



**Commissariat aux
conflits d'intérêts et à
l'éthique**

**Office of the Conflict
of Interest and Ethics
Commissioner**

Le rapport Gill

en vertu de la
LOI SUR LES CONFLITS D'INTÉRÊTS



Le 24 février 2016

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

Le rapport Gill

en vertu de la
LOI SUR LES CONFLITS D'INTÉRÊTS

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.parl.gc.ca>

© Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique, Parlement du Canada, 2016
022016-54F



TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE.....	1
LES PRÉOCCUPATIONS.....	3
LE PROCESSUS.....	5
LES CONSTATATIONS DE FAITS.....	7
Le contexte	7
Les lettres d'appui.....	7
Lettres d'appui et ordonnances de conformité antérieures touchant d'autres secrétaires parlementaires	8
Responsabilités des députés et des secrétaires parlementaires	9
LA POSITION DE M. GILL.....	11
ANALYSE ET CONCLUSION	13
Analyse	13
Conclusion.....	15

SOMMAIRE

Le présent rapport énonce les conclusions de mon étude menée en vertu de la *Loi sur les conflits d'intérêts* (la Loi) relativement à la conduite de M. Parm Gill, ancien secrétaire parlementaire et député de Brampton–Springdale, concernant des lettres d'appui qu'il a envoyées à un tribunal administratif en mai 2015.

J'ai entrepris cette étude de mon propre chef après avoir reçu des renseignements selon lesquels M. Gill avait, à la demande de deux de ses électeurs, écrit des lettres d'appui au Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) concernant des demandes de licences de radiodiffusion. Il a signé les lettres en tant que député et n'a pas utilisé son titre de secrétaire parlementaire.

J'ai examiné la conduite de M. Gill en vertu de l'article 9 de la Loi qui interdit à tout titulaire de charge publique de se prévaloir de ses fonctions officielles pour tenter d'influencer la décision d'une autre personne dans le but de favoriser de façon irrégulière l'intérêt personnel de toute autre personne.

Les secrétaires parlementaires exercent des responsabilités qui sont plus grandes que celles qu'ils détiennent en tant que députés. Le rôle de secrétaire parlementaire a évolué au cours des années pour inclure l'aide aux ministres quant au développement de politiques ministérielles précises. Étant donné l'influence particulière qu'ils peuvent avoir compte tenu de leur rôle gouvernemental, il serait inapproprié pour les secrétaires parlementaires, tout comme pour les ministres, de tenter d'influencer un tribunal administratif qui est censé fonctionner indépendamment du gouvernement relativement à son processus décisionnel. Les secrétaires parlementaires ne peuvent se soustraire à leurs responsabilités en tant que titulaires de charge publique principaux en signant uniquement comme députés, même s'ils n'incluent pas leur titre de secrétaire parlementaire.

Quoique l'article 64 stipule que la Loi n'interdit pas les activités qu'exercent les titulaires de charge publique qui sont membres de la Chambre des communes, il n'a pas préséance sur les autres dispositions de la Loi. L'article 64 ne peut être compris comme une disposition qui permet aux ministres et aux secrétaires parlementaires d'apporter un soutien aux électeurs quelles que soient les circonstances ou d'exercer des activités qui les placeraient en contravention de la Loi.

Bien que je croie que M. Gill a agi sans mauvaises intentions, j'ai conclu qu'il a contrevenu à l'article 9 de la Loi en envoyant des lettres d'appui au CRTC pour le compte de deux électeurs lorsqu'il était secrétaire parlementaire. Tout comme aux ministres, il est interdit aux secrétaires parlementaires d'envoyer des lettres d'appui à des tribunaux administratifs relativement à leur processus décisionnel, peu importe s'ils indiquent clairement ou non qu'ils sont secrétaires parlementaires.



LES PRÉOCCUPATIONS

Le 7 octobre 2015, j'ai reçu un courriel d'un membre du public m'indiquant que M. Parm Gill, alors qu'il était secrétaire parlementaire du ministre du Commerce international, avait écrit des lettres d'appui pour le compte de deux demandeurs de licences de radiodiffusion. Ces deux lettres, signées par M. Gill à titre de député, étaient adressées au Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC). Selon son site Web, le CRTC « est un tribunal administratif qui réglemente et surveille la radiodiffusion et les télécommunications dans l'intérêt du public ».

Les deux demandeurs souhaitaient obtenir une licence de radiodiffusion pour exploiter une station de radio AM commerciale à la fréquence 1350 kHz à Brampton, en Ontario, afin de desservir la population multiculturelle de langue anglaise. Les lettres d'appui bénéficieraient à deux électeurs de la circonscription de M. Gill.

L'article 9 de la *Loi sur les conflits d'intérêts* (la Loi) interdit à tout titulaire de charge publique de se prévaloir de ses fonctions officielles pour tenter d'influencer la décision d'une autre personne dans le but de favoriser de façon irrégulière l'intérêt personnel de toute autre personne.

Sur la base de ces renseignements, j'avais des motifs de croire que M. Gill aurait contrevenu à l'article 9 de la Loi.



LE PROCESSUS

Le 13 octobre 2015, j'ai entrepris une étude de mon propre chef conformément au paragraphe 45(1) de la *Loi sur les conflits d'intérêts* (la Loi). J'ai écrit à M. Parm Gill pour l'informer que, selon les renseignements dont je disposais, il semblait qu'il avait, en contravention de l'article 9 de la Loi, écrit deux lettres au Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes en appui à des demandes de licences de radiodiffusion dont chacune bénéficierait à un de ses électeurs.

J'ai demandé à M. Gill de me fournir une réponse écrite à mes préoccupations ainsi que tout document pertinent à mon étude. J'ai reçu sa réponse le 4 novembre 2015 et j'ai ensuite procédé à une entrevue avec lui le 9 décembre 2015. Étant donné que je n'ai pas fait d'entrevues avec d'autres témoins à ce sujet et que je n'ai pas reçu de documentation autre que celle fournie par M. Gill, je n'ai pas eu à tenir de deuxième entrevue avec lui.

Conformément à la pratique que j'ai instaurée lorsque j'effectue une étude, j'ai donné à M. Gill l'occasion de commenter l'ébauche des sections factuelles du présent rapport avant de le finaliser, soit les sections intitulées Les préoccupations, Le processus, Les constatations de faits et La position de M. Gill.



LES CONSTATATIONS DE FAITS

Le contexte

Monsieur Parm Gill a été député de Brampton–Springdale du 2 mai 2011 au 2 août 2015. Le 19 septembre 2013, M. Gill a été nommé secrétaire parlementaire du ministre des Anciens Combattants. En devenant secrétaire parlementaire, M. Gill devenait assujéti à la *Loi sur les conflits d'intérêts* (la Loi) à titre de titulaire de charge publique principal.

Le 23 janvier 2015, M. Gill a cessé d'être secrétaire parlementaire du ministre des Anciens Combattants et est devenu secrétaire parlementaire du ministre du Commerce international.

Les lettres d'appui

Monsieur Gill a spécifié que la première et plus importante responsabilité des députés est de représenter leurs électeurs parce qu'ultimement, ce sont eux qui les ont élus. Il considérait que son rôle était de les aider et de les servir de toutes les manières possibles. Il a ajouté que dans son rôle de député, s'il pouvait aider les organisations qui font du bon travail dans leur communauté, il le ferait et ses électeurs et la communauté en bénéficieraient.

Monsieur Gill a mentionné qu'il était habituel pour son bureau de circonscription de communiquer avec des bureaux gouvernementaux afin de venir en aide à ses électeurs, et a indiqué l'avoir souvent fait. Il a mentionné avoir souvent aidé des électeurs pour des dossiers touchant les pensions, l'assurance-emploi ou l'immigration, laquelle constituait la majorité des cas.

Monsieur Gill a admis volontiers avoir envoyé des lettres d'appui au Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) pour deux de ses électeurs, et a indiqué l'avoir fait à titre de député seulement.

Dans sa représentation écrite, M. Gill a soutenu que ses relations avec les deux électeurs qu'il a appuyés étaient strictement de nature professionnelle et découlaient de ses responsabilités de député. M. Gill a dit qu'il ne décrirait pas ces électeurs comme des amis et qu'ils n'avaient pas appuyé financièrement ni moralement aucune de ses campagnes électorales. M. Gill a indiqué avoir accepté de les aider puisque ces électeurs l'avaient approché, séparément, dans son rôle de député.

Monsieur Gill m'a fait remarquer qu'il avait essentiellement répété dans ses deux lettres d'appui, l'une datée du 4 mai 2015 et l'autre du 6 mai 2015, l'information que les deux demandeurs lui avaient fournie, et que les deux lettres étaient pratiquement identiques. Les lettres ont été envoyées au CRTC et appuyaient chacune une demande de licence de



radiodiffusion afin d'exploiter une station de radio AM commerciale à la fréquence 1350 kHz à Brampton, en Ontario. Ces lettres fournissaient quelques détails sur la clientèle visée par chacune des demandes déposées ainsi que la programmation proposée, laquelle visait la clientèle multiculturelle de langue anglaise à Brampton. Dans ces lettres d'appui, M. Gill faisait état de l'historique d'implication communautaire des deux électeurs.

Chaque lettre d'appui portait l'en-tête de la Chambre des communes et la signature identifiait M. Gill uniquement comme député et ne mentionnait pas qu'il était secrétaire parlementaire.

En vérifiant les renseignements qui sont du domaine public, le Commissariat a découvert que le CRTC a reçu trois demandes de licences de radiodiffusion afin d'exploiter une station de radio à la fréquence 1350 kHz à Brampton. Le 21 octobre 2015, le CRTC a approuvé une des demandes qui étaient appuyées par M. Gill.

Lettres d'appui et ordonnances de conformité antérieures touchant d'autres secrétaires parlementaires

En janvier 2013, j'ai eu connaissance que deux secrétaires parlementaires avaient envoyé des lettres d'appui au CRTC. J'ai émis des ordonnances de conformité aux deux secrétaires parlementaires le 24 janvier 2013, les prescrivant alors de s'abstenir d'envoyer de telles lettres d'appui à d'autres organismes similaires à l'avenir sans d'abord obtenir l'approbation du Commissariat. Ces ordonnances de conformité, rendues publiques, précisaient ce qui suit :

Étant donné que vous avez envoyé une lettre au Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes [...] en appui d'une station de radio communautaire [...];

Étant donné que vous êtes secrétaire parlementaire avec des fonctions officielles et que vous êtes assujetti à la Loi sur les conflits d'intérêts à titre de titulaire de charge publique principal;

Étant donné que l'article 9 de la Loi sur les conflits d'intérêts interdit à tout titulaire de charge publique de se prévaloir de ses fonctions officielles pour tenter d'influencer un processus décisionnel alors que cela aurait pour effet de favoriser de façon irrégulière les intérêts personnels de toute autre personne;

Étant donné que le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes est un tribunal quasi judiciaire qui est censé agir de façon indépendante du gouvernement en matière de processus décisionnel;

En rédigeant cette lettre d'appui à un tribunal à l'égard de son processus décisionnel, vous avez agi de façon irrégulière. La rédaction d'une telle lettre serait irrégulière que vous vous soyez identifié comme secrétaire parlementaire ou non.

[traduction]

En octobre 2013, j'ai émis une directive intitulée *Servir ses électeurs lorsqu'on est ministre ou secrétaire parlementaire* dans laquelle j'ai indiqué ce qui suit :

Les ministres et secrétaires parlementaires, de même que leur personnel (ministériel, de la Colline ou du bureau de circonscription), ne peuvent en aucun cas tenter d'intervenir dans le processus décisionnel d'un tribunal administratif au nom d'un électeur quelconque provenant d'une circonscription quelconque, ou de faire accélérer le traitement d'une demande. Un tel geste pourrait être jugé comme une tentative d'influencer une décision, ce qui est contraire à l'article 9 de la Loi.

Responsabilités des députés et des secrétaires parlementaires

Dans la correspondance envoyée à M. Gill en novembre 2013 à la suite de sa première nomination à titre de secrétaire parlementaire, le Commissariat a joint la directive dont je viens de faire état ci-dessus. M. Gill m'a dit ne pas se souvenir clairement avoir reçu ou lu ni la correspondance, ni la directive.

Lors de mon entrevue avec M. Gill, j'ai discuté avec lui des ordonnances de conformité émises à des secrétaires parlementaires en janvier 2013. Il m'a informé qu'il en avait eu vaguement connaissance, mais qu'il croyait que ces secrétaires parlementaires s'étaient retrouvés en difficulté parce qu'ils avaient utilisé leur titre ou l'en-tête de secrétaire parlementaire, ce que lui-même n'avait pas fait en envoyant les lettres d'appui au CRTC pour le compte de ses électeurs.



LA POSITION DE M. GILL

Dans sa représentation écrite, M. Gill a indiqué qu'il a respecté les conseils et directives émises par le gouvernement du Canada et par le Commissariat quant à l'envoi de lettres d'appui. Cependant, lors de son entrevue, il n'a pas été en mesure de préciser à quels conseils et directives il faisait référence autrement que des conseils que des collègues et ses employés ont été en mesure de lui fournir à cet égard.

Monsieur Gill a ajouté qu'il ne se souvient pas avoir envoyé d'autres lettres au Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC), et qu'en ayant envoyé les deux lettres au CRTC, il n'avait nullement l'intention d'influencer la décision de ce tribunal administratif.

Il m'a dit qu'il n'avait pas demandé au CRTC d'agir de quelque façon, et qu'il n'a pas demandé à qui que ce soit (fonctionnaire ou personnel ministériel) du ministère connu à l'époque sous le nom de ministère du Commerce international, de communiquer avec un représentant du gouvernement du Canada au nom des deux électeurs qu'il appuyait.

Monsieur Gill a indiqué qu'il avait utilisé du papier à en-tête avec son titre de député et non pas son titre de secrétaire parlementaire, et que lorsqu'il a signé les lettres, il l'a fait à titre de député seulement et n'a pas mentionné son titre de secrétaire parlementaire. Il a dit avoir fait bien attention de ne pas utiliser ses responsabilités de secrétaire parlementaire pour tenter d'influencer quelqu'un ou la décision d'une personne quelconque.

Il m'a aussi indiqué que l'article 64 de la Loi lui permettait d'exercer de bon droit des activités auxquelles les députés se livrent habituellement pour le compte d'électeurs.

Monsieur Gill a témoigné que s'il était dans la même situation aujourd'hui, il ferait probablement les choses différemment.



ANALYSE ET CONCLUSION

Analyse

Dans cette étude, je devais déterminer si M. Parm Gill a contrevenu à l'article 9 de la *Loi sur les conflits d'intérêts* (la Loi) en envoyant des lettres d'appui concernant des demandes de licences de radiodiffusion pour une nouvelle station de radio au Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) pour le compte de deux de ses électeurs alors qu'il était secrétaire parlementaire. À titre de secrétaire parlementaire, M. Gill était un titulaire de charge publique principal assujéti à la Loi.

L'article 9 de la Loi est libellé ainsi :

9. Il est interdit à tout titulaire de charge publique de se prévaloir de ses fonctions officielles pour tenter d'influencer la décision d'une autre personne dans le but de favoriser son intérêt personnel ou celui d'un parent ou d'un ami ou de favoriser de façon irrégulière celui de toute autre personne.

Il ne fait aucun doute que les lettres envoyées par M. Gill visaient à influencer la décision du CRTC de façon à favoriser les intérêts personnels des deux électeurs.

Les électeurs de M. Gill n'étaient pas de ses amis ni des membres de sa famille, et M. Gill ne cherchait pas à favoriser son intérêt personnel. Il reste à établir s'il tentait de favoriser de façon irrégulière l'intérêt personnel des deux électeurs en envoyant les lettres d'appui.

Il est depuis longtemps admis que lorsqu'un ministre tente d'influencer un tribunal administratif (que l'on appelle parfois un tribunal quasi judiciaire) au sujet d'un dossier dont ce tribunal a la responsabilité, il agit de façon irrégulière. Je suis d'avis que les considérations s'appliquant aux ministres quant aux façons d'agir à l'endroit des tribunaux administratifs doivent aussi s'appliquer aux secrétaires parlementaires.

Les secrétaires parlementaires exercent des responsabilités plus grandes que celles qu'ils détiennent en tant que députés. Le rôle de secrétaire parlementaire a évolué au cours des années, en particulier dans le domaine de l'aide aux ministres pour le développement de politiques ministérielles précises. Ils ont de nos jours des fonctions gouvernementales en sus de leurs fonctions législatives. Le document *Pour un gouvernement responsable : Guide du ministre et du ministre d'État* de l'ancien premier ministre Harper paru en 2011, de même que le document *Pour un gouvernement ouvert et responsable* du premier ministre Trudeau paru en novembre 2015 indiquent tous les deux que :



Il incombe généralement aux secrétaires parlementaires d'aider le ministre à s'acquitter de certaines de ses responsabilités parlementaires, publiques et ministérielles.

J'ai mentionné dans Les constatations de faits que j'ai émis des ordonnances de conformité le 24 janvier 2013 à deux secrétaires parlementaires ayant rédigé des lettres d'appui à un tribunal administratif à l'égard de son processus décisionnel. Dans ces ordonnances de conformité, j'ai indiqué expressément que les secrétaires parlementaires avaient agi de façon irrégulière en rédigeant ces lettres d'appui.

Dans mon Rapport annuel 2012-2013, j'ai fait référence à ces ordonnances de conformité et j'ai écrit :

À l'égard des secrétaires parlementaires, j'ai fait remarquer que leur poste comprenait des fonctions gouvernementales officielles et que le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes doit opérer indépendamment du gouvernement lorsqu'il prend des décisions.

Ces observations s'appliquent également dans ce cas.

Comme mentionné dans Les constatations de faits, j'ai déjà établi que les ministres et secrétaires parlementaires ne peuvent se soustraire à leurs responsabilités à titre de titulaires de charge publique principaux en signant uniquement comme député et en évitant d'inclure leur titre de ministre ou secrétaire parlementaire dans une lettre d'appui ou dans toute autre correspondance. Cela est dû à l'influence particulière que les ministres et secrétaires parlementaires peuvent avoir à titre de membre du gouvernement.

Monsieur Gill a invoqué l'article 64 de la Loi, comme il a été mentionné précédemment. Ma directive d'octobre 2013 indique que l'article 64 de la Loi ne peut être utilisé pour autoriser les ministres et secrétaires parlementaires à apporter un soutien aux électeurs dans n'importe quelles circonstances. Il faut tenir compte de l'article 64 dans l'interprétation des autres dispositions de la Loi, mais cet article n'a pas préséance sur ces autres dispositions. L'article 64 ne peut être compris comme une disposition qui permet aux ministres et aux secrétaires parlementaires d'exercer des activités qui les placeraient en contravention de la Loi.

La section pertinente de l'article 64 de la Loi est ainsi libellée :

64. (1) *Sous réserve du paragraphe 6(2) et des articles 21 et 30, la présente loi n'interdit pas les activités qu'exercent les titulaires de charge publique et les ex-titulaires de charge publique qui sont membres du Sénat ou de la Chambre des communes.*

Monsieur Gill avait à sa disposition ma directive d'octobre 2013 dans laquelle je précisais ma position à ce sujet. Dans cette directive, je précise qu'en aucun cas les ministres et secrétaires parlementaires ne peuvent tenter d'intervenir dans le processus décisionnel d'un tribunal administratif au nom d'un électeur ou de faire accélérer une demande puisqu'un tel geste pourrait être jugé comme une tentative d'influencer une décision, ce qui est contraire à l'article 9 de la Loi.

Monsieur Gill a mentionné qu'il croyait qu'en évitant d'utiliser son titre de secrétaire parlementaire, il pouvait envoyer les lettres d'appui, précisant qu'il n'avait pas lu les ordonnances de conformité. Je crois que M. Gill a agi de bonne foi, mais n'a pas saisi toute l'ampleur de mes avis antérieurs.

Conclusion

Bien que je croie que M. Gill a agi sans mauvaises intentions, je dois néanmoins conclure qu'il a contrevenu à l'article 9 de la Loi en envoyant ces lettres d'appui au CRTC, un tribunal administratif, alors qu'il était secrétaire parlementaire.

Les secrétaires parlementaires ne peuvent pas envoyer de lettres d'appui à un tribunal administratif, peu importe si la signature utilisée est celle de député seulement ou celle de secrétaire parlementaire.

