « transgressions », par exemple, les élus pris en train de violer les restrictions liées à la COVID, de voyager pendant une crise, d'envoyer des gazouillis inappropriés ou de publier de fausses informations sur Facebook, entre autres exemples d'« inconduite ».

Budget et administration

Le Bureau est un employeur public, indépendant et distinct. Il est très petit et dispose d'un personnel limité, mais a les mêmes obligations que tout employeur de la fonction publique.

À l'exception d'un poste qui s'est ajouté il y a quelques années (mais qui n'a pas été pourvu en 2021-2022), 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.

Conformément au mandat confié par le gouvernement du Canada, le Bureau a adopté et mis en œuvre une *Politique sur la vaccination contre la COVID-19*.

En 2021-2022, le budget total du Bureau était de 1 352 901 \$. Les dépenses réelles étaient de 934 719,46 \$. 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'exercice 2021-2022 sont vérifiés par le cabinet KPMG. Ils font partie des Comptes publics. Ils sont affichés sur le site Web du Bureau une fois la vérification terminée.



L'ANNÉE EN CHIFFRES

0	Déclaration des cadeaux ou autres avantages
4	Déclarations des voyages parrainés
3	Déclarations des intérêts personnels
45	Déclarations de changement important
0	Enquête
0	Examen préliminaire
2	Demandes de médias
61	Demandes et commentaires du public
141	Avis et conseils



COMMENTAIRES

Les restrictions nécessaires qui me sont imposées par la nature du Bureau et du *Code*, notamment en ce qui concerne la confidentialité de notre travail et des renseignements dont nous disposons, me laissent peu d'occasions de commenter les faits nouveaux concernant le Bureau et le *Code* lui-même, et l'évolution des conseils concernant les obligations des sénateurs en vertu du *Code*. Cette section du rapport annuel est l'une de ces rares occasions.

Ces commentaires présentent des observations sur trois questions importantes de l'année dernière.

Nouveaux faits concernant le Bureau

Pour le deuxième exercice consécutif, en raison de la pandémie, le personnel du Bureau a fait du télétravail, à l'exception des visites occasionnelles et nécessaires à notre bureau physique, car certaines de nos tâches ne peuvent être accomplies à distance.

Nous avons mis en œuvre toutes les mesures proposées par les autorités sanitaires et, comme nous l'avons déjà mentionné, le Bureau a adopté et mis en œuvre une *Politique sur la vaccination contre la COVID-19*, comme l'exige le gouvernement du Canada pour toutes les entités fédérales.

Après deux ans de pandémie de COVID-19, nous sommes devenus maîtres du travail à distance et virtuel, que nous réalisons dans un grand souci de cohésion. Pour ce faire, nous avons dû modifier le fonctionnement et le déroulement de notre processus de déclaration annuelle et notre façon de conseiller les sénateurs. Les sénateurs se sont également bien adaptés à ce nouvel environnement que les circonstances nous ont imposé à tous, et ils collaborent avec nous. Je leur en suis reconnaissant, ainsi qu'au personnel de mon Bureau, pour leur coopération afin de rendre la nouvelle façon de faire réalisable et aussi simple que possible.

L'année dernière, j'ai indiqué que cet environnement changeant avait eu pour effet de clarifier le fonctionnement et le déroulement du processus de déclaration annuelle, de même que les outils utilisés à cette fin. J'ai également écrit que je considérais ces changements comme une adaptation temporaire découlant d'une nécessité immédiate. Je pense maintenant que beaucoup de ces changements seront permanents.

Je me suis lancé dans un exercice de renouvellement il y a plus de deux ans et demi, après avoir eu l'occasion d'examiner et de réfléchir à la position du CSE et du Bureau, à la manière dont nous fournissons des services aux sénateurs et aux outils que nous utilisons pour le faire.

Le premier résultat concret a été l'adoption d'une nouvelle image de marque qui a été utilisée pour la première fois dans mon rapport annuel 2019-2020. À l'été 2020, nous avons pleinement mis en œuvre la nouvelle image de marque dans l'ensemble de notre Bureau et dans nos outils de communication avec les sénateurs et le public.

En 2020-2021, j'ai signalé que nous avons procédé à une refonte complète du site Web du Bureau, qui a été lancé en mars 2020. Une première pour notre Bureau, le nouveau site Web comprenait une foire aux questions et réponses permettant aux sénateurs et au public de mieux comprendre le *Code* et son application. Au cours de la dernière année, nous avons ajouté de nouvelles questions et réponses afin de tenir la foire à jour et de répondre aux problèmes que nous avons relevés. En outre, en réponse au Comité, nous avons modifié le site Web afin d'ajouter des fonctionnalités de recherche plus importantes au registre public.



Le travail que nous avons entrepris sur les lignes directrices s'est concrétisé en 2021-2022. Les toutes premières directives en vertu du Code, la *Ligne directrice sur les cadeaux et autres avantages* et la *Ligne directrice sur les voyages parrainés*, ont été finalisées. Elles ont été approuvées par le Comité comme il se doit et publiées sur notre site Web. Les lignes directrices constituent un nouvel outil important 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 du Code. Le travail sur d'autres lignes directrices a déjà commencé.

Plus tard dans l'année, nous avons commencé à rédiger le programme des séances d'information sur le Code que nous souhaitons offrir aux sénateurs et, par la suite, à leur personnel. Ces séances d'information viendront s'ajouter aux conseils individuels et personnalisés que nous fournissons aux sénateurs. Nous nous attendons à ce que ces séances se tiennent en 2022-2023.

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 administration. Nous continuerons de mettre à jour le contenu de ces outils.

J'ai fait référence ci-dessus au travail que nous avons effectué en relation avec le processus d'examen annuel – qui est le processus par lequel les sénateurs s'acquittent des obligations de déclaration qui leur sont conférées par le Code. Ce travail et le passage d'un processus papier à un processus basé sur les courriels et les documents PDF ont été dictés par la nécessité de s'adapter très rapidement à l'ère de la COVID. Nous devons franchir une étape supplémentaire et adopter un système de déclaration électronique qui offrira une solution intégrée, sûre, durable et à long terme.

C'est pourquoi j'ai indiqué, en 2020-2021, que nous avons entrepris un projet qui aura une incidence considérable et permettra d'atteindre ces objectifs. Rendu nécessaire par la pandémie, ce système permettra aux sénateurs de déposer en toute sécurité leurs déclarations par voie électronique plutôt que sur papier. Il sera plus efficace, plus facile et plus rapide pour les sénateurs de déposer leurs déclarations, tout en le faisant avec une plus grande précision. Cela facilitera et accélérera également le travail de mon Bureau. Au cours de la dernière année, nous avons continué de travailler à ce projet et, sous réserve de l'approbation du Comité, nous espérons que le système entrera en fonction en 2023-2024. Nous appelons provisoirement ce système de transformation le portail de déclaration des sénateurs.

Modifications au Code

Au cours de la dernière année, des modifications ont été apportées au Code. Certaines portent entièrement sur le harcèlement et la violence au travail, et d'autres, principalement sur le processus de déclaration annuelle. Ces changements ont permis de régler des questions en suspens, et c'est pourquoi le Bureau les a accueillis positivement.

Modifications au Code concernant le harcèlement et la violence

Le 20 avril 2021, le Comité a déposé son deuxième rapport (le « Deuxième Rapport ») au sujet des changements à apporter au Code. Le Sénat a adopté le Deuxième Rapport le 12 août 2021. Celui-ci, qui porte entièrement sur le harcèlement et la violence, contient des recommandations de modifications aux dispositions du Code en regard de la politique actualisée du Sénat à ce sujet, intitulée *Politique du Sénat sur la prévention du harcèlement et de la violence* (la « Politique »). Les changements recommandés par le Comité visaient à assurer la cohérence et l'harmonisation avec le processus de règlement prévu par la Politique.



J'ai été invité à transmettre mon point de vue au Comité au sujet des modifications proposées avant qu'il ne dépose son Deuxième Rapport et ses recommandations, et j'ai apprécié avoir eu cette occasion.

Avant l'adoption des modifications aux dispositions du *Code* relatives au harcèlement et à la violence, ce type de comportement était régi par les règles de conduite générale prévues aux articles 7.1 et 7.2 du *Code*. En fait, avant ces modifications, j'ai été tenu d'aborder des allégations de harcèlement et de violence dans un rapport d'enquête concernant l'ancien sénateur Don Meredith, publié en 2019.

En annexe de ce rapport, j'avais formulé un certain nombre de commentaires à propos des rôles et des responsabilités à l'égard des cas de ce genre. D'abord, j'avais souligné qu'il était de la responsabilité du Sénat, en tant qu'institution et employeur, de faire enquête sur les allégations de harcèlement, y compris en matière de harcèlement sexuel et d'abus de pouvoir au travail, conformément à ses politiques internes en la matière, et de prendre les mesures correctives nécessaires prévues à ses politiques. J'expliquais que le CSE n'est pas l'employeur et qu'on ne devrait pas lui demander d'usurper le rôle d'employeur du Sénat en interprétant et en appliquant les politiques du Sénat. J'indiquais par ailleurs que le CSE n'a pas la responsabilité de mener ce genre d'enquêtes très spécialisées.

En d'autres mots, toute procédure menée au titre des articles 7.1 et 7.2 du *Code* ne pouvait remplacer la responsabilité du Sénat en tant qu'employeur de mener des enquêtes et d'arriver à une détermination en vertu de sa propre politique en matière de harcèlement concernant des allégations de harcèlement au travail.

J'ai été heureux de remarquer que les nouvelles modifications au *Code* relatives au harcèlement et à la violence répondent aux préoccupations que j'avais exprimées en 2019.

Dans la foulée des modifications, une nouvelle disposition a été ajoutée (l'article 7.3). Celle-ci vise expressément le harcèlement et la violence au travail : « Le sénateur s'abstient de toute conduite qui constitue du *harcèlement et de la violence*. » La définition de « harcèlement et violence » qui s'applique dans le contexte de l'article 7.3 du *Code* est la même que celle qui s'applique en vertu de la Politique. Par ailleurs, une nouvelle partie a été ajoutée au *Code*; celle-ci régit les questions de harcèlement et de violence et prévoit le processus de traitement de ces affaires en vertu du *Code*.

La nouvelle disposition crée une infraction automatique dans les cas où un sénateur a une conduite qui est déterminée comme étant du harcèlement ou de la violence par un enquêteur conformément à la Politique. Ainsi, parallèlement à la nouvelle partie du *Code*, même si le CSE est normalement tenu de faire enquête sur toute allégation de violation du *Code* s'il a des motifs raisonnables de croire qu'un sénateur a manqué à ses obligations aux termes du *Code*, dans les cas de harcèlement et de violence, une conduite qui, d'après les conclusions d'un rapport d'enquête sous la Politique, constitue du harcèlement et de la violence est considérée comme étant un manquement à l'article 7.3. Cette situation signifie que les cas de harcèlement et de violence constituent une exception au processus d'enquête prévu dans le *Code*.

À la suite des modifications apportées au *Code*, un rapport définitif sur le comportement d'un sénateur mené en vertu de la Politique devra plutôt être remis au CSE, lequel l'examinera en vertu du *Code*. Une fois saisi de ce rapport, le CSE le remettra au Comité dès que possible, sans mener d'enquête sur une conduite qui constitue du harcèlement ou de la violence sous la Politique. En d'autres mots, comme je l'ai mentionné précédemment, le CSE ne peut procéder à un examen préliminaire ou à une enquête sur une conduite qui pourrait constituer du harcèlement ou de la violence sous la Politique. Il peut toutefois mener des examens préliminaires et des enquêtes sur des conduites qui ne constituent pas du harcèlement ou de la violence selon le rapport d'enquête.



Après avoir été saisi du rapport de l'enquêteur, le Comité pourra demander au CSE de faire des recommandations au sujet de mesures réparatrices, correctives ou disciplinaires. Il présentera ensuite au Sénat un rapport avec des recommandations de mesures disciplinaires, ou communiquera avec le Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration afin que soient imposées des mesures ou réparatrices ou correctives.

En bref, à la suite des changements apportés au *Code*, l'intervention du CSE dans les affaires de harcèlement et de violence en milieu de travail se limite à : 1) transmettre au Comité le rapport d'enquête définitif de l'enquêteur en vertu de la Politique; et 2) recommander des mesures réparatrices, correctives ou disciplinaires, basées sur le rapport d'un enquêteur établi en vertu de la Politique, si le Comité le lui demande.

Ce processus prévu par le *Code* est confidentiel et le rapport de l'enquêteur préparé en vertu de la Politique n'est pas rendu public.

Modifications au *Code* concernant le processus de déclaration annuelle

Le 2 juin 2021, le Comité a déposé son troisième rapport (ci-après, le « Troisième Rapport ») au sujet des changements à apporter au *Code*. Le Sénat a adopté le Rapport le 18 juin 2021.

Les principaux changements recommandés dans ce rapport touchent le processus de déclaration annuelle.

Les sénateurs sont maintenant tenus de déposer leurs déclarations confidentielles dans les 30 jours suivant la date anniversaire de leur nomination de sénateur, plutôt qu'à la date anniversaire de leur nomination. Ce changement a été apporté en vue d'offrir une flexibilité accrue aux sénateurs, qui, par exemple, ne sont pas nécessairement à Ottawa à la date anniversaire de leur nomination, mais qui le seront peu après.

Par ailleurs, les sénateurs nouvellement nommés sont tenus de déposer leur première déclaration confidentielle dans les 60 jours suivant leur nomination au Sénat, plutôt que dans les 120 jours suivant leur nomination comme c'était le cas auparavant. Ce changement permet aux sénateurs de se familiariser plus rapidement qu'avant avec le *Code* et leurs obligations, tout en réduisant la période potentielle de non-conformité par inadvertance. Ce changement permet également une plus grande transparence en réduisant le temps nécessaire pour rendre publics les activités et les intérêts des nouveaux sénateurs.

Le *Code* exige désormais que le CSE transmette au Comité le nom d'un sénateur n'ayant pas déposé sa déclaration confidentielle à la fin de la période de 30 jours (sénateur en fonction) ou de 60 jours (sénateur nouvellement nommé), plutôt que 30 jours après la date à laquelle le sénateur devait déposer sa déclaration.

Le *Code* permet maintenant au CSE de prolonger les délais prévus par le *Code*, mais uniquement s'il juge que des circonstances exceptionnelles le justifient, par exemple, en cas d'urgence médicale ou de décès dans la famille.

D'autres changements concernent les déclarations des intérêts personnels et renforcent la transparence. Il est maintenant possible, dans le site Web du CSE, d'effectuer une recherche des déclarations des intérêts personnels par session parlementaire. Auparavant, ces déclarations ne pouvaient être recherchées que par exercice, par sénateur et par type de déclaration (déclaration des voyages parrainés et déclaration des cadeaux ou autres avantages entre autres).



Principes en vertu du Code

Les principes du Code ont fait l'objet de nombreuses discussions dans les dernières années. C'est pourquoi j'estime qu'il est approprié d'aborder brièvement le sujet.

Le Code est constitué de principes ainsi que de règles de conduite générales et particulières.

Les principes sont énoncés dans l'article 2. Il s'agit de descriptions générales de comportement exemplaire exemptes de définitions précises de ce qui constitue un manquement à l'éthique. Les principes servent généralement à interpréter les autres dispositions du Code.

Les principes ont évolué au fil des ans suivant l'évolution du Code et ont été modifiés pour faire écho aux attentes des sénateurs au sujet de leur comportement et à celles de l'ensemble de la population canadienne. S'ils énonçaient auparavant un idéal à atteindre, les principes sont maintenant un fondement solide et ont permis de transformer le Code, qui était auparavant axé principalement sur les conflits d'intérêts et qui aborde maintenant les conduites contraires à l'éthique et à la déontologie.

En juin 2014, le Comité a lancé le processus d'évolution du Code, en recommandant au Sénat de le renommer afin que le mot « éthique » figure dans le titre et d'adopter deux nouvelles règles de déontologie, à savoir les articles 7.1 et 7.2. Le libellé des deux règles est général et porte sur la conduite déontologique plutôt que sur les conflits d'intérêts. Ce type de libellé est habituellement réservé aux énoncés de principes et aux préambules.

En vertu de l'article 7.1, les sénateurs sont tenus d'adopter une conduite qui respecte les normes les plus élevées de dignité inhérentes à la charge de sénateur et de s'abstenir de tout acte qui pourrait déprécier la charge de sénateur ou l'institution du Sénat. Une partie de ce libellé est incluse dans les principes du Code. Par exemple, l'alinéa 2(2)b) – l'un des principes – prévoit que les sénateurs « remplissent leur charge publique *selon les normes les plus élevées* de façon à éviter les conflits d'intérêts et à *préserver et accroître la confiance du public dans l'intégrité de chaque sénateur et envers le Sénat* ».

L'article 7.2, la deuxième règle de conduite qui énonce un vaste principe, exige que le sénateur exerce ses fonctions parlementaires avec dignité, honneur et intégrité.

Ces nouvelles règles de conduite éthique ont redynamisé les principes contenus dans le Code. De vastes principes déontologiques ont été codifiés en règles de conduite exécutoires sur lesquelles les examens préliminaires et les enquêtes pourraient désormais se fonder. Cette situation est plutôt inhabituelle. En effet, je ne connais aucune autre loi ni aucun autre code de conduite applicable à des membres d'un organe législatif au Canada qui contiennent de règles semblables.

Par ces règles, le Sénat signalait qu'il imposait à ses membres les normes les plus élevées, non plus en des termes dépourvus de force obligatoire, mais en exprimant les attentes et les obligations en matière de comportement et en précisant que tout défaut de maintenir une telle conduite constituera une violation du Code pouvant entraîner des pénalités et des sanctions. Il s'agit d'un virage en vue d'adopter un code de conduite semblable à ceux qui régissent les membres de certaines professions, notamment les juges, les avocats et les médecins. Ces codes ne portent pas uniquement sur les conflits d'intérêts et contiennent des normes de comportement éthique pour protéger la réputation de la profession et veiller à ce qu'elle ne soit pas discréditée.



Ainsi, les conseils que je prodigue aux sénateurs ont suivi une évolution semblable. Ils font écho à l'intention du Sénat d'imposer à ses membres les normes les plus élevées de conduite déontologique. Ils ne portent plus uniquement sur les conflits d'intérêts, mais abordent le spectre des comportements contraires à l'éthique et à la déontologie. Parallèlement à l'ajout des articles 7.1 et 7.2, les principes du *Code* sont maintenant un outil important pour offrir des conseils aux sénateurs et veiller à ce que leur conduite corresponde à la nouvelle approche.

Il est à noter que les principes reconnaissent également l'importance pour les sénateurs de continuer à faire partie intégrante de leurs communautés et régions et à y poursuivre leurs activités. Toutefois, ces activités doivent toujours être menées dans le respect des autres principes et des règles de conduite. Même une perception de non-conformité risque d'entraîner une baisse de la confiance du public envers la charge de sénateur et l'ensemble de l'institution. L'alinéa 2(2)c renvoie explicitement à cette perception et prévoit clairement que les sénateurs sont tenus de prendre les mesures nécessaires en ce qui touche leurs affaires personnelles pour éviter les conflits d'intérêts réels ou apparents qui sont prévisibles. Il précise en outre que l'intérêt public est primordial, ce qui est particulièrement vrai dans le cas des activités externes personnelles des sénateurs.

Ainsi, il faut trouver un équilibre prudent pour veiller à ce que les sénateurs continuent à contribuer positivement à leurs communautés et régions, et au Sénat dans son ensemble, tout en assurant que l'intérêt du public prévaut dans tout conflit réel ou apparent.

Un autre principe adopté en juin 2014 prévoit que les fonctions parlementaires des sénateurs ont préséance sur toute autre obligation ou activité de l'extérieur qu'ils pourraient avoir – paragraphe 2(1). Encore une fois, ce principe indique clairement l'intention d'aller au-delà d'un code de conduite se limitant aux conflits d'intérêts et d'aborder la conduite éthique et déontologique dans un sens large afin d'accroître la confiance du public et la crédibilité de l'institution. Ce principe est lié à celui énoncé à l'alinéa 2(2)b), qui renvoie à l'importance de préserver et d'accroître la confiance du public dans l'intégrité de chaque sénateur et envers le Sénat. Il est également lié à l'article 7.1, qui prévoit que les sénateurs doivent s'abstenir de tout acte qui pourrait déprécier la charge de sénateur ou l'institution du Sénat.

En résumé, ces principes, tels qu'ils ont évolué, et les règles générales de conduite se complètent et signalent la transformation du *Code*. En vertu de celui-ci, un comportement exemplaire est attendu des sénateurs. Ce comportement et la préservation et l'accroissement de la confiance du public envers la charge de sénateur et le Sénat sont cruciales pour en assurer la crédibilité et s'attirer le respect de l'ensemble des Canadiens et des Canadiennes.

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