



LE RAPPORT SUR LES CHÈQUES :

**L'utilisation des chèques symboliques ou d'autres accessoires
affichant des identifications partisans ou personnelles lors
d'annonces en matière de financement gouvernemental**

conformément au
Code régissant les conflits d'intérêts des députés



Le 29 avril 2010

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

Le rapport sur les chèques :

L'utilisation des chèques symboliques ou d'autres accessoires affichant des identifications partisans ou personnelles lors d'annonces en matière de financement gouvernemental

conformément au

Code régissant les conflits d'intérêts des députés

Pour obtenir des exemplaires supplémentaires de cette publication, s'adresser au :

Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique

Parlement du Canada

66, rue Slater, 22^e étage

Ottawa (Ontario) K1A 0A6

Téléphone : (613) 995-0721

Télécopieur : (613) 995-7308

Courriel : ciec-ccie@parl.gc.ca

This document is also available in English.

Cette publication est également offerte par voie électronique sur le Web à l'adresse suivante :

<http://ciec-ccie.gc.ca>

© Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique, Parlement du Canada

042010-16F



PRÉFACE

En vertu de l'article 27 du *Code régissant les conflits d'intérêts des députés*, qui forme l'annexe 1 du Règlement de la Chambre des communes, un député qui a des motifs raisonnables de croire qu'un autre député n'a pas respecté ses obligations aux termes du Code peut demander une enquête.

La commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique doit transmettre la demande au député qui en fait l'objet et lui accorder un délai de trente jours pour y répondre. Une fois que le député a fait connaître sa réponse, la commissaire dispose de quinze jours ouvrables pour faire un examen préliminaire de la demande et de la réponse et pour informer par écrit les deux députés de sa décision quant à la nécessité ou non de tenir une enquête. Les enquêtes doivent être menées à huis clos.

Une fois l'enquête terminée, un rapport est remis au Président de la Chambre des communes qui le dépose à la Chambre à sa prochaine séance. Le rapport est accessible au public dès qu'il est déposé ou, si la Chambre ne siège pas, dès qu'il est reçu par le Président.

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|---|----|
| APERÇU..... | 1 |
| LES DEMANDES | 4 |
| LE PROCESSUS | 6 |
| LES CONSTATATIONS DE FAITS..... | 8 |
| <i>Les réponses</i> | 8 |
| Qui a fait les annonces de financement | 8 |
| L'utilisation de chèques symboliques ou d'autres accessoires | 9 |
| QUESTIONS PRÉLIMINAIRES..... | 11 |
| <i>Des demandes « frivoles, vexatoires et non présentées de bonne foi »</i> | 11 |
| <i>Activités pour le compte des électeurs</i> | 12 |
| <i>Compétence du Bureau de régie interne</i> | 12 |
| ANALYSE EN VERTU DU CODE..... | 13 |
| <i>Principes du Code</i> | 13 |
| <i>Articles 8 à 11 du Code</i> | 14 |
| Signification d'intérêt personnel | 14 |
| <i>Intérêts personnels des députés</i> | 16 |
| <i>Intérêts personnels du Parti conservateur du Canada</i> | 17 |
| Conclusions | 17 |
| OBSERVATIONS | 18 |
| <i>Contexte sur l'utilisation des chèques symboliques</i> | 18 |
| <i>Réglementation fédérale</i> | 18 |
| <i>Observations</i> | 19 |
| ANNEXE I – DÉPUTÉS NOMMÉS DANS LES DEMANDES | 23 |
| ANNEXE II – QUESTIONS ENVOYÉES AUX DÉPUTÉS | 26 |

APERÇU

Voici l'un de deux rapports très similaires présentant les conclusions de mon enquête sur l'utilisation de chèques symboliques et d'autres accessoires affichant de l'information partisane ou personnelle dans le cadre d'annonces de financement par le gouvernement fédéral. Le présent rapport est réalisé en vertu du *Code régissant les conflits d'intérêts des députés* (Code), et l'autre en vertu de la *Loi sur les conflits d'intérêts* (Loi). Ces deux rapports sont pratiquement identiques, à l'exception des sections sur l'analyse.

L'automne dernier, mon bureau a reçu plusieurs demandes d'enquête de la part de députés de l'opposition en vertu du Code et de la Loi concernant l'utilisation, par des membres du gouvernement, d'identifications partisans ou personnelles – noms, signatures, photographies, logos – affichés sur des chèques symboliques ou d'autres accessoires à l'occasion d'annonces en matière de financement du gouvernement du Canada.

Plus particulièrement, on y alléguait que de nombreux députés conservateurs, dont certains étaient également ministres et secrétaires parlementaires et dont un était ministre d'État, avaient contrevenu à leurs obligations en vertu du Code et de la Loi en affichant de l'information partisane ou personnelle. La préoccupation sous-jacente était le fait que l'utilisation de ces chèques ou autres accessoires prêtait à confusion et pouvait favoriser certains députés, ministres et secrétaires parlementaires ainsi qu'un ministre d'État, de même que leur parti politique, en rehaussant leur image et leurs perspectives électorales au profit de leurs intérêts personnels, allant ainsi à l'encontre du Code et de la Loi.

Étant donné que toutes les demandes portaient sur ce qui semble être un problème systémique, j'ai décidé que la meilleure façon de procéder serait de mener une seule enquête exhaustive. J'ai également conclu qu'en raison du grand nombre de personnes faisant l'objet de demandes, il serait peu pratique, et ne servirait aucun besoin utile, de me concentrer sur des cas particuliers.

Au-delà de la question de savoir si des intérêts personnels ont été favorisés, ces demandes d'enquête soulèvent des questions plus vastes, à savoir dans quelle mesure on peut mettre en évidence l'identité politique et partisane de représentants élus lorsque ceux-ci agissent au nom du gouvernement du Canada.

L'un des rôles d'un député consiste à informer ses électeurs des initiatives et des politiques gouvernementales. Le gouvernement a lui aussi une obligation de faire connaître à la population ses activités dans un esprit d'accessibilité, de responsabilité et de transparence. Les demandeurs n'ont pas remis en question l'acceptabilité d'utiliser des chèques symboliques et d'autres accessoires en soi pour communiquer les activités du gouvernement, mais ont plutôt contesté l'intégration de logos et d'autres informations partisans ou personnelles.

Il existe manifestement de profondes divergences de vues à savoir à quel point le fait d'utiliser des chèques symboliques ou d'autres accessoires affichant l'identité d'un parti ou d'un député constitue une pratique acceptable. Outre les demandes d'enquête reçues de certains députés, mon bureau a également reçu un nombre inhabituel de plaintes de la part du public, qui concernent non seulement l'utilisation de ces chèques, mais également des éléments de nature



partisane présents dans les publicités gouvernementales. Cette question a été soulevée à la Chambre des communes en octobre 2009 et devant le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires, le mois suivant. Il en a aussi été grandement question dans la presse tant écrite qu'électronique. Les éditorialistes ont généralement critiqué la pratique, alors que les commentaires des lecteurs allaient plutôt dans les deux sens.

Les demandes soulèvent la préoccupation que les activités faisant l'objet de ces demandes pourraient avantager les députés impliqués et leur parti politique en rehaussant leur image, donc en augmentant ou en consolidant l'appui qu'ils obtiennent de la population et leurs éventuelles perspectives électorales. Ainsi que le fait d'intégrer des éléments partisans ou personnels dans les communications gouvernementales pourrait brouiller les limites entre le gouvernement et le parti au pouvoir, et potentiellement induire la population en erreur quant à la source du financement annoncé. Les allégations soulevées auprès de mon bureau portent à croire que l'utilisation des chèques symboliques et des accessoires aurait pu donner l'impression que ce financement était fait par des députés du Parti conservateur du Canada et non par le gouvernement du Canada, malgré le fait que les programmes annoncés étaient des initiatives gouvernementales.

Il existe un lien entre les demandes d'enquête énoncées dans le présent rapport et une demande d'enquête déposée l'automne dernier par la députée de Willowdale, M^{me} Martha Hall Findlay. Celle-ci alléguait que plusieurs ministres et secrétaires parlementaires avaient enfreint la Loi en se prévalant de leurs fonctions officielles pour dresser une stratégie de publicité et de communication visant à promouvoir le Plan d'action économique du Canada évoquant l'image du Parti conservateur du Canada de manière à rehausser les perspectives électorales du parti. M^{me} Hall Findlay soutenait qu'ils avaient ainsi favorisés de façon indue les intérêts personnels d'une autre personne, à savoir le Parti conservateur du Canada.

J'ai interrompu cette enquête, le Parti conservateur du Canada n'étant pas considéré comme une « personne morale » au sens de la Loi, ce qui a rendu superflu la détermination de savoir s'il s'agissait ou non d'une question « d'intérêts personnels ». Dans le présent rapport, je me pencherai sur le sens « d'intérêts personnels » sous l'angle du Code et dans l'autre, sous l'angle de la Loi.

L'utilisation de chèques ou d'autres accessoires ayant une identification partisane ou personnelle a possiblement aidé à rehausser la visibilité des députés, des ministres, du ministre d'État et des secrétaires parlementaires en question, leur permettant ainsi d'en tirer un avantage politique ou d'améliorer leurs perspectives électorales ou celles du Parti conservateur du Canada. Toutefois, comme je l'explique dans la section analyse de chaque rapport, je conclus que ces activités ne favorisent pas les « intérêts personnels » au sens du Code ou de la Loi. J'estime que l'intérêt d'améliorer son image est plutôt un intérêt partisan et politique et non un intérêt personnel. En conséquence, je conclus qu'aucun des individus visés par les demandes reçues par mon bureau n'est allé à l'encontre du Code ou de la Loi.

En même temps, la pratique d'afficher une identification partisane ou personnelle lors d'annonces gouvernementales va trop loin et elle est susceptible de miner la confiance de la population dans l'intégrité des représentants élus et des institutions qu'ils représentent. Je reconnais que les députés ont des intérêts politiques et que ces intérêts sont importants à eux-

mêmes ainsi qu'à leurs partis. Il est attendu que les députés cherchent des occasions pour rehausser leur image auprès des électeurs. Toutefois, les annonces de financement public sont des activités gouvernementales et non des activités politiques partisans et il n'est donc pas approprié de les marquer avec des identifications partisans ou personnelles. L'un des objectifs du Code est de préserver et d'accroître la confiance du public dans l'intégrité des députés et de la Chambre des communes. Il s'agit également de l'un des fondements qui sous-tendent la Loi à laquelle sont assujettis les titulaires de charge publique, dont les ministres, les ministres d'État et les secrétaires parlementaires.

Après avoir analysé les allégations soulevées en vertu du Code, j'examinerai à quel point l'utilisation d'identificateurs partisans ou personnels dans les communications gouvernementales est réglementée au niveau fédéral. Je jetterai par la suite un regard sur la façon dont certaines juridictions traitent de dossiers similaires pour ensuite proposer quelques observations sur la façon dont les lacunes possibles pourraient être adressées.



LES DEMANDES

Entre le 14 octobre et le 6 novembre 2009, le Commissariat a reçu 63 demandes de quatre députés de la Chambre des communes, dans lesquelles on me demandait d'enquêter sur 60 députés pour des contraventions présumées commises aux termes du *Code régissant les conflits d'intérêts des députés* (Code) et, dans certains cas, de la *Loi sur les conflits d'intérêts* (Loi). Les 60 députés sont nommés à l'annexe I. Mon bureau a reçu quatre autres demandes non conformes aux exigences du Code et de la Loi auxquelles je n'ai pas donné suite.

L'honorable Wayne Easter, député de Malpeque, a déposé 59 demandes distinctes d'enquêter sur des députés en vertu du Code et a demandé que 14 d'entre eux fassent également l'objet d'une enquête en vertu de la Loi. M. Peter Stoffer, député de Sackville–Eastern Shore, a quant à lui déposé des demandes d'enquête concernant deux députés en vertu du Code. M. Yvon Godin, député d'Acadie–Bathurst, a demandé que les actions d'un député soient examinées aux termes du Code. L'honorable Geoff Regan, député de Halifax-Ouest, a également déposé une demande d'enquête concernant un autre député en vertu du Code.

Les demandes avaient trait à l'utilisation de chèques symboliques ou d'autres accessoires pour annoncer des initiatives gouvernementales fédérales. Plus particulièrement, on y alléguait que de nombreux députés conservateurs, dont certains étaient ministres et secrétaires parlementaires et dont un était ministre d'État, avaient contrevenu à leurs obligations en vertu du Code et de la Loi en affichant des identifications partisans ou personnelles lors d'annonces en matière de financement du gouvernement du Canada. Les allégations se basent sur le fait que l'utilisation de ces chèques ou d'autres accessoires prêtait à confusion et pouvait favoriser certains députés, ministres et secrétaires parlementaires ainsi qu'un ministre d'État, de même que leur parti politique, en rehaussant leur image et leurs perspectives électorales au profit de leurs intérêts personnels, contrevenant ainsi au Code et à la Loi.

Les demandes étaient accompagnées de douzaines de photographies représentant un député, un ministre ou un secrétaire parlementaire tenant un chèque symbolique ou un autre accessoire à l'occasion d'une annonce de financement du gouvernement fédéral, à l'exception d'une, montrant la remise d'un chèque destiné à un organisme de bienfaisance privé. Quatre députés, y compris un ministre et deux secrétaires parlementaires, ont utilisé des chèques symboliques ou d'autres accessoires affichant un logo du Parti conservateur du Canada. Neuf députés ont utilisé en tout 36 chèques symboliques sur lesquels était apposé sur fond bleu le slogan « Protéger l'avenir du Canada ». Ce slogan était également bien en évidence sur le site Web du Parti conservateur du Canada. Tous les chèques symboliques ou les autres accessoires utilisés comprenaient une identification personnelle, soit le nom ou la signature d'un député, d'un ministre ou du premier ministre.

Les demandes différaient quant au niveau de détail et aux articles du Code et de la Loi cités. On alléguait principalement que les députés ayant utilisé des chèques symboliques ou d'autres accessoires étaient en situation de conflit d'intérêts. Plusieurs articles du Code et de la Loi ont été cités à l'appui de cette allégation.

En vertu du Code, on alléguait que certains députés avaient contrevenu aux alinéas 2*b*) et *c*), qui prévoient que les députés doivent faire en sorte d'éviter les situations de conflit d'intérêts et

qu'ils doivent remplir leurs fonctions officielles et organiser leurs affaires personnelles d'une manière qui résistera à l'examen public le plus minutieux. On faisait également valoir que l'utilisation de ces chèques ou d'autres accessoires affichant une identification partisane ou personnelle servait à favoriser les intérêts personnels des députés et ceux du Parti conservateur du Canada, ce qui allait ainsi à l'encontre de l'article 8 du Code.

En vertu de la Loi, on soutenait que l'utilisation de ces chèques ou de ces autres accessoires affichant une identification partisane plaçait les ministres, le ministre d'État et les secrétaires parlementaires visés en situation de conflit d'intérêts, conformément à l'article 4. À cet égard, on prétendait que les personnes concernées avaient manqué à leur obligation de gérer leurs affaires de manière à éviter de se trouver en situation de conflit d'intérêts, comme le prévoit l'article 5 de la Loi.

Plusieurs autres allégations ont été soulevées en vertu à la fois du Code et de la Loi. Dans le cas du Code, on alléguait que les décisions ayant trait à l'organisation et à la tenue des activités au cours desquelles des chèques symboliques ou d'autres accessoires étaient utilisés ont pu constituer une contravention à l'article 9 du Code, à savoir que des députés se sont prévalus de leur charge pour influencer la décision d'une autre personne, et à l'article 10, à savoir que des députés ont utilisé des renseignements qu'ils avaient obtenus pour favoriser leurs intérêts personnels. Dans le cas de la Loi, on invoquait que ces activités constituaient un traitement de faveur à l'endroit du Parti conservateur du Canada ou à des individus dont l'identité figurait sur les chèques symboliques, en contravention de l'article 7. En outre, on soutenait que les décisions relatives à l'organisation et à la tenue de ces activités ont pu constituer une contravention aux articles 8 et 9 de la Loi, qui traitent de l'influence et des renseignements d'initiés.



LE PROCESSUS

Toute demande d'enquête déposée par un député en vertu du *Code régissant les conflits d'intérêts des députés* (Code) doit être signée, et toute demande d'étude aux termes de la *Loi sur les conflits d'intérêts* (Loi) doit être présentée par écrit. Les deux régimes prévoient qu'un député doit énoncer les motifs raisonnables qui lui permettent de croire qu'il y a une contravention.

Ces deux régimes d'enquête comportent toutefois d'importantes différences de procédure. Sous le régime de la Loi, une étude commence dès que mon bureau reçoit une demande déposée par écrit par un député, à condition qu'elle satisfasse à toutes les exigences de la Loi. Une enquête menée en vertu du Code ne commencera qu'après les 30 jours dont dispose le député faisant l'objet d'une plainte pour répondre aux allégations. Une fois cette période écoulée, je dispose de jusqu'à 15 jours ouvrables pour faire un examen préliminaire de la demande et de la réponse. Si j'estime qu'une enquête s'impose en vertu du Code, je peux alors la commencer. Les deux régimes me permettent également de mener une enquête de mon propre chef.

À partir du 21 octobre 2009, j'ai envoyé aux 60 députés visés des copies des demandes qui les concernaient. Je leur ai tous mentionné qu'ils disposaient de 30 jours pour me fournir une réponse aux allégations soulevées aux termes du Code, que j'examinerais leurs réponses pour déterminer si une enquête était justifiée et que je leur ferais part de ma décision dans les 15 jours ouvrables suivants. Je leur ai également expliqué qu'à défaut d'obtenir une réponse de leur part dans le délai prescrit, je commencerais mon examen préliminaire une fois cette période écoulée.

Des 60 députés visés, 25 étaient aussi des titulaires de charge publique, soit des ministres, un ministre d'État et des secrétaires parlementaires. J'ai informé ces derniers que j'étudierais la question sous l'angle à la fois de la Loi et du Code. Bien que les demandes d'enquête portaient principalement sur des dispositions de la Loi en ce qui concerne 14 d'entre eux, j'ai décidé d'inclure dans l'étude les 11 autres députés assujettis aussi à la Loi. J'ai demandé aux 25 députés s'ils avaient selon eux manqué à leurs obligations aux termes de la Loi en exerçant les activités auxquelles on faisait référence dans les demandes déposées contre eux.

Après avoir terminé mon examen préliminaire de chacune des réponses reçues en vertu du Code, j'ai écrit à tous les députés concernés pour les informer de ma décision de procéder à une enquête en vertu du Code. Dans mes lettres envoyées aux 25 députés assujettis à la Loi, j'ai confirmé que je poursuivrais également mon étude en vertu de la Loi et que je mènerais cet examen de la même façon et en parallèle avec l'enquête en vertu du Code.

J'ai précisé que je réaliserais une enquête exhaustive qui couvrirait toutes les demandes puis que je rendrais publics deux rapports, l'un en vertu du Code et l'autre, de la Loi. J'ai souligné que puisque les demandes d'enquête concernaient une pratique qui soulevait des préoccupations d'intérêt public, j'examinerais d'une façon générale la pratique qui consiste à utiliser des chèques symboliques et d'autres accessoires affichant une identification partisane et personnelle à l'occasion d'annonces de financement du gouvernement fédéral. De plus, j'ai conclu qu'étant donné le grand nombre de demandes reçues, il s'avérait peu pratique d'enquêter en profondeur sur les faits entourant chacune des annonces publiques. J'ai pris la décision de ne formuler aucune constatation ou conclusion au sujet de l'un ou l'autre des députés nommés dans ces demandes.

Afin de comprendre comment, pourquoi et dans quelles circonstances ces chèques ou autres accessoires étaient utilisés, j'ai joint à ma lettre envoyée à chacun des députés une liste de questions. Celles-ci figurent à l'annexe II. Les mêmes questions ont servi à l'examen en vertu du Code et de la Loi. J'ai reçu 56 réponses entre le 7 et le 22 décembre 2009.

Après avoir reçu les réponses, j'ai conclu qu'il n'était pas nécessaire de chercher davantage de renseignements de la part des députés visés. Les réponses contenaient suffisamment de renseignements pour commencer mes délibérations sur l'application du Code et de la Loi. Je n'ai pas suivi ma pratique habituelle de fournir aux députés concernés une ébauche des parties factuelles de mes deux rapports avant de les publier puisque je n'ai pas identifié les députés dans les rapports, ni conclu que l'un d'eux était en contravention du Code ou de la Loi. Mes observations dans le présent rapport traitent de la pratique de plus en plus répandue qui consiste à utiliser des chèques symboliques ou d'autres accessoires affichant une identification partisane ou personnelle lors d'annonces de financement et ne sont pas dirigées vers l'un ou l'autre des députés.

Pour m'aider à préparer l'analyse du dossier, mon bureau a examiné d'autres exemples où il y a eu utilisation de chèques symboliques ou d'autres accessoires affichant des informations partisans. Nous avons également révisé la réglementation entourant leur utilisation à l'échelle fédérale et dans d'autres juridictions. Pour ce faire, j'ai interviewé M^{me} Michelle d'Auray, secrétaire du Conseil du Trésor. Mon personnel s'est également entretenu avec celui du Bureau du vérificateur général de l'Ontario, du Bureau des affaires publiques de l'Alberta et de l'Assemblée législative de l'Alberta, puisqu'à ma connaissance l'Ontario et l'Alberta sont les seules juridictions ayant des règles concernant ce genre d'activités.



LES CONSTATATIONS DE FAITS

L'objectif de cette section est d'énoncer les circonstances autour de l'utilisation des chèques symboliques ou des autres accessoires. Bien que la section sur l'analyse ne s'appuie pas beaucoup sur cette information, elle est pertinente dans le cadre de la section sur les observations de ce rapport.

Je me suis fondée sur les renseignements que j'ai reçus des députés nommés dans les demandes d'enquête. Comme prévu, les réponses que j'ai reçues indiquaient que diverses circonstances sous-tendaient l'utilisation des chèques symboliques ou des autres accessoires. Voici un aperçu des réponses obtenues.

Les réponses

Le 19 novembre 2009, mon bureau a commencé à recevoir des réponses aux demandes d'enquête présentées en vertu à la fois du *Code régissant les conflits d'intérêts des députés* (Code) et de la *Loi sur les conflits d'intérêts* (Loi). Les réponses initiales de 50 députés étaient pratiquement identiques; ils me présentaient des arguments soutenant une demande de ne pas donner suite à la question.

Plusieurs de ces députés, dont un ministre et deux secrétaires parlementaires, ont indiqué qu'ils avaient fait une annonce au nom d'un ministre à la demande de son cabinet et qu'ils n'avaient rien eu à voir dans la conception ou la production du chèque utilisé pour l'occasion. Un député a mentionné qu'il utilisait le même modèle de chèques depuis 2004 pour annoncer des initiatives financées par le gouvernement fédéral.

Un autre député a souligné que, même s'il n'y avait aucune intention de donner une représentation trompeuse, l'utilisation de ces chèques sert à favoriser la réélection du député en associant son nom aux plans d'infrastructure du gouvernement en place. Un député qui est secrétaire parlementaire a affirmé que la présence du logo du Parti conservateur du Canada sur un chèque symbolique était une erreur et un manque d'attention, et qu'il n'avait aucune intention de frauder ou d'induire la population en erreur.

La quasi-totalité des députés ont répondu à la liste de questions écrites préparées par mon bureau après la réception de leurs réponses initiales. Les questions figurent à l'annexe II.

Qui a fait les annonces de financement

La plupart des répondants, y compris plusieurs ministres, ont indiqué avoir fait des annonces de financement au nom d'un autre ministre à titre de député élu dans leur circonscription. Plus de la moitié d'entre eux, y compris la majorité des ministres et des secrétaires parlementaires, ont souligné qu'on leur avait demandé de faire ces annonces. Dans la plupart des cas, les demandes provenaient d'un cabinet de ministre, ou d'un ministère, chargé également d'organiser l'activité. Seuls deux ministres ont affirmé avoir fait les annonces en leur qualité de ministre de leur propre ministère.



Dans quelques cas, les annonces n'étaient pas faites au nom ou à la demande d'un cabinet ministériel ou d'un ministère. En effet, en ce qui concerne certains députés et un ministre d'État, les demandes d'annonces provenaient plutôt des organisations au sein de leur circonscription respective à qui les fonds étaient destinés. Quelques secrétaires parlementaires et députés ont mentionné avoir pris l'initiative de faire l'annonce et que leur personnel avait coordonné les activités.

L'utilisation de chèques symboliques ou d'autres accessoires

Tous les chèques symboliques ou autres accessoires figurant dans les photographies d'annonces de financement fédéral qui accompagnaient les demandes d'enquête reçues par mon bureau contenaient des identifications personnelles, en particulier des noms ou des signatures. Certains affichaient aussi de l'information partisane, tel que des logos ou des couleurs et des slogans qui pourraient être associés au Parti conservateur du Canada.

La majorité des répondants ont affirmé avoir décidé de leur propre chef d'utiliser un chèque symbolique ou un accessoire, et de l'avoir fait puisqu'il s'agissait d'un outil de communication visuelle efficace. Certains députés ont ajouté que l'utilisation des chèques symboliques ou des accessoires s'inscrivait dans le cadre de leur propre stratégie de communication.

Plusieurs députés ont mentionné avoir utilisé des chèques ou des accessoires de façon routinière dans le cadre d'annonces gouvernementales faites avant le dévoilement du Plan d'action économique du Canada. Plus de la moitié des députés ont indiqué être au courant que les politiciens de tous les partis avaient l'habitude d'utiliser des chèques symboliques depuis nombre d'années.

La majorité des députés, dont un certain nombre ayant fait des annonces au nom d'un ministre, ont affirmé qu'eux personnellement ou leur personnel avaient produit les chèques et les avaient apportés à l'activité. La plupart des ministres et des secrétaires parlementaires ont également mentionné qu'eux-mêmes ou des membres de leur personnel étaient chargés de produire les chèques et que c'était eux qui proposaient de les utiliser lors d'une activité.

Un petit nombre de députés ayant fait une annonce au nom d'un ministre ont indiqué que les chèques utilisés étaient produits par le ministère qu'ils représentaient et qu'ils n'étaient pas personnellement impliqués dans leur conception ou leur élaboration. Un ministre a souligné que tous les produits de communication utilisés lors des annonces, y compris les chèques, étaient préparés par le ministère dont relevait le ministre puis approuvés par le Bureau du Conseil privé. Un ministre et un secrétaire parlementaire, à qui on avait demandé de faire des annonces au nom d'un ministère, ont obtenu les chèques en question du ministère. Dans ces cas, la signature sur le chèque n'était pas celle de la personne chargée de l'annonce mais bien celle du premier ministre ou d'un ministre à la tête du ministère concerné.

Quelques députés ont mentionné qu'ils ignoraient qu'un chèque serait utilisé, car ni eux, ni leur personnel n'avait organisé l'activité. Dans ces cas, l'activité avait été mise sur pied par un ministère ou l'organisation bénéficiant de financement gouvernemental.



Un ministre et un secrétaire parlementaire ont affirmé que des bénéficiaires de l'aide gouvernementale leur avaient demandé d'apporter un chèque symbolique à l'activité. Un député a indiqué que les chèques étaient préparés par l'organisation à qui les fonds étaient destinés.

Dans trois cas, des députés, dont un ministre et un secrétaire parlementaire, ont eu recours à un accessoire plutôt qu'à un chèque symbolique. Un député a utilisé un arrière-plan sur lequel figuraient sa photo et le logo du Parti conservateur du Canada. Ce député a admis qu'un problème de communication entre son personnel et le Groupe ressource conservateur, l'aile qui fournit du soutien au caucus conservateur, lui avait donné la mauvaise impression qu'il était permis de placer le logo en toile de fond. Un secrétaire parlementaire a utilisé une bannière sur laquelle figuraient son nom, une photo et le logo du Parti conservateur. Cette bannière, qui est conservée au bureau de circonscription, avait été conçue et fabriquée après la première élection du député et sert d'outil de promotion et d'information dans sa circonscription. Un ministre apparaissait portant un chandail arborant le logo du Parti conservateur et le nom du premier ministre.

La plupart des députés ont souligné ne pas avoir reçu de lignes directrices sur le modèle des chèques ou autres accessoires, ni de directives ou de conseils de la part du Parti conservateur du Canada ou de toute autre entité connexe sur la façon de procéder lors d'annonces publiques. Quelques-uns ont mentionné qu'ils pensaient que le modèle était conforme aux produits de communication utilisés alors par le gouvernement du Canada. Par contre, douze députés (20 pour cent des députés qui ont répondu) ont indiqué que bien qu'il n'y ait pas de lignes directrices relatives à la conception ou à la présentation des chèques, un modèle a été mis à leur disposition sur le site Web du Groupe ressource conservateur, et les députés et leur personnel les personnalisait selon leurs besoins spécifiques de présentation.

QUESTIONS PRÉLIMINAIRES

Dans leurs réponses à ma lettre initiale, de nombreux députés soutenaient que je ne devais pas faire enquête sur cette question. Selon eux, les demandes d'enquête étaient frivoles, vexatoires et non présentées de bonne foi. Ils affirmaient également que les activités décrites dans les demandes représentent une partie des fonctions qu'ils exercent habituellement et à bon droit pour le compte de leurs électeurs. Une députée a indiqué que les fonds utilisés pour payer les chèques provenaient du budget de son bureau et que, par conséquent, l'enquête la concernant relevait plutôt du Bureau de régie interne. Je traiterai chacune de ces questions avant d'analyser les allégations qui ont été portées.

Des demandes « frivoles, vexatoires et non présentées de bonne foi »

En réponse aux allégations de M. Easter, certains députés ont soutenu que le fait d'avoir médiatisé ses demandes donne à penser qu'il a agi ainsi pour des raisons partisans. Selon eux, cela devrait m'amener à conclure que les demandes étaient frivoles, vexatoires, et qu'elles n'ont pas été présentées de bonne foi au sens du paragraphe 27(6) du *Code régissant les conflits d'intérêts des députés* (Code) et, par conséquent, que je devrais rejeter les demandes. Voici le paragraphe 27(6) du Code :

27(6) S'il est d'avis qu'une demande d'enquête était frivole ou vexatoire ou n'a pas été présentée de bonne foi, le commissaire le précise lorsqu'il rejette la demande dans un rapport fait conformément au paragraphe 28(6) et il peut de plus recommander que des mesures soient prises à l'égard du député qui a fait la demande.

La manière dont M. Easter a présenté ses demandes était fort encombrante. Dans plusieurs cas, les demandes initiales reçues ne respectaient pas les procédures de base énoncées dans le Code, y compris la nécessité de soumettre des demandes signées, et il a fallu beaucoup de temps pour que les demandes soient complètes. En outre, nombre des demandes comportaient des inexactitudes mineures. Ces erreurs et omissions ont entraîné des retards dans les différents échéanciers prescrits par le Code. Bien que ces erreurs n'aient pas entraîné de rejets, elles ont nécessité des efforts et des ressources supplémentaires considérables de la part de mon personnel.

Le seuil pour conclure qu'une demande soit frivole, vexatoire ou non présentée de bonne foi est très haut. En général, une demande frivole manque de fondement ou de sérieux ou repose sur un motif déraisonnable et une demande vexatoire est faite de façon malicieuse et sans motif valable. De la même manière, les demandes d'enquête faites en vertu du Code qui ne sont pas présentées « de bonne foi » reposent sur la malhonnêteté et sur des motifs déraisonnables ou sans fondement. Dans ce cas-ci, les allégations soulevaient des questions importantes, qui, à sa face même justifiaient une enquête. En me fondant sur les renseignements dont je disposais, je n'étais pas disposée à conclure que les demandes étaient frivoles, vexatoires ou qu'elles n'avaient pas été présentées de bonne foi.



De plus, la question de savoir si de telles activités sont visées par le Code et, de façon plus générale, si elles sont acceptables, se discute de toute évidence, compte tenu des diverses réactions des demandeurs, des répondants, des médias et du grand public. En raison de cette incertitude, j'ai cru qu'il était important d'y donner suite.

Activités pour le compte des électeurs

En réponse aux allégations soulevées en vertu du Code, de nombreux députés ont cité l'article 5, qui énonce que les députés ne manquent pas à leurs obligations aux termes du Code s'ils exercent une activité à laquelle ils se livrent habituellement et à bon droit pour le compte des électeurs :

5. Le député ne manque pas à ses obligations aux termes du présent code s'il exerce une activité à laquelle les députés se livrent habituellement et à bon droit pour le compte des électeurs.

Des députés ont fait valoir que l'utilisation de chèques symboliques ou d'autres accessoires lors d'annonces gouvernementales était une activité menée pour le compte des électeurs et qu'elle visait à les informer des initiatives gouvernementales.

Je ne crois pas que le Code interdirait aux députés d'utiliser des chèques symboliques, mais on pourrait se demander s'il est habituel d'utiliser de tels chèques ou autres accessoires sur lesquels sont apposés des logos partisans et des identifications personnelles lorsqu'il s'agit d'une annonce en matière de financement fédérale. J'ai donc conclu que l'article 5 ne m'empêchait pas d'enquêter sur les allégations.

Compétence du Bureau de régie interne

Une députée a cité l'article 6 du Code, prétendant que je n'avais pas la compétence pour examiner la demande déposée contre elle, puisque les chèques utilisés provenaient du budget de son bureau et qu'en conséquence, la plainte relevait exclusivement de la compétence du Bureau de régie interne. Voici l'article 6 :

6. Le présent code n'a pas pour effet de limiter la compétence du Bureau de régie interne de la Chambre des communes pour ce qui est de décider si les députés utilisent convenablement les fonds, les biens, les services ou les locaux mis à leur disposition pour l'exercice de leurs fonctions parlementaires.

Les questions liées à l'utilisation des fonds ou des services mis à la disposition des députés pour l'exercice de leurs fonctions parlementaires relèvent exclusivement du Bureau de régie interne. Selon les réponses obtenues d'autres députés, il ne semble pas que les fonds ou les services mis à la disposition de nombre d'entre eux aient été liés aux activités en question. De plus, il est questionnable si la compétence du Bureau de régie interne empêche le Commissariat d'enquêter des questions de conflit d'intérêts. Quoi qu'il en soit, en raison de l'approche globale que j'ai adoptée pour répondre aux demandes, je ne pensais pas que je devais rejeter l'enquête en raison d'un seul député qui soulève cette objection.

ANALYSE EN VERTU DU CODE

Principes du Code

On a allégué que l'utilisation de chèques symboliques ou d'autres accessoires affichant de l'information partisane ou personnelle contrevenait aux principes du *Code régissant les conflits d'intérêts des députés* (Code). Plus particulièrement, certains ont invoqué que des députés, en utilisant les chèques ou autres accessoires, n'avaient pas rempli leurs fonctions avec honnêteté et selon les normes les plus élevées de façon à éviter les conflits d'intérêts, et qu'ils n'avaient pas organisé leurs affaires personnelles de manière qui résiste à l'examen public le plus minutieux, ce qui allait ainsi à l'encontre des principes énoncés aux alinéas 2b) et c) du Code, dont voici le libellé :

2. Vu que les fonctions parlementaires constituent un mandat public, la Chambre des communes reconnaît et déclare qu'on s'attend à ce que les députés :

[...]

b) remplissent leurs fonctions avec honnêteté et selon les normes les plus élevées de façon à éviter les conflits d'intérêts réels ou apparents et à préserver et accroître la confiance du public dans l'intégrité de chaque député et envers la Chambre des communes;

c) exercent leurs fonctions officielles et organisent leurs affaires personnelles d'une manière qui résistera à l'examen public le plus minutieux, allant au-delà d'une stricte observation de la loi.

Les principes du Code n'étant pas des règles de déontologie substantielles, nous ne pouvons nous y appuyer pour parvenir à une conclusion aux termes du Code. En effet, dans son 54^e rapport, déposé à la 1^{re} session de la 39^e législature, le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre recommandait l'ajout d'une disposition d'interprétation afin d'établir clairement que l'objet et les principes du Code ne doivent pas être interprétés comme des règles et obligations en soi, mais qu'ils contribuent plutôt à l'interprétation du reste du Code. Ce rapport a été adopté par la Chambre des communes le 11 juin 2007, après quoi, l'article 3.1 a été ajouté au Code. Voici le texte de cet article :

3.1. Pour l'interprétation et l'application des obligations prévues dans le présent code, le Commissaire peut tenir compte de l'objet et des principes énoncés aux articles 1 et 2.

Même si le libellé de l'article 3.1 n'en fait pas mention aussi clairement que le fait le Comité permanent dans son rapport, l'intention de la Chambre des communes était de ne pas considérer les articles 1 et 2 du Code comme des règles de déontologie substantielles et, de ce fait, ils ne peuvent être contrevenus. J'ai toutefois gardé ces articles à l'esprit pour formuler mes observations générales.



Articles 8 à 11 du Code

On a allégué dans les demandes reçues par mon bureau que plusieurs règles de déontologie énoncées dans le Code avaient été contrevenues, particulièrement les articles 8, 9 et 10. L'article 8 est plutôt de nature générale et interdit les députés d'agir de façon à favoriser leurs intérêts personnels ou ceux d'un membre de leur famille ou encore, d'une façon indue, ceux de toute autre personne ou entité. Les articles 9 et 10 sont plus précis. Ils interdisent deux cas précis où les intérêts personnels peuvent être favorisés. L'article 11 est également pertinent en ce sens qu'il interdit aux députés de *tenter* de favoriser leurs intérêts personnels, comme le prévoient les articles 8, 9 et 10.

Libellé des articles 8, 9, 10 et 11 :

8. Le député ne peut, dans l'exercice de ses fonctions parlementaires, agir de façon à favoriser ses intérêts personnels ou ceux d'un membre de sa famille ou encore, d'une façon indue, ceux de toute autre personne ou entité.

9. Le député 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, d'une façon indue, ceux de toute autre personne ou entité.

10.(1) Le député ne peut utiliser les renseignements qu'il obtient dans le cadre de sa charge et 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, d'une façon indue, ceux de toute autre personne ou entité.

10.(2) Le député ne peut communiquer ces renseignements s'il sait ou devrait raisonnablement savoir que ceux-ci peuvent servir à favoriser ses intérêts personnels ou ceux d'un membre de sa famille ou encore, d'une façon indue, ceux de toute autre personne ou entité.

11. Le député ne peut tenter de se livrer à aucune des activités interdites aux termes des articles 8 à 10.

Ces règles interdisent aux députés d'agir ou de tenter d'agir de façon à favoriser leurs intérêts personnels ou, d'une façon indue, ceux d'autres personnes ou entités. La question fondamentale relative à ces articles est de savoir si l'utilisation de chèques symboliques ou d'autres accessoires affichant une identification partisane ou personnelle lors d'annonces de financement gouvernemental visait les intérêts personnels soit du député en cause, soit ceux du Parti conservateur du Canada.

Signification d'intérêt personnel

On a allégué que l'utilisation de ces chèques ou autres accessoires avantageait certains députés ainsi que leur parti. On a aussi laissé entendre que des députés s'étaient servi des



chèques de manière à influencer la perception de la population ou même l'induire en erreur pour rehausser leur visibilité et améliorer leurs perspectives électorales, favorisant par la même occasion leurs intérêts personnels, ce qui contrevenait au Code.

Le 13 janvier 2010, j'ai publié un rapport d'interruption en vertu de la *Loi sur les conflits d'intérêts* relativement à une étude portant sur des allégations distinctes mais connexes de la députée de Willowdale, M^{me} Martha Hall Findlay. Celle-ci alléguait que plusieurs ministres et secrétaires parlementaires avaient contrevenu la Loi en se prévalant de leurs fonctions officielles pour dresser une stratégie de publicité et de communication visant à promouvoir le Plan d'action économique du Canada évoquant l'image du Parti conservateur du Canada de manière à rehausser les perspectives électorales de leur parti. M^{me} Hall Findlay soutenait qu'ils avaient ainsi favorisé de façon induite les intérêts personnels d'une autre personne, à savoir le Parti conservateur du Canada.

Dans ce rapport d'interruption, j'ai conclu que puisque le Parti conservateur du Canada ne constituait pas une personne – c'est-à-dire ni un individu, ni une société – au sens de la Loi, il ne m'était pas nécessaire d'examiner la question de savoir s'il avait un « intérêt personnel » au sens de la Loi. À ce moment, je me suis demandée si des intérêts politiques étaient inclus dans la portée de l'expression « intérêt personnel » en vertu de la Loi et j'avais indiqué que je prévoyais examiner cette question dans un rapport à venir. Je traite donc de cette question ici du point de vue du Code, et je le ferai du point de vue de la Loi dans l'autre rapport.

Bien que le Code ne définisse pas expressément l'expression « intérêts personnels », le paragraphe 3(2) énonce les circonstances qui sont de nature à favoriser les intérêts personnels d'un député :

3(2) Sous réserve du paragraphe (3), sont de nature à favoriser les intérêts personnels d'une personne, y compris ceux du député, les actes de celui-ci qui ont pour effet, même indirectement :

- a) d'augmenter ou de préserver la valeur de son actif;*
- b) de réduire la valeur de son passif ou d'éliminer celui-ci;*
- c) de lui procurer un intérêt financier;*
- d) d'augmenter son revenu à partir d'une source visée au paragraphe 21(2);*
- e) d'en faire un dirigeant ou un administrateur au sein d'une personne morale, d'une association ou d'un syndicat;*
- f) d'en faire un associé au sein d'une société de personnes.*



Intérêts personnels des députés

J'observe que les situations énoncées aux alinéas 3(2)a) à f) du Code, qui décrivent les actes pouvant être de nature à favoriser les intérêts personnels d'une personne, ont toutes trait à l'actif et au passif personnels des députés ou à des activités non liées à leurs fonctions politiques. En outre, ces situations peuvent toutes être quantifiées ou précisées clairement, ou, dans le cas des alinéas e) et f), sont des affaires enregistrées. La liste inclue un groupe restreint d'intérêts principalement financiers, y compris la valeur de l'actif et du passif d'une personne, l'obtention d'un intérêt financier, la hausse du revenu d'une personne, ou l'accession à un poste de dirigeant ou d'administrateur au sein d'un certain type d'organisation.

À mon avis, les situations décrites au paragraphe 3(2) ne vont pas jusqu'à couvrir le type d'intérêts cités dans les allégations, puisque celles-ci, à savoir le rehaussement du profil du député et l'amélioration de ses perspectives électorales, sont des intérêts partisans et politiques.

Les dispositions du Code relatives à la divulgation viennent étayer cette conclusion. En vertu de l'article 20, un député qui vient d'être élu à la Chambre des communes est tenu de déposer auprès du Commissariat une déclaration de ses « intérêts personnels » et de ceux des membres de sa famille. L'article 21 dresse la liste des intérêts personnels à inclure dans la déclaration qui doit être déposée auprès du commissaire de manière à respecter l'article 20, à savoir par exemple, les éléments d'actif et de passif du député, ses sources de revenu et ses avantages connexes, ainsi que les postes de dirigeant ou d'administrateur qu'il occupe. Cette liste précise les éléments figurant au paragraphe 3(2). Rien à l'article 21 ne se rapporte aux avantages politiques.

Les règles du Code régissant la divulgation des intérêts personnels confirment la conclusion selon laquelle les intérêts personnels sont liés à un groupe restreint d'intérêts. Ceux-ci existent pour tout le monde, que l'on soit élu ou non. Ils sont également de nature personnelle, c'est-à-dire qu'ils ne seraient normalement pas divulgués au grand public. On ne trouve nulle part dans le Code l'intention qui donnerait à penser que l'expression « intérêts personnels » inclurait les gains ou les avantages politiques. Pour que l'on en vienne à une interprétation plus large, il faudrait une indication dans le Code à cet effet. Or, je ne trouve aucune indication en ce sens. Au contraire, je trouve plutôt des énumérations précises d'une catégorie d'intérêts beaucoup plus restreinte.

On pourrait faire valoir qu'un député aurait un intérêt financier à se faire réélire, puisque obtenir un siège à la Chambre des communes lui confère un salaire et des avantages confortables. Cependant, si l'on poursuit cette logique, cela sous-entendrait que tout ce que fait un député pour rehausser son image auprès de ses électeurs pourrait être perçu comme un intérêt personnel et, de ce fait, contrevenir au Code. Mais cela ne peut être l'intention du Code.

Les intérêts des députés à prendre part à des annonces de financement gouvernemental sont fondamentalement de nature politique. Les députés s'en servent en effet pour tenter de rehausser leur image auprès de la population en s'associant eux-mêmes et leur parti à des initiatives mises de l'avant par celui-ci en tant que parti au pouvoir, initiatives qui selon eux seraient bien vues par leurs électeurs. Ces intérêts ne surviendraient pas de considérations purement personnelles en dehors de leurs rôles de représentants élus.

Voilà pourquoi j'ai conclu que tout avantage partisan tiré de l'utilisation de chèques symboliques ou d'autres accessoires affichant une identification partisane ou personnelle n'est pas visé par le concept d'« intérêts personnels » au sens du Code. En conséquence, je conclus que le Code ne touche pas à cette situation et que ces députés n'ont pas contrevenu aux articles 8 à 11 du Code.

Intérêts personnels du Parti conservateur du Canada

Contrairement aux dispositions connexes de la *Loi sur les conflits d'intérêts*, les articles 8 à 10 du Code font expressément allusion aux intérêts personnels « de toute autre personne ou entité ». Le Parti conservateur du Canada n'est pas visé par la Loi parce qu'il n'est pas une société, et n'est donc pas une « personne », mais il est néanmoins une « entité » au sens du Code. Il semble alors que ces articles pourraient s'appliquer au Parti conservateur du Canada en vertu du Code.

Parallèlement, le paragraphe 3(2) du Code fait uniquement allusion aux personnes et non aux entités dans la liste des types d'actes pouvant servir à favoriser les intérêts personnels d'un député. Cela crée une certaine ambiguïté quant à l'interprétation de l'expression « intérêts personnels » et si cette expression peut s'appliquer aux entités. Malgré l'incohérence technique entre le paragraphe 3(2) et les articles 8, 9 et 10 ainsi qu'en l'absence d'autres dispositions relatives aux entités, j'estime que les intérêts personnels devraient s'appliquer au même éventail d'intérêts dans le cas des entités que dans le cas des personnes lorsque les exemples cités peuvent s'appliquer. À mon sens, la meilleure approche serait d'appliquer la même interprétation de l'expression « intérêts personnels » dans les deux cas en vertu du paragraphe 3(2) du Code. Bien que la liste ne puisse s'appliquer dans son ensemble aux entités, des exemples pertinents figurent aux alinéas *a*) à *d*) du paragraphe 3(2).

Pour les mêmes raisons qu'énoncées ci-haut concernant les députés, le lien entre l'utilisation des chèques symboliques et d'autres accessoires et l'amélioration du statut ou de l'image du Parti conservateur du Canada n'est pas visée par le concept d'« intérêt personnel » en vertu du Code.

Conclusions

Même si les députés nommés dans les demandes n'ont pas, pour les raisons énoncées ci-haut, contrevenu aux règles de déontologie substantielles énoncées aux articles 8, 9, 10 et 11 du Code, je crois que l'utilisation d'éléments de nature partisane ou personnelle lors d'annonces gouvernementales soulève d'autres préoccupations qui devraient être examinées.

Il est attendu que les députés tentent de rehausser leur image auprès de leurs électeurs. Les députés ont des intérêts politiques et ces intérêts leurs sont important à eux et à leur parti. Par contre, le financement gouvernemental n'est pas une activité partisane et il n'est donc pas approprié d'y afficher une identification partisane ou personnelle. J'examine cette question avec davantage de détail à la prochaine section du présent rapport.



OBSERVATIONS

Contexte sur l'utilisation des chèques symboliques

Pour gagner des votes, les partis proposent des politiques qui, l'espèrent-ils, obtiendront l'appui de la population, et ils mettent l'accent, à l'occasion de façon fort sélective, sur leurs réalisations. Le parti au pouvoir possède un avantage à cet égard, puisque c'est lui qui est le front public du gouvernement. Les ministres élaborent des politiques et surveillent leur mise en œuvre. Ils peuvent également compter sur l'appareil gouvernemental, y compris la fonction publique. De concert avec les députés qu'ils désignent pour les représenter, ils ont aussi plus d'occasions de communiquer avec la population canadienne dans un plus grand nombre de forums que les députés d'autres partis. En outre, ils jouent un rôle spécial, c'est-à-dire qu'ils informent les Canadiens des initiatives du gouvernement. Je crois que les Canadiens acceptent cela comme une caractéristique inhérente à notre régime politique parlementaire.

Certains députés utilisent depuis des décennies des chèques symboliques ou d'autres accessoires lorsqu'ils font des annonces dans leur communauté. Ceux-ci étaient généralement sans fioritures, n'arborent que le drapeau ou les armoiries du Canada, et ne comportent ni nom ni signature. L'utilisation des chèques symboliques s'est répandue depuis les 15 dernières années et, plus récemment, de plus en plus d'élus de diverses circonscriptions semblent leur ajouter une identification personnelle, en particulier leur nom et leur signature.

Les réserves quant à l'utilisation des chèques symboliques ou d'autres accessoires lors d'annonces d'initiatives de financement fédéral concerne la conception et la présentation de ces chèques et accessoires, particulièrement l'intégration de logos d'un parti ou l'ajout d'une identification partisane ou personnelle.

Réglementation fédérale

Ces préoccupations entourant l'utilisation des chèques symboliques portant une identification partisane ou personnelle lors d'annonces de financement gouvernemental s'inscrivent dans un problème plus vaste de la politisation de ce qu'on estimerait être une communication gouvernementale non-partisane. La réglementation régissant ces types d'activités semble plutôt restreinte.

Le Bureau de régie interne, qui administre la façon dont les députés utilisent les allocations et les services qui leur sont fournis par la Chambre des communes, restreint l'utilisation de certains de ces avantages à des fins politiques partisans. À titre d'exemple, les députés ne doivent pas utiliser les services d'impression pour inviter les adhésions ou les contributions à un parti politique. Des restrictions s'appliquent également à l'utilisation de la publicité et des services d'impression à des fins électorales. Cependant, il ne semble pas exister de règles régissant la production et l'utilisation des chèques symboliques et, même si c'était le cas, elles s'appliqueraient uniquement dans les cas où des fonds provenant du budget d'un député, alloué par le Bureau de régie interne, étaient utilisés.

Deux politiques du Conseil du Trésor, soit la *Politique de communication du gouvernement du Canada* et la *Politique sur le programme de coordination de l'image de marque*, semblent s'appliquer de façon limitée dans le présent contexte. Conformément à la *Politique de communication*, les fonctionnaires sont tenus de fournir des services de communication non-partisane, et les institutions, laissant les questions politiques exclusivement entre les mains des ministres et de leurs cabinets respectifs, doivent concentrer leurs activités sur les programmes qu'elles administrent. Bien que cette politique précise que les institutions ne doivent pas prendre part ni accorder leur soutien à des événements partisans organisés pour servir la cause d'un parti politique, elle n'énonce pas clairement en quoi consiste l'exigence de non-partisannerie.

Des discussions avec la secrétaire du Conseil du Trésor, M^{me} Michelle d'Auray, indiquent qu'inclure le logo d'un parti politique sur un chèque symbolique préparé par un ministère lors d'une activité ministérielle contreviendrait clairement aux règles. Ce qui est moins clair par contre, c'est de savoir si ces règles interdiraient l'utilisation de slogans, ou encore les noms ou les signatures des députés, ministres, ministres d'État ou secrétaires parlementaires. Par ailleurs, il n'existe aucune règle relative à l'utilisation de couleurs représentant des partis politiques ou autres.

D'une manière ou d'une autre, ces politiques ne s'appliquent pas aux cabinets ministériels, mais uniquement aux activités menées par les institutions gouvernementales et, par conséquent, aux produits de communication préparés en vue d'une activité organisée par un ministère, un organisme, un commissariat, un conseil, une commission ou toute autre entité figurant aux annexes I, I.1 ou II de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Elles ne s'appliquent pas aux activités ministérielles officielles qui ne sont pas organisées par des institutions, par exemple celles mises sur pied de façon indépendante par des ministres, des secrétaires parlementaires, des députés ou leur personnel. De plus, elles ne concernent pas les produits préparés par un député qui décide par lui-même de s'en servir dans le cadre d'une activité organisée par un ministère. Il existe donc diverses situations où l'utilisation d'un chèque symbolique ou d'un autre accessoire par un député n'est régie par aucune politique gouvernementale.

Observations

La question de l'utilisation d'éléments de nature partisane lors d'annonces gouvernementales peut paraître sans conséquence aux yeux de certains. Il se peut fort bien que parmi les personnes présentes lors de ces types d'annonces ou celles qui voient des photos de chèques symboliques ou d'autres accessoires, ils soient peu nombreux à remarquer des noms, des signatures, des slogans ou encore les couleurs du Parti conservateur du Canada. Cela dit, lorsque cette question a été soulevée à la Chambre des communes et dans les médias, elle a rapidement suscité la controverse au sein de la population et de la classe politique.

Avant que je commence mon enquête, le premier ministre, Stephen Harper, a annoncé publiquement que l'utilisation de chèques affichant un logo du Parti conservateur du Canada était inappropriée. Il a déclaré ce qui suit dans les médias : « Je crois que le député en question a admis qu'il s'agissait d'une erreur à ne pas répéter. » (*Globe and Mail*, le 15 octobre 2009) Il a également déclaré à la Chambre des communes la semaine suivante : « j'ai dit clairement la semaine dernière – et le gouvernement l'a dit très clairement aussi – quand nous avons été mis au



courant de ces abus, qu'il n'était pas correct d'utiliser un logo partisan dans le cadre d'une annonce gouvernementale. » (Hansard, Numéro 096, le mardi 20 octobre 2009).

De plus, mon bureau a reçu un nombre inhabituellement élevé de plaintes de la part de la population. Celle-ci s'inquiète non seulement des exemples précis relevés, mais également, de façon plus générale, des éléments de nature partisane présents dans les publicités gouvernementales et de l'apparent usage abusif des fonds publics.

La pratique d'utiliser des chèques ou des accessoires de nature partisane a été abordée à la Chambre des communes en octobre 2009, puis étudiée par le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires en novembre. Il en a également été grandement question dans la presse écrite, en particulier entre le 15 et le 23 octobre, plus de 75 articles ayant été publiés sur le sujet. Plusieurs éditorialistes et chroniqueurs ont critiqué la pratique, dans les quotidiens tant nationaux que régionaux. La question a également fait l'objet de discussions dans les bulletins de nouvelles de la CBC, de CTV et de la SRC. Selon moi, cela témoigne des préoccupations légitimes des Canadiens quant à la possibilité que des messages partisans se glissent dans les communications gouvernementales.

On pourra toujours débattre de la question de savoir ce que constitue une information ou un élément de nature partisane.

Dans la section précédente, j'ai souligné que les demandes d'enquête énoncées dans le présent rapport étaient en lien avec une demande d'étude en vertu de la Loi déposée l'automne dernier par la députée de Willowdale, M^{me} Martha Hall Findlay. Sa demande portait sur une certaine stratégie de communication employée dans le cadre du lancement du Plan d'action économique. M^{me} Hall Findlay a évoqué expressément les chèques symboliques utilisés par les députés conservateurs. Selon elle, ces chèques intégraient des éléments visuels associés aux publicités et aux produits de communication du Parti conservateur du Canada, notamment l'utilisation éminente de la couleur bleue. Par exemple, certains des chèques illustrés sur les photos incluaient le slogan « Protéger l'avenir du Canada » inscrit sur fond bleu, un modèle qui semble être associé au Parti conservateur du Canada.

Déjà avant la Confédération, les partis politiques au Canada s'étaient associés à une couleur particulière. Par exemple, les publications et les outils de communication du gouvernement libéral ont toujours été à prédominance rouge et blanc. À compter de 2006, toutefois, on observe que des changements ont été apportés aux outils de communication du gouvernement. En effet, le bleu foncé a remplacé le traditionnel rouge, notamment dans les sites Web, sur les chèques symboliques et dans les publications. L'utilisation d'une couleur particulière ne signifie pas nécessairement que cette couleur soit une marque partisane. Au contraire, je crois que personne ne peut revendiquer l'utilisation exclusive d'une couleur. Cependant, les produits de communication qui arborent les couleurs, les images et les slogans associés à un certain parti politique peuvent contribuer à confondre ce parti avec le gouvernement du Canada.

Malgré ces zones d'ambiguïté, j'estime qu'il est possible de rendre la pratique plus claire. Comme je l'ai mentionné précédemment, ces questions ne sont régies ni dans le *Code régissant les conflits d'intérêts des députés* (Code) ni dans la *Loi sur les conflits d'intérêts* (Loi), et semblent être régies par aucune autre réglementation fédérale.



Je sais que deux autres juridictions canadiennes, soit l'Ontario et l'Alberta, ont adressé la question de la politisation de la communication gouvernementale. Pour ce faire, l'Ontario a eu recours à la législation, tandis que l'Alberta a élaboré des lignes directrices et des politiques.

En Ontario, la *Loi sur la publicité gouvernementale* confère au vérificateur général de la province la responsabilité d'examiner la publicité gouvernementale avant qu'elle ne soit publiée ou diffusée. En vertu de cette loi, les publicités gouvernementales payées ne doivent pas être partisans ni avoir comme objectif principal de favoriser une impression favorable du parti au pouvoir ou une impression défavorable de personnes ou entités qui critiquent le gouvernement.

Cette loi s'applique aux ministres et aux autres membres de l'Assemblée législative. Elle interdit l'utilisation du nom, de l'image ou de la voix de tout membre de l'Assemblée législative dans toute publicité payée par le gouvernement, mais elle ne couvre pas la publicité non payée et ne s'appliquerait donc pas dans le présent contexte.

La *Politique de communication du gouvernement de l'Alberta*, qui régit les activités partisans exercées par les élus lorsque leurs activités portent sur les affaires du gouvernement, s'apparente à celle du gouvernement du Canada, administré par le Conseil du Trésor. Toutefois, elle ne permet pas aux députés qui ne sont ni ministres, ni porte-parole officiels d'annoncer des initiatives de financement provincial. En particulier, seuls les députés qui président un comité gouvernemental ou qui dirigent des travaux ou donnent des présentations au nom du gouvernement sont autorisés à agir à titre de porte-parole officiels, et ce, uniquement dans le cadre des fonctions qui leur sont confiées, et tout le matériel produit doit répondre aux normes gouvernementales en vigueur. Chaque ministère ainsi que la section du Bureau des affaires publiques du Bureau du Conseil exécutif sont chargés de faire respecter ces exigences.

Par ailleurs, toutes les communications entre les membres de l'Assemblée législative de l'Alberta et les électeurs sont régies par les *Members' Service Orders*. Il est interdit de distribuer des produits qui arborent un logo partisan, un slogan ou toute autre information partisane financés à l'allocation versée par le gouvernement à un membre de l'Assemblée législative. Cette règle semblerait s'appliquer à l'utilisation de chèques symboliques ou d'autres accessoires. Les membres de l'Assemblée législative ne sont autorisés qu'à utiliser les symboles approuvés par le gouvernement, comme les armoiries de la province. Dans une certaine mesure, cette règle, combinée à la *Politique de communication du gouvernement de l'Alberta*, empêche les élus d'agir indépendamment de leur côté pour élaborer des produits portant des mentions partisans dans le cadre d'annonces gouvernementales.

Au bout du compte, il revient au gouvernement du Canada, voire à la Chambre des communes ou au Parlement, de déterminer s'il désire imposer de nouvelles règles à l'échelle fédérale pour adresser la politisation de la communication gouvernementale. Comme première étape immédiate, le gouvernement pourrait envisager de renforcer les politiques du Conseil du Trésor. Par exemple, il pourrait explicitement interdire aux ministres d'inclure des éléments de nature partisane ou personnelle dans tout produit de communication dont le but est d'informer la population sur les programmes gouvernementaux, peu importe ceux qui les produisent et ceux qui organisent les activités au cours desquelles ils sont utilisés.



Les ministres pourraient également être tenus de s'assurer que les députés qui les représentent respectent les mêmes règles. Les politiques du Conseil du Trésor l'exigent déjà dans le cas de documents produits par les ministères. Rien ne devrait empêcher que des règles similaires s'appliquent à l'ensemble des annonces gouvernementales. Ces règles pourraient être renforcées de manière à exiger que les ministres soumettent à un examen par une tierce partie indépendante, qu'elle soit à l'intérieur ou à l'extérieur du gouvernement, tous les produits de communication proposés, y compris les chèques symboliques et les autres accessoires qu'eux-mêmes ou des représentants utilisent pour informer la population à propos des initiatives gouvernementales.

Quoique certaines de ces mesures puissent être incluses dans des politiques du Conseil de Trésor modifiées, il serait peut-être nécessaire d'ajouter des modifications à d'autres règles ou politiques gérées par le gouvernement ou la Chambre des communes pour s'assurer à une mise en œuvre coordonnée.

Je suis consciente qu'un gouvernement au pouvoir peut souhaiter ne pas limiter la possibilité d'ajouter un volet partisan à ses annonces publiques. De plus, réglementer l'ensemble des communications pour une controverse liée particulièrement à l'utilisation de chèques symboliques et d'autres accessoires peut sembler inutilement vaste. Néanmoins, il semble y avoir une tendance à accroître progressivement l'utilisation d'identifications partisans ou personnelles dans les communications gouvernementales. Je crois que des mesures devraient être adaptées pour aborder la question.

À mon avis, la pratique d'utiliser des éléments partisans lors d'annonces d'initiatives gouvernementales va trop loin et est susceptible de miner la confiance de la population dans l'intégrité des députés et des institutions qu'ils représentent. En effet, l'un des objectifs du Code est de préserver et d'accroître la confiance du public dans l'intégrité des députés et de la Chambre des communes. Il s'agit également de l'un des fondements qui sous-tendent la Loi à laquelle sont assujettis les titulaires de charge publique, dont les ministres, les ministres d'État et les secrétaires parlementaires.

ANNEXE I – DÉPUTÉS NOMMÉS DANS LES DEMANDES (tiré de la page 4)

Voici une liste des députés qui ont fait l'objet d'une demande d'enquête. Leur titre respectif correspond aux fonctions qu'ils exerçaient au moment où mon bureau a reçu les demandes. Les auteurs des demandes sont les suivants : l'honorable Wayne Easter, député de Malpeque (59 demandes); M. Yvon Godin, député d'Acadie—Bathurst (1 demande); l'honorable Geoff Regan, député de Halifax-Ouest (1 demande); M. Peter Stoffer, député de Sackville—Eastern Shore (2 demandes). Puisque la plupart des demandes ont été présentées par M. Easter, seules celles présentées par les députés Godin, Regan ou Stoffer sont inscrites en bas de page.

Députés assujettis uniquement au Code régissant les conflits d'intérêts des députés

- M. Mike Allen, député de Tobique—Mactaquac¹
- M. James Bezan, député de Selkirk—Interlake
- M. Steve Blaney, député de Lévis—Bellechasse
- M. Ray Boughen, député de Palliser
- M. Gordon Brown, député de Leeds—Grenville
- M. Patrick Brown, député de Barrie
- M. Paul Calandra, député d'Oak Ridges—Markham
- M. Blaine Calkins, député de Wetaskiwin
- M. Bob Dechert, député de Mississauga—Erindale
- M. Barry Devolin, député de Haliburton—Kawartha Lakes—Brock
- M. Royal Galipeau, député d'Ottawa—Orléans
- M^{me} Cheryl Gallant, députée de Renfrew—Nipissing—Pembroke
- M. Richard Harris, député de Cariboo—Prince George
- M. Russ Hiebert, député de Surrey-Sud—White Rock—Cloverdale
- M^{me} Candice Hoepfner, députée de Portage—Lisgar
- M. Daryl Kramp, député de Prince Edward—Hastings
- M. Guy Lauzon, député de Stormont—Dundas—South Glengarry
- M. Ben Lobb, député de Huron-Bruce
- M. James Lunney, député de Nanaimo—Alberni

¹ Demande d'enquête présentée par MM. Easter et Godin



M. Colin Mayes, *député d'Okanagan—Shuswap*
M. Phil McColeman, *député de Brant*
M. Larry Miller, *député de Bruce—Grey—Owen Sound*
M. Rick Norlock, *député de Northumberland—Quinte West*
M. Scott Reid, *député de Lanark—Frontenac—Lennox and Addington et leader adjoint du gouvernement à la Chambre des communes*²
M. Bev Shipley, *député de Lambton—Kent—Middlesex*
M^{me} Joy Smith, *députée de Kildonan—St. Paul*
M. Bruce Stanton, *député de Simcoe-Nord*
M. Brian Storseth, *député de Westlock—St. Paul*
M. David Tilson, *député de Dufferin—Caledon*
M. Tim Uppal, *député d'Edmonton—Sherwood Park*
M. Dave Van Kesteren, *député de Chatham—Kent—Essex*
M. Mike Wallace, *député de Burlington*
M. Chris Warkentin, *député de Peace River*
M. Stephen Woodworth, *député de Kitchener-Centre*
M. Terence Young, *député d'Oakville*

**Députés assujettis à la fois au Code régissant les conflits d'intérêts des députés
et à la Loi sur les conflits d'intérêts**³

L'honorable John Baird, C.P., *ministre des Transports, de l'Infrastructure et des Collectivités*
M. Colin Carrie, *secrétaire parlementaire de la ministre de la Santé*
M. Dean Del Mastro, *secrétaire parlementaire du ministre du Patrimoine canadien*
M. Rick Dykstra, *secrétaire parlementaire du ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration*
L'honorable Diane Finley, C.P., *ministre des Ressources humaines et du développement des compétences*
L'honorable Jim Flaherty, C.P., *ministre des Finances*

² Demande d'enquête présentée par MM. Easter et Stoffer

³ Postes occupés au moment de la demande

M^{me} Shelly Glover, *secrétaire parlementaire pour les Langues officielles*

L'honorable Gary Goodyear, C.P., *ministre d'État (Sciences et Technologie) (Agence fédérale de développement économique pour le Sud de l'Ontario)*

M. Laurie Hawn, *secrétaire parlementaire du ministre de la Défense nationale*

M. Randy Kamp, *secrétaire parlementaire de la ministre des Pêches et des Océans*

M. Gerald Keddy, *secrétaire parlementaire du ministre du Commerce international*⁴

M. Ed Komarnicki, *secrétaire parlementaire de la ministre des Ressources humaines et du Développement des compétences et de la ministre du Travail*

M. Pierre Lemieux, *secrétaire parlementaire du ministre de l'Agriculture*

M. Ted Menzies, *secrétaire parlementaire du ministre des Finances*

L'honorable James Moore, C.P., *ministre du Patrimoine canadien et des Langues officielles*

M. Rob Moore, *secrétaire parlementaire du ministre de la Justice*

L'honorable Bev Oda, C.P., *ministre de la Coopération internationale*

M. Pierre Poilievre, *secrétaire parlementaire du premier ministre et de la ministre des Affaires intergouvernementales*

L'honorable Jim Prentice, C.P., *ministre de l'Environnement*

L'honorable Lisa Raitt, C.P., *ministre des Ressources naturelles*

L'honorable Chuck Strahl, C.P., *ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, interlocuteur fédéral auprès des Métis et des Indiens non inscrits et ministre de l'Agence canadienne de développement économique du Nord*

L'honorable Greg Thompson, C.P., *ministre des Anciens Combattants*

L'honorable Vic Toews, C.P., *président du Conseil du Trésor*

L'honorable Peter Van Loan, C.P., *ministre de la Sécurité publique*

M^{me} Alice Wong, *secrétaire parlementaire pour le Multiculturalisme*

⁴ Demande d'enquête présentée par MM. Regan et Stoffer



ANNEXE II – QUESTIONS ENVOYÉES AUX DÉPUTÉS (tiré de la page 8)

1. Expliquez-nous les circonstances entourant la ou les annonces illustrées dans la ou les photos jointes à la lettre que le Commissariat vous a envoyée. Veuillez traiter des éléments suivants dans votre réponse :
 - Quelqu'un vous a-t-il demandé de faire cette annonce, et si oui, qui?
 - Agissiez-vous au nom d'une autre personne, comme un ministre?
2. Expliquez-nous comment vous en êtes venu à utiliser les chèques cérémoniaux ou les accessoires illustrés dans la photo. Dans votre explication, veuillez également répondre aux questions suivantes :
 - Quelqu'un vous a-t-il demandé ou suggéré d'utiliser les chèques cérémoniaux ou les accessoires pour cette annonce? Si oui, de qui s'agit-il et quels sont les propos tenus?
 - Vous-même, votre personnel ou quelqu'un d'autre a-t-il commandé ou préparé les chèques ou accessoires?
 - Avez-vous reçu des consignes sur leur dessin et leur présentation? Si oui, quelles sont ces consignes et qui vous les a données?
 - Vous a-t-on dit, avant l'annonce, que des chèques ou accessoires seraient utilisés?
3. Dites-nous si les chèques cérémoniaux ou les accessoires faisaient partie d'une stratégie de communications pour annoncer des subventions fédérales. Si c'était le cas, veuillez nous présenter les grands éléments de la stratégie et nous dire qui en est l'auteur.
4. Avez-vous reçu à un moment donné des consignes, instructions ou conseils du Parti conservateur du Canada ou d'un organisme connexe (comme le bureau de recherche parlementaire ou le caucus) sur la façon de faire des annonces publiques? Si oui, quelles sont ces consignes et qui vous les a données?
5. Utilisait-on couramment de tels chèques ou accessoires avant le dévoilement du Plan d'action économique du Canada? Si ce n'est pas le cas, savez-vous pourquoi on les a utilisés plus largement dans le cadre du Plan?

