

**MODERNISATION DE LA LÉGISLATION SUR LES CONFLITS D'INTÉRÊTS
DU MANITOBA**

RECOMMANDATIONS DU COMMISSAIRE AUX CONFLITS D'INTÉRÊTS

M. JEFFREY SCHNOOR, C.R.

AVRIL 2018

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ.....	1
EXECUTIVE SUMMARY	3
CHAPITRE 1 INTRODUCTION	5
1. Contexte.....	5
2. Principes.....	6
3. Quelques définitions.....	7
CHAPITRE 2 OBLIGATIONS DES DÉPUTÉS.....	9
1. Définition du conflit d'intérêts.....	9
2. Procédure en cas de conflit d'intérêts.....	11
3. Obligations supplémentaires des ministres.....	12
4. Contrats avec le gouvernement du Manitoba.....	14
5. Cadeaux et autres avantages.....	15
CHAPITRE 3 DIVULGATION.....	20
1. Quels devraient être les renseignements divulgués?.....	20
2. Processus de divulgation des renseignements.....	22
3. Obligations supplémentaires en matière de divulgation pour les ministres.....	24
4. Sanctions.....	24
CHAPITRE 4 OBLIGATIONS DES ANCIENS DÉPUTÉS ET MINISTRES.....	26
CHAPITRE 5 CONFORMITÉ ET EXÉCUTION.....	29
1. Conseils.....	29
2. Plaintes et enquêtes.....	30
CHAPITRE 6 LE COMMISSAIRE.....	36
CHAPITRE 7 AUTRES QUESTIONS.....	38
1. Entrée en vigueur.....	38
2. Formulaires.....	38
3. Prolongation.....	39
4. Examen obligatoire.....	39
5. Portée future de la Loi.....	39
6. Prochaines étapes.....	41
CHAPITRE 8 RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS.....	42

RÉSUMÉ

Le Manitoba possède la législation la plus ancienne et, on pourrait dire, la plus faible du Canada sur les conflits d'intérêts. Le présent rapport propose un cadre de travail pour la moderniser. Il a été préparé par le commissaire aux conflits d'intérêts du Manitoba, M. Jeffrey Schnoor, c.r., à la demande du leader du gouvernement à l'Assemblée, M. Cliff Cullen.

La Loi actuelle (Loi sur les conflits d'intérêts au sein de l'Assemblée législative et du Conseil exécutif) énonce les obligations des membres de l'Assemblée législative du Manitoba lorsqu'ils se trouvent en situation de conflit d'intérêts et elle prévoit pour eux l'obligation de divulguer publiquement certains des biens et intérêts qu'ils possèdent. Cependant, elle renferme beaucoup d'anomalies et de déficiences. En termes généraux, la Loi actuelle donne une définition trop restreinte du conflit d'intérêts, exige la divulgation inadéquate de l'actif et du passif des députés, et prévoit une méthode inefficace à l'égard du respect des obligations.

Le présent rapport recommande qu'on ne limite pas le conflit d'intérêts aux questions pécuniaires et qu'on en élargisse la définition. Il devrait y avoir conflit d'intérêts lorsqu'un député exerce un pouvoir officiel ou s'acquitte d'une fonction ou d'un devoir officiel qui lui donne la possibilité de favoriser les intérêts privés d'une autre personne. Étant donné le risque accru de conflits d'intérêts, des restrictions supplémentaires devraient s'appliquer aux ministres. Sauf si le commissaire aux conflits d'intérêts l'autorise (avec ou sans conditions), un ministre ne devrait pas pouvoir occuper un emploi ou effectuer un travail autonome, être gérant ou propriétaire d'une entreprise, détenir des valeurs qui ne sont pas cotées en bourse, ni être dirigeant ou administrateur d'une organisation.

La Loi actuelle n'empêche aucunement les députés et leurs familles de recevoir des dons ou autres avantages semblables. Elle les oblige seulement à déclarer les dons de plus de 250 \$. Le rapport recommande que les députés et les membres de leur famille immédiate ne soient pas autorisés à accepter des dons qui sont liés à l'exercice de leurs attributions, sauf s'ils les reçoivent dans le cadre normal du protocole, des coutumes ou des obligations sociales qui accompagnent habituellement les charges de leur fonction. Les dons autorisés d'une valeur de plus de 250 \$ devraient quand même être déclarés. Le rapport propose aussi que les déplacements en avion non commercial ou privé soient interdits sauf sur autorisation préalable du commissaire. À quelques exceptions près, il devrait être interdit aux lobbyistes de faire des dons aux fonctionnaires. Un député ne devrait pas non plus être sciemment partie à un contrat avec le gouvernement du Manitoba en vertu duquel il reçoit un avantage.

Ce rapport recommande que la divulgation publique que les députés sont tenus de faire soit beaucoup plus étendue. Les députés devraient déclarer tout leur actif et leur passif, ceux des

membres de leur famille immédiate, ainsi que ceux de toute société privée dans laquelle ils ont un intérêt. Ils devraient également être tenus de déclarer leurs sources de revenus et celles des membres de leur famille immédiate. Des exceptions pourraient s'appliquer pour les actifs et les passifs peu susceptibles de donner lieu à un conflit d'intérêts. Les états de divulgation devraient être déposés auprès du commissaire aux conflits d'intérêts, qui les mettrait ensuite à la disposition du public en ligne. Les ministres devraient être tenus de déclarer des renseignements supplémentaires au commissaire et de se réunir avec lui pour parler de la façon dont ils peuvent organiser leurs affaires de manière à éviter ou à limiter les conflits d'intérêts.

Ce rapport recommande aussi l'application de certaines restrictions sur le travail et les activités des députés et des ministres lorsqu'ils quittent leurs fonctions. Ces restrictions devraient s'appliquer pendant un an pour les députés et pendant deux ans pour les ministres.

Le commissaire aux conflits d'intérêts devrait continuer de conseiller les députés et être habilité à fournir des conseils confidentiels par écrit. Cela devrait également être offert aux anciens députés.

Contrairement au Manitoba, chaque province et territoire du Canada autorise son commissaire à recevoir des plaintes et à enquêter lorsqu'on estime qu'un député n'a peut-être pas respecté les exigences en matière de conflits d'intérêts. Selon la Loi actuelle, il incombe à l'électeur de porter ce genre de plainte devant le tribunal. Ce rapport recommande que le processus soit modifié. Les plaintes devraient être adressées au commissaire, qui devrait disposer de tous les pouvoirs nécessaires pour enquêter, y compris celui d'obliger à témoigner et à produire des documents. Si le commissaire découvre qu'un député a enfreint les règles sur les conflits d'intérêts, il devrait pouvoir recommander une sanction appropriée. Il pourrait s'agir d'une réprimande, d'une amende, d'une suspension du député sans traitement ou d'une déclaration selon laquelle le siège du député est vacant. Lorsque l'Assemblée législative reçoit le rapport du commissaire, elle devrait procéder à un vote pour accepter ou rejeter les recommandations du commissaire.

Le commissaire fournit des conseils aux députés de tous les partis et, lorsqu'il traitera les plaintes, il lui faudra prendre des décisions difficiles et peut-être controversées à l'égard de personnes qui détiennent le pouvoir politique. Par conséquent, le présent rapport recommande des mesures supplémentaires pour mieux assurer l'indépendance du commissaire.

Enfin, il est recommandé qu'une nouvelle loi fondée sur les recommandations formulées dans ce rapport entre en vigueur immédiatement après les prochaines élections provinciales ou dans l'année qui suit son adoption, selon l'échéance qui arrive en dernier. En outre, la nouvelle loi devrait obligatoirement faire l'objet d'un examen du commissaire et de l'Assemblée législative tous les cinq ans.

EXECUTIVE SUMMARY

Manitoba has the oldest and arguably the weakest conflict of interest legislation in Canada. This report proposes a framework to modernize the legislation. It was prepared by Manitoba's Conflict of Interest Commissioner, Jeffrey Schnoor, Q.C., at the request of the Government House Leader, the Honourable Cliff Cullen.

The current Act (*The Legislative Assembly and Executive Council Conflict of Interest Act*) sets out the obligations of members of the Manitoba Legislative Assembly when they find themselves in a conflict of interest and sets out their obligation to disclose to the public certain of their assets and interests. However, the Act has many anomalies and deficiencies. In broad terms, the current Act defines conflict of interest too narrowly, requires inadequate disclosure of assets and liabilities and provides an ineffective method of enforcement of obligations.

This report recommends that conflict of interest should not be restricted to pecuniary matters and should be more broadly defined. A conflict of interest would arise when a member exercises an official power, duty or function that provides an opportunity to further his or her private interests, or those of his or her family, or to improperly further another person's private interests. In light of the greater potential for conflicts of interest, additional restrictions would apply to Cabinet Ministers. Unless the Conflict of Interest Commissioner authorizes it (with or without conditions), a Minister would not be allowed to engage in employment or self-employment or the management or ownership of a business, to own securities that are not publicly traded or to be an officer or director of an organization.

The current Act has no restrictions on members and their families receiving gifts and other such benefits. Their only obligation is to disclose gifts with a value over \$250. The report recommends that members and their immediate family not be permitted to accept a gift that is connected with the performance of their duties of office, unless it is received as an incident of the protocol, customs or social obligations that normally accompany the responsibilities of office. Permitted gifts with a value over \$250 would still have to be disclosed. The report also proposes that travel on non-commercial or private aircraft not be allowed except with the prior approval of the Commissioner. With minor exceptions, lobbyists would be prohibited from giving gifts to public officials. A member should also not knowingly be party to a contract with the Government of Manitoba under which the member receives a benefit.

This report recommends a major expansion of the public disclosure that members must make. Members would have to disclose all their assets and liabilities and those of their immediate family members, as well as of any private corporations in which they have an interest. They would also disclose their sources of income and those of their immediate family. Exceptions would be made for assets and liabilities with little likelihood of giving rise to a conflict of

interest. Disclosure statements would be filed with the Conflict of Interest Commissioner, who would then make them available for online public inspection. Cabinet Ministers would be required to disclose additional information to the Commissioner and to meet with him or her to discuss how to arrange their affairs so as to avoid or minimize conflicts of interest.

This report also recommends restrictions on the employment and activities of members and Ministers after they leave office. These restrictions would apply for one year, in the case of members, and for two years in the case of Ministers.

The Conflict of Interest Commissioner would continue to provide advice to members and would be empowered to provide confidential written advice. This would also be available to former members.

Every jurisdiction in Canada – except Manitoba – empowers its Commissioner to receive and investigate complaints where it is felt a member may not have complied with the conflict of interest requirements. The current Act places the onus on individual voters to take such complaints to court. This report recommends that this process be changed. Complaints should go to the Commissioner, who should have full powers to investigate, including the power to compel testimony and the production of documents. If the Commissioner finds that a member has breached the conflict of interest rules, he or she should be able to recommend an appropriate sanction. These could include a reprimand, a fine, the suspension of the member without pay or a declaration that the member's seat is vacant. Once in receipt of such a report from the Commissioner, the Legislative Assembly should be required to vote to either accept or reject all of the Commissioner's recommendations.

The Commissioner provides advice to members of all parties and, when dealing with complaints, will have to make difficult and potentially controversial decisions about people who hold political power. As a result, this report also recommends additional measures to better assure the independence of the Commissioner.

Finally, it is recommended that new legislation based on this report's recommendations should come into force immediately following the next provincial election or 12 months after it is passed, whichever comes last. The new legislation should be subject to a mandatory review by the Commissioner and the Legislative Assembly every five years.

CHAPITRE 1

INTRODUCTION

1. Contexte

La confiance du public est le fondement même de nos institutions démocratiques. L'un des principaux piliers de cette confiance est l'assurance que les représentants élus agiront toujours pour le bien commun et non dans leur intérêt personnel – c'est-à-dire en visant le mieux-être de tous et non leur enrichissement personnel. La législation sur les conflits d'intérêts contribue à donner cette assurance aux citoyens.

Comme je l'ai mentionné dans mes deux derniers rapports annuels, la législation sur les conflits d'intérêts du Manitoba est désuète et a grandement besoin d'être réformée. Je me réjouis donc d'avoir été sollicité pour fournir mes recommandations sur sa modernisation. Les recommandations contenues dans le présent rapport sont fondées sur mon expérience en tant que commissaire aux conflits d'intérêts : j'ai eu l'occasion unique de constater dans quels contextes la législation actuelle est efficace et – ce qui arrive plus souvent – dans quels contextes elle ne l'est pas. Ces recommandations sont également fondées sur mon examen de la législation en vigueur dans d'autres provinces et territoires canadiens et sur les recommandations en faveur de sa réforme formulées par d'autres entités. Le présent rapport explique les raisons de mes recommandations, mais il n'examine pas les écrits universitaires produits sur les conflits d'intérêts. Il porte sur la formulation d'un ensemble de recommandations claires et pragmatiques qui peuvent orienter l'élaboration d'une nouvelle législation manitobaine.

Promulguée en 1983 et entrée en vigueur en 1985, la Loi sur les conflits d'intérêts au sein de l'Assemblée législative et du Conseil exécutif (la « Loi actuelle ») est le principal texte législatif qui traite des situations de conflit d'intérêts touchant les députés à l'Assemblée législative du Manitoba. Il s'agit maintenant de la plus ancienne loi de ce genre encore en vigueur au Canada.

La Loi actuelle énonce les obligations des députés à l'Assemblée législative lorsqu'ils se trouvent en situation de conflit d'intérêts et elle prévoit pour eux l'obligation de divulguer publiquement certains des biens et intérêts qu'ils possèdent. Cependant, la Loi renferme beaucoup d'anomalies et de lacunes qui seront analysées tout au long du présent rapport. De manière générale, la Loi actuelle donne une définition trop restreinte du conflit d'intérêts en mettant l'accent sur le gain financier et en ignorant les autres façons dont un député à l'Assemblée législative pourrait faire passer ses intérêts personnels avant le bien commun. La Loi actuelle exige des députés qu'ils divulguent des actifs peu susceptibles de donner lieu à un

conflit d'intérêts et n'exige pas la divulgation d'autres actifs (et passifs) présentant une forte probabilité de conflits d'intérêts. Pratiquement aucune limite n'est imposée aux cadeaux que peuvent recevoir les députés. La Loi actuelle n'incite pas les députés à demander conseil et ne prévoit pas de méthode adéquate de surveillance du respect des obligations. Elle traite de questions qui ne sont pas liées aux conflits d'intérêts des députés à l'Assemblée législative (notamment les obligations d'après-mandat des hauts fonctionnaires) et omet de traiter de certaines questions, qui doivent alors être régies par d'autres lois (notamment des articles de la Loi sur l'Assemblée législative qui interdisent aux députés de faire certaines transactions avec le gouvernement provincial). Ces questions – et d'autres questions relevant de la Loi actuelle – exigent le remplacement de la Loi actuelle.

Recommandation 1

La Loi sur les conflits d'intérêts au sein de l'Assemblée législative et du Conseil exécutif devrait être abrogée et remplacée par une nouvelle loi (« la nouvelle Loi ») qui prévoit un code complet régissant les conflits d'intérêts touchant les députés (et les anciens députés) à l'Assemblée législative du Manitoba.

Recommandation 2

Les dispositions qui ne traitent pas des conflits d'intérêts touchant les députés à l'Assemblée législative (comme les conflits d'intérêts touchant les hauts fonctionnaires) devraient être incluses dans d'autres lois.

2. Principes

Conformément aux objectifs de la législation sur les conflits d'intérêts, les recommandations sur la modernisation de la législation seront fondées sur les principes clés suivants :

- **Intégrité.** Les députés à l'Assemblée législative devraient être tenus de respecter des normes de conduite rigoureuses qui favorisent la confiance du public dans leur intégrité.
- **Transparence.** Les députés devraient être tenus de divulguer des renseignements suffisants sur leurs actifs et passifs pour permettre au public de juger s'ils font passer le bien commun avant tout intérêt personnel.
- **Clarté.** Les obligations imposées par la nouvelle Loi devraient être claires et compréhensibles pour les députés et les citoyens. Les dispositions permettant l'exercice du pouvoir discrétionnaire devraient comporter des critères clairs. Les députés devraient avoir accès à des conseils indépendants et non partisans pour les aider à s'acquitter de leurs obligations.

- **Efficacité.** La Loi devrait mettre l'accent sur l'observation volontaire des dispositions législatives par les députés. Toutefois, la nouvelle Loi devrait également prévoir une méthode efficace et transparente de surveillance du respect des obligations assortie de conséquences graves en cas de violation.
- **Efficacité et économie.** Il devrait être aussi simple que possible de respecter les exigences de la nouvelle Loi, en particulier les exigences en matière de divulgation. Même si les exigences élargies qui seront recommandées – en particulier les dispositions relatives aux conseils et au respect des obligations – occasionneront inévitablement une hausse des besoins en matière de ressources administratives, tous les efforts devraient viser à limiter ces besoins autant que possible.
- **Valeur de la fonction publique.** Notre système démocratique a besoin de gens compétents qui sont désireux de se présenter aux élections et de servir le public. Il faut veiller à ce que, dans la mesure du possible, les exigences de la nouvelle Loi ne soient pas lourdes au point de dissuader indûment les personnes de remplir une charge politique.

3. Quelques définitions

Il est utile de définir ou de qualifier quelques termes qui apparaîtront tout au long du présent document.

« Député » désigne un député à l'Assemblée législative, et « ministre » désigne un ministre du Cabinet, y compris le premier ministre (officiellement appelé membre du Conseil exécutif). Le présent rapport recommande le respect par les ministres de certaines autres obligations. À la suite d'une récente modification à la Loi sur la gestion des finances publiques¹, le Conseil du Trésor peut maintenant compter parmi ses membres des députés qui ne sont pas ministres. Étant donné l'importance du Conseil du Trésor dans la prise de décisions concernant les dépenses publiques, tous ses membres devraient être considérés comme des ministres aux fins de leurs obligations en vertu de la nouvelle Loi.

Recommandation 3

Le terme « ministre » devrait inclure tous les membres du Conseil du Trésor.

Certaines obligations de la Loi actuelle et de la nouvelle Loi proposée s'appliquent à la famille immédiate d'un député. La Loi actuelle limite la définition de la famille aux conjointes et

¹ Loi modifiant la Loi sur la gestion des finances publiques, L.M. 2016, chap. 15.

conjoints légitimes et de fait ainsi qu'aux enfants de moins de 18 ans. Ces obligations devraient également s'étendre aux adultes financièrement à charge.

Recommandation 4

Le terme « famille » devrait désigner la conjointe ou le conjoint légitime ou de fait du député, ses enfants mineurs et toute autre personne qui est liée au député ou à sa conjointe ou à son conjoint légitime ou de fait, qui partage une résidence avec le député et qui est principalement à la charge financière du député, de sa conjointe ou de son conjoint légitime ou de fait. Les termes « conjointe » et « conjoint » (légitime et de fait) ne devraient pas inclure une personne dont le député est séparé.

Le terme « commissaire » désigne l'agent indépendant et non partisan de l'Assemblée législative qui est nommé en vertu de la nouvelle Loi pour exercer les fonctions décrites dans le présent rapport. Il s'agit du poste que l'auteur du présent rapport occupe en vertu de la Loi actuelle. Les fonctions élargies qui seront proposées pour le commissaire seront décrites dans le présent rapport, et un chapitre ultérieur contiendra des dispositions supplémentaires visant à préserver l'indépendance de son bureau.

CHAPITRE 2

OBLIGATIONS DES DÉPUTÉS

1. Définition du conflit d'intérêts

La Loi actuelle donne une définition indirecte des conflits d'intérêts en énonçant ce qu'un député doit faire lorsqu'il se trouve en présence d'une affaire dans laquelle il a un « intérêt financier direct ou indirect ». Les définitions données dans la Loi actuelle ne sont jamais explicites. Cependant, plusieurs articles énoncent, en termes plutôt complexes, des présomptions sur l'existence possible d'un intérêt (il est difficile d'établir si ces présomptions sont contestables ou non). Si un « conflit » apparaît au cours d'une assemblée, le député doit :

- divulguer sommairement la nature de son intérêt financier ou de sa responsabilité financière, directs ou indirects;
- se retirer de l'assemblée sans y voter ni participer aux délibérations;
- s'abstenir en tout temps de tenter d'influer sur le traitement de cette affaire².

Des obligations similaires s'appliquent si un « conflit » survient « dans l'exercice d'un pouvoir ou d'une fonction officiel par un ministre » (et que ce dernier doit transférer l'affaire au Cabinet), mais ces obligations ne s'appliquent pas aux députés qui ne sont pas ministres³.

La Loi actuelle limite les conflits d'intérêts aux situations dans lesquelles le député a un intérêt « financier » dans une affaire. Il s'agit d'une définition étroite qui ne tient pas compte des situations dans lesquelles un député a un intérêt non financier ou personnel. La plupart des autres administrations canadiennes ont des énoncés beaucoup plus clairs sur ce qui constitue un conflit d'intérêts et sur ce qui peut causer son apparition. La nouvelle Loi du Manitoba devrait faire de même et prévoir des interdictions claires sur l'utilisation inappropriée d'informations privilégiées et les tentatives d'influencer d'autres personnes de façon irrégulière.

Recommandation 5

La nouvelle Loi devrait énoncer clairement ce qui constitue un conflit d'intérêts et ne devrait pas se limiter aux intérêts financiers. Il devrait être question de conflit d'intérêts lorsqu'un député exerce un pouvoir officiel ou s'acquitte d'une fonction officielle qui lui donne la possibilité de favoriser son intérêt personnel ou celui de sa famille ou de favoriser de façon irrégulière celui d'une autre personne.

² Loi sur les conflits d'intérêts au sein de l'Assemblée législative et du Conseil exécutif (Manitoba), paragr. 4(1).

³ Loi sur les conflits d'intérêts au sein de l'Assemblée législative et du Conseil exécutif (Manitoba), art. 8.

Recommandation 6

Un député ne devrait pas prendre une décision ou participer à la prise d'une décision dans l'exercice d'un pouvoir ou d'une fonction officielle s'il sait ou devrait raisonnablement savoir qu'en prenant cette décision, il pourrait se trouver dans une situation de conflit d'intérêts.

Recommandation 7

Un député ne devrait pas utiliser ou communiquer des renseignements qu'il obtient en raison de son emploi et qui ne sont pas accessibles au public afin de favoriser ou de chercher à favoriser son intérêt personnel ou celui de sa famille ou de favoriser ou de chercher à favoriser de façon irrégulière celui d'une autre personne. Cette obligation devrait continuer de s'appliquer après que le député quitte son poste.

Recommandation 8

Un député ne devrait pas utiliser son poste pour chercher à influencer une décision d'une autre personne afin de favoriser son intérêt personnel ou celui de sa famille ou de favoriser de façon irrégulière celui d'une autre personne.

En dépit de ce qui précède, la plupart des administrations reconnaissent qu'il existe des circonstances dans lesquelles un député peut et devrait tenter d'influencer des décisions, sous réserve que ces décisions n'entrent dans aucune des catégories susmentionnées. Il est reconnu que les députés ont un rôle légitime à jouer dans la défense des intérêts de leurs électeurs.

Recommandation 9

La nouvelle Loi ne devrait pas interdire les activités que les députés exercent normalement au nom de leurs électeurs.

La plupart des administrations reconnaissent également que les intérêts personnels ne devraient pas inclure le genre d'affaires qui sont communes à tous les citoyens. Par exemple, un député ne devrait pas être exclu de la prise de décisions concernant l'assurance automobile parce qu'il fait réparer une voiture en vertu d'une police d'assurance de la Société d'assurance publique du Manitoba. De plus, la législation sur les conflits d'intérêts ne devrait pas être invoquée lorsqu'un député prend une décision concernant le salaire ou les avantages sociaux que touchent les députés.

Recommandation 10

L'« intérêt personnel » ne devrait pas inclure un intérêt dans une affaire :

- **qui est d'application générale;**

- qui touche une personne en tant que membre d'une vaste catégorie de personnes;
- dont l'importance est négligeable;
- qui concerne la rémunération ou les avantages que touche le député.

2. Procédure en cas de conflit d'intérêts

Comme nous l'avons mentionné précédemment, la Loi actuelle exige qu'un député divulgue un conflit d'intérêts qui survient au cours d'une assemblée et qu'il s'abstienne en pareil cas de participer à toute délibération ou décision. Cette exigence devrait être maintenue.

Recommandation 11

Un député qui a des motifs raisonnables de croire qu'il est en situation de conflit d'intérêts dans une affaire portée devant l'Assemblée législative, le Cabinet ou un comité de l'un ou de l'autre devrait, à la première occasion :

- divulguer sommairement la nature du conflit d'intérêts;
- se retirer de l'assemblée sans y voter ni participer à l'examen de l'affaire;
- s'abstenir en tout temps de tenter d'influer sur le traitement de cette affaire.

Recommandation 12

Lorsqu'un député a pris ces mesures au cours d'une réunion de l'Assemblée législative ou d'un de ses comités, le greffier de l'Assemblée législative ou le secrétaire de la réunion devrait déposer auprès du commissaire, dès que possible, des renseignements concernant les mesures prises par le député. Le commissaire devrait ensuite mettre ces renseignements à la disposition du public.

Recommandation 13

Lorsqu'un ministre a pris ces mesures au cours d'une réunion du Cabinet ou d'un de ses comités, le secrétaire de la réunion devrait consigner la déclaration du ministre, la nature sommaire du conflit d'intérêts déclaré et le retrait du ministre de la réunion. Il devrait ensuite déposer l'information auprès du commissaire dès que possible. Le commissaire devrait garder ces renseignements confidentiels, sauf s'ils sont importants dans le cadre d'une enquête visant à déterminer si le ministre a enfreint la Loi.

Recommandation 14

Un ministre qui a des motifs raisonnables de croire qu'il est en situation de conflit d'intérêts dans une affaire exigeant une décision de sa part devrait demander au

premier ministre de nommer un autre ministre pour exercer ses fonctions dans l'affaire, aux fins de la prise de décision.

3. Obligations supplémentaires des ministres

La possibilité d'un conflit d'intérêts est considérablement plus grande pour un ministre que pour un député qui ne fait pas partie du Cabinet. En conséquence, un certain nombre d'administrations canadiennes imposent des restrictions supplémentaires aux activités des ministres. De façon générale, elles interdisent aux ministres d'exercer un emploi à l'extérieur de la fonction publique ou d'exercer une profession, d'exploiter une entreprise ou d'être dirigeant ou administrateur d'une société ou d'une autre entité. Les clubs sociaux et philanthropiques, les organisations religieuses ou les partis politiques sont parfois exclus de ces restrictions. Certaines administrations vont même jusqu'à interdire aux ministres de détenir ou de négocier des titres, des actions, des contrats à terme ou des marchandises.

Certaines de ces interdictions sont accompagnées de conditions ou d'exceptions. Par exemple, certaines des interdictions ne s'appliquent que si le commissaire est d'avis que l'activité créera ou semblera créer un conflit entre un intérêt personnel du ministre et l'exercice de ses fonctions publiques. Certaines des interdictions ne s'appliquent pas si le ministre place l'actif dans une fiducie sans droit de regard (habituellement dans le cas de titres) ou conclut une entente de gestion sans droit de regard dans le cas d'une entreprise activement gérée. Ces fiducies ou ententes de gestion sans droit de regard doivent être approuvées par le commissaire et leurs coûts, y compris les honoraires du fiduciaire, sont payés par le gouvernement. Une fois l'approbation obtenue, le ministre n'est pas tenu de divulguer l'actif ou l'entreprise dans son état de divulgation publique.

Cependant, les fiducies sans droit de regard posent problème, car elles ne sont souvent pas du tout sans droit de regard. Elles peuvent retirer le ministre de la gestion quotidienne d'une entreprise, mais le ministre sait toujours qu'il est le propriétaire réel de l'entreprise et, de ce fait, la possibilité d'un conflit d'intérêts demeure. Ce qui est plus grave encore, c'est que l'entreprise placée dans une fiducie sans droit de regard est exclue de l'état de divulgation du ministre. Cela signifie que le public n'est pas informé de l'intérêt continu du ministre dans l'entreprise et ne peut pas juger si le ministre agit pour le bien commun ou dans son intérêt personnel.

Une fiducie sans droit de regard peut fonctionner pour un portefeuille de titres négociés en bourse. Une fois les titres remis à un fiduciaire, le ministre ne peut savoir lesquels d'entre eux ont été vendus, remplacés ou achetés. La probabilité d'un conflit d'intérêts découlant de la propriété de titres négociés en bourse semble faible et ne justifie pas la complexité et le coût de l'établissement d'une fiducie sans droit de regard. J'estime que le fait d'exiger simplement la divulgation publique de ces titres sert adéquatement le bien commun.

À mon avis, il conviendrait de soumettre les ministres à des restrictions supplémentaires applicables à leurs activités et à leurs investissements afin de réduire la probabilité d'un conflit d'intérêts. Toutefois, le commissaire devrait pouvoir, à sa discrétion, déterminer si une restriction particulière peut être levée ou gérée adéquatement au moyen de conditions.

Recommandation 15

Sous réserve des exceptions énumérées dans la recommandation 16, il devrait être interdit aux ministres :

- **d'exercer un métier, une profession ou un emploi;**
- **d'exploiter une entreprise ou de prendre part à la gestion d'une entreprise, de manière directe ou indirecte;**
- **de posséder des titres, des actions, des contrats à terme ou des marchandises non négociés en bourse;**
- **d'exercer une charge ou d'occuper un poste d'administrateur, à moins qu'il ne le fasse dans le cadre de l'une de ses fonctions en tant que membre du Cabinet.**

Recommandation 16

Un ministre devrait être autorisé à exercer une activité interdite dans les circonstances suivantes :

- **le ministre a divulgué tous les faits importants au commissaire;**
- **le commissaire est convaincu que l'activité ne créera pas de conflit entre l'intérêt personnel du ministre et ses fonctions publiques, ou qu'elle ne créera pas un tel conflit si elle est exercée de la manière précisée;**
- **le commissaire a donné son approbation écrite au ministre et, s'il y a lieu, a précisé la manière dont l'activité peut être exercée;**
- **le ministre exerce l'activité de la manière précisée.**

L'approbation du commissaire et les conditions qui ont été imposées devraient être rendues publiques par le commissaire.

Recommandation 17

Une personne qui devient ministre devrait être tenue de rencontrer le commissaire pour discuter des mesures qu'elle pourrait devoir prendre afin de respecter les restrictions supplémentaires imposées aux activités des ministres, et elle devrait se conformer à ces exigences dans les 60 jours qui suivent sa nomination.

Recommandation 18

Il ne devrait pas être interdit aux ministres de détenir ou de négocier des titres, des actions, des contrats à terme ou des marchandises négociés en bourse.

4. Contrats avec le gouvernement du Manitoba

Les députés à l'Assemblée législative ne devraient pas profiter de contrats conclus avec le gouvernement du Manitoba. De tels contrats créeraient inévitablement, et de façon compréhensible, des soupçons de favoritisme et d'usage inapproprié d'une influence et de renseignements privilégiés. La Loi actuelle exige que ces contrats soient divulgués, que ceux-ci soient conclus avec le député, son conjoint, sa conjointe ou son enfant mineur. Toutefois, l'interdiction faite aux députés de conclure de tels contrats est inscrite dans une autre loi, à savoir la Loi sur l'Assemblée législative⁴. L'interdiction est énoncée en termes complexes et souvent difficiles à comprendre. Pour cette raison, elle devrait être simplifiée et déplacée dans la nouvelle Loi.

Recommandation 19

La nouvelle Loi devrait interdire à un député d'être sciemment partie à un contrat avec le gouvernement du Manitoba en vertu duquel il reçoit un avantage. L'interdiction devrait s'étendre à toute société en nom collectif ou à toute société privée dans laquelle le député a un intérêt.

Comme c'est le cas actuellement, il est proposé que l'interdiction continue de s'appliquer au député et non aux membres de sa famille. Néanmoins, tout contrat qui engage la famille du député devrait continuer d'être divulgué par le député, de sorte que le public puisse en prendre connaissance. Certaines exceptions à l'interdiction générale applicable aux députés devraient également être autorisées. Qui plus est, l'interdiction ne devrait pas empêcher le député d'avoir accès aux programmes gouvernementaux offerts à l'ensemble de la population manitobaine ou à de larges segments de cette population.

Recommandation 20

L'interdiction visant les contrats conclus avec le gouvernement du Manitoba ne devrait pas s'appliquer à un contrat qui était en vigueur avant l'élection du député, mais devrait s'appliquer à son renouvellement ou à sa prolongation.

⁴ Loi sur l'Assemblée législative (Manitoba), art. 12 à 17.

Recommandation 21

L'interdiction de conclure des contrats avec le gouvernement du Manitoba ne devrait pas s'appliquer si le commissaire approuve un contrat parce que celui-ci est peu susceptible d'avoir une incidence sur l'exercice des fonctions du député. En pareil cas, le commissaire devrait assortir son approbation de conditions qu'il juge appropriées. Toute approbation de cette nature devrait être rendue publique.

Recommandation 22

L'interdiction de conclure des contrats avec le gouvernement du Manitoba ne devrait pas s'appliquer à la réception de prestations de retraite ou, encore, à un contrat ou à un avantage accessible au grand public ou à une portion importante du grand public si le député ne reçoit aucune préférence ou aucun avantage particulier.

5. Cadeaux et autres avantages

Un éditorial paru récemment dans le *Winnipeg Free Press* contenait la déclaration suivante :

[traduction] Il va sans dire que les politiciens ne devraient pas accepter de cadeaux⁵...

Cela devrait effectivement aller de soi, mais les exigences actuelles sont autres. La Loi actuelle n'impose aucune restriction quant à l'acceptation de cadeaux par les députés. La seule exigence prévue dans la Loi actuelle est que les cadeaux d'une valeur supérieure à 250 \$ doivent être divulgués dans les 30 jours qui suivent leur réception, dans une déclaration déposée au Bureau du greffier de l'Assemblée législative. Cette exigence s'applique aux cadeaux faits au député, à son conjoint ou à sa conjointe légitime ou de fait et à ses enfants mineurs.

Étrangement, la Loi actuelle exige que tous les cadeaux de plus de 250 \$ soient divulgués, qu'ils soient liés ou non d'une façon ou d'une autre au rôle du député. Par exemple, un député qui se marie ou l'enfant d'un député qui célèbre un événement spécial doit divulguer les cadeaux reçus d'amis dépassant le seuil de 250 \$. Il s'agit d'une intrusion indue dans la vie privée des députés, qui est incompatible avec les objectifs de la législation.

L'absence de restrictions au Manitoba en ce qui concerne l'acceptation de cadeaux est incompatible avec la situation qui prévaut dans le reste du Canada et avec l'objectif d'assurer au public que les députés n'utilisent pas leur charge pour s'enrichir. Partout au Canada, les lois interdisent généralement l'acceptation de cadeaux autres que ceux qui sont associés au protocole ou aux coutumes sociales – par exemple, un petit cadeau symbolique donné à un député en guise de remerciement pour avoir pris la parole à un événement. Dans d'autres

⁵ « Trudeau oblivious to ethical concerns », *Winnipeg Free Press*, samedi 23 décembre 2017, p. A14.

administrations, si la valeur autorisée d'un cadeau dépasse un seuil monétaire – allant de 150 \$ à 500 \$ – le cadeau doit être déclaré. Pour établir ce seuil, il faut trouver un équilibre entre l'objectif de la transparence et celui de l'efficacité. Ce seuil devrait être assez bas pour inclure les cadeaux importants, mais pas au point d'imposer aux députés l'obligation de déclarer les cadeaux anodins. Si l'on ajoute à cela l'interdiction presque complète des cadeaux provenant de lobbyistes proposée dans la recommandation 28, j'estime que le seuil actuel de 250 \$ permet d'atteindre le juste équilibre.

Recommandation 23

Un député ou sa famille ne devrait pas être autorisé à accepter des cadeaux qui sont liés directement ou indirectement à l'exercice de sa charge, sauf si lesdits cadeaux sont reçus dans le cadre normal du protocole, des coutumes ou des obligations sociales qui accompagnent habituellement les fonctions de sa charge.

Recommandation 24

Lorsqu'il est permis d'accepter un cadeau dont la valeur dépasse 250 \$ (ou de multiples cadeaux provenant d'un seul donateur dont la valeur cumulative est supérieure à 250 \$ sur une période de 12 mois), la nature du cadeau, sa provenance et les circonstances dans lesquelles il a été donné devraient être divulguées au commissaire dans les 30 jours. Le commissaire devrait ensuite mettre les renseignements divulgués à la disposition du public.

Recommandation 25

Lorsqu'un député ou sa famille se voit offrir un cadeau dont l'acceptation n'est pas permise, le député devrait le refuser ou, à la première occasion, le retourner au donateur ou le remettre au gouvernement du Manitoba, sans en faire un usage personnel. Lorsqu'un cadeau est remis au gouvernement du Manitoba ou que ce dernier le saisit, le député devrait en informer le commissaire par écrit. Le commissaire devrait ensuite mettre les renseignements divulgués à la disposition du public.

Recommandation 26

Le terme « cadeau » devrait être défini au sens large pour inclure un montant d'argent ne devant pas être remboursé et un service ou un bien, ou la possibilité d'utiliser un bien ou un montant d'argent, qui est fourni gratuitement ou à un prix inférieur à sa valeur commerciale. Le terme « cadeau » ne devrait pas inclure un dédommagement autorisé par la loi ou un avantage reçu d'une association de circonscription ou d'un parti politique.

Bien que la plupart ne le fassent pas, quelques gouvernements provinciaux et territoriaux prévoient une exception à l'interdiction générale applicable à l'acceptation de cadeaux. Ces gouvernements donnent au commissaire le pouvoir discrétionnaire de permettre à un député d'accepter un cadeau si, par exemple, « le commissaire est d'avis qu'il est improbable que sa réception donne lieu à une présomption raisonnable voulant que le don ou l'avantage ait été remis afin d'influencer le député dans l'exécution de ses fonctions⁶ » ou, encore, le commissaire est convaincu que [traduction] « il n'existe aucune possibilité raisonnable que la conservation du montant, du cadeau ou de tout autre avantage donne lieu à un conflit entre un intérêt personnel et les fonctions publiques du député⁷ ». Toutefois, je ne suis pas convaincu de la nécessité d'une telle disposition, d'autant plus qu'il serait déjà permis pour un député d'accepter des cadeaux qui ne sont pas liés à ses fonctions et à sa charge. Un tel pouvoir discrétionnaire subjectif augmenterait l'incertitude découlant de la nouvelle Loi, tant pour les députés que pour le public. Il se traduirait vraisemblablement par une hausse des demandes d'avis au commissaire sur la possibilité d'accepter ou non un cadeau et par la nécessité connexe d'augmenter les ressources du bureau du commissaire pour faire face à une charge de travail accrue qui ne serait pas, à mon avis, compensée par un avantage public suffisant.

Recommandation 27

La nouvelle Loi ne devrait pas accorder au commissaire le pouvoir discrétionnaire de permettre à un député d'accepter un cadeau dont l'acceptation ne serait autrement pas permise.

La Loi sur l'inscription des lobbyistes a été promulguée en 2008 et est entrée en vigueur en 2012. Elle peut être considérée comme un complément à la législation sur les conflits d'intérêts ayant un objectif similaire, à savoir renforcer la confiance du public dans les institutions démocratiques. En plus de mes fonctions de commissaire aux conflits d'intérêts, je suis également le registraire nommé en vertu de cette loi. La Loi reconnaît que le lobbyisme auprès des fonctionnaires est une activité légitime, mais qui devrait se faire de façon transparente⁸.

L'essence même du lobbyisme auprès des fonctionnaires est de persuader ces derniers et d'influencer la politique publique. Il est donc raisonnable de présumer que les cadeaux offerts par les lobbyistes appuient de tels objectifs. Même s'ils ont une valeur symbolique, les cadeaux des lobbyistes créent inévitablement une perception publique négative et ne devraient pas être permis.

⁶ Loi sur l'intégrité des députés (Ontario), al. 6(2)d).

⁷ Conflicts of Interest Act (Alberta), paragr. 7(4).

⁸ Loi sur l'inscription des lobbyistes (Manitoba), art. 2.

Recommandation 28

La Loi sur l'inscription des lobbyistes devrait être modifiée pour qu'elle interdise aux lobbyistes d'offrir des cadeaux à des fonctionnaires. Une exception permettant l'acceptation de légers rafraîchissements au cours d'une réunion pourrait être envisagée. Le registraire nommé en vertu de la Loi sur l'inscription des lobbyistes devrait être habilité à imposer des sanctions en cas de violation, y compris une sanction administrative pécuniaire et la suspension de l'inscription d'un lobbyiste.

Au palier fédéral, les déplacements parrainés font l'objet d'une exception spéciale⁹. Les députés, les sénateurs et leurs invités peuvent accepter des déplacements payés par autrui. Si les frais de déplacement dépassent 500 \$, le député ou le sénateur doit déposer une déclaration indiquant qui a pris en charge les frais de déplacement, qui a accompagné le député, la ou les destinations, le but et la durée du déplacement, la nature des avantages reçus et leur valeur. Le gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador permet le [traduction] « remboursement des frais de déplacement raisonnables et des dépenses connexes engagés pour la prestation de services d'intérêt public, à condition que le montant et la provenance du remboursement, ainsi qu'une description des services rendus, soient immédiatement déclarés par le député dans un état de divulgation déposé auprès du commissaire¹⁰ ». Au Nunavut, l'interdiction relative à la rémunération, aux dons et aux avantages ne s'applique pas « au transport, à l'hébergement ou à l'hospitalité, ni au remboursement de frais de déplacement ou de frais connexes raisonnables, si l'acceptation du transport, de l'hébergement ou de l'hospitalité ou le remboursement n'aura vraisemblablement aucune incidence sur l'exercice par le député des devoirs de sa charge¹¹ ».

Tous les autres gouvernements provinciaux et territoriaux gèrent les déplacements parrainés selon leurs règles habituelles applicables aux cadeaux. Dans la pratique, ces règles devraient interdire la plupart des déplacements parrainés. L'argument invoqué en faveur de l'acceptation des déplacements parrainés est qu'un tel parrainage permet aux députés d'acquérir, sans frais pour le contribuable, des connaissances qu'ils peuvent mettre à profit dans leur travail. Cela peut être particulièrement utile pour les députés d'arrière-ban et les députés de l'opposition qui n'ont pas accès aux ressources d'un ministère ou à d'importants budgets de recherche. L'argument contre cette pratique est que ces déplacements peuvent souvent être perçus comme des voyages éclair dont les avantages pour le public sont minimes, voire nuls. À mon avis, si ces déplacements sont vraiment utiles, leur coût devrait être assumé par le gouvernement ou être inclus dans les allocations des députés.

⁹ Code régissant les conflits d'intérêts des députés, art. 15; Code régissant les conflits d'intérêts des sénateurs, art. 18.

¹⁰ House of Assembly Act (Terre-Neuve-et-Labrador), paragr. 26(5).

¹¹ Loi sur l'intégrité (Nunavut), al. 13(2)c).

Recommandation 29

Aucune règle particulière ne devrait s'appliquer aux déplacements parrainés. Ces déplacements devraient être régis par les règles habituelles applicables aux cadeaux.

Deux administrations ont des dispositions particulières en ce qui concerne les déplacements non commerciaux. Il est interdit aux ministres fédéraux de voyager « à bord d'avions non commerciaux nolisés ou privés pour quelque raison que ce soit, sauf si leurs fonctions de titulaire de charge publique l'exigent ou sauf dans des circonstances exceptionnelles ou avec l'approbation préalable du commissaire¹² ». L'Alberta a une disposition semblable qui s'applique à tous les députés et qui stipule que le commissaire ne peut donner son approbation que s'il est d'avis que l'acceptation ne créera pas un conflit entre un intérêt personnel du député et l'exercice de ses fonctions publiques¹³. Ces règles reconnaissent que, bien qu'il soit généralement inapproprié d'effectuer un vol à bord d'un avion privé, il peut arriver qu'un député doive se rendre pour des raisons légitimes à une destination éloignée qui n'est pas desservie par des vols commerciaux et qu'un avion du gouvernement ne soit pas disponible. Il semble s'agir d'une circonstance rare, mais appropriée à l'exercice du pouvoir discrétionnaire du commissaire.

Recommandation 30

Un député ne devrait pas être autorisé à accepter une offre de déplacement à bord d'un avion non commercial nolisé ou privé (autre qu'un avion appartenant à l'État ou loué par l'État) qui est liée, directement ou indirectement, à l'exercice de ses fonctions, sauf si :

- le déplacement est nécessaire à l'exercice de ses fonctions;
- le député reçoit l'approbation du commissaire avant d'accepter l'offre.

Recommandation 31

Pour déterminer s'il y a lieu d'approuver un déplacement comme il est décrit dans la recommandation 30, le commissaire devrait se demander s'il existe d'autres moyens de transport, si ce déplacement créera un conflit ou l'apparence d'un conflit entre un intérêt personnel et l'exercice des fonctions publiques du député et, le cas échéant, si l'avantage pour le public du déplacement prime sur un tel conflit ou l'apparence d'un tel conflit. Le commissaire devrait rendre publique toute approbation de cette nature.

¹² Loi sur les conflits d'intérêts (Canada), art. 12.

¹³ Conflicts of Interest Act (Alberta), art. 7.1.

CHAPITRE 3

DIVULGATION

1. Quels devraient être les renseignements divulgués?

Pour permettre aux électeurs de juger si un député agit pour le bien commun et non dans son intérêt personnel, la législation sur les conflits d'intérêts exige des députés qu'ils divulguent publiquement certains aspects de leurs finances personnelles. La divulgation devrait être étroitement liée aux objectifs de la législation sur les conflits d'intérêts et suffisamment complète pour permettre aux électeurs de porter un jugement éclairé. La Loi actuelle comporte certainement des lacunes à cet égard puisque sa liste de « biens et intérêts » à divulguer est désuète, incomplète et incohérente. Ainsi, les députés doivent divulguer les fonds communs de placement qu'ils détiennent, mais ils ne sont pas tenus de le faire si ces fonds sont détenus dans un régime enregistré d'épargne-retraite (REER). Les députés doivent divulguer le nom de toute société dont ils détiennent plus de 5 % des actions, mais ils ne sont pas tenus de divulguer des renseignements ni sur les activités de cette société ni sur les actifs que celle-ci détient. La Loi actuelle n'exige pas non plus la divulgation de renseignements concernant des dettes importantes. Je suis d'avis que la nouvelle Loi devrait exiger des renseignements beaucoup plus détaillés.

Recommandation 32

Sous réserve des exceptions décrites ci-dessous, chaque député devrait déposer un état de divulgation où figurent les éléments suivants :

- **ses actifs et passifs et ceux des membres de sa famille immédiate;**
- **ses actifs et passifs ainsi qu'une description des activités ou de la nature de toute société privée dans laquelle lui-même ou un membre de sa famille a un intérêt;**
- **la source et la nature de tout revenu que lui-même ou qu'un membre de sa famille a reçu au cours des 12 derniers mois ou est en droit de recevoir au cours des 12 prochains mois;**
- **chaque fiducie dont il connaît l'existence et de laquelle il pourrait, à l'heure actuelle ou dans le futur, directement ou indirectement, tirer un avantage ou un revenu;**
- **le contenu et la nature de tout contrat conclu avec le gouvernement provincial dans lequel lui-même ou un membre de sa famille ou toute société privée a un intérêt;**

- les noms de toutes les sociétés ou autres organisations dont lui-même ou un membre de sa famille est le dirigeant ou l'administrateur (ou autre poste semblable);
- toutes les sociétés en nom collectif dont lui-même ou un membre de sa famille est membre;
- toute procédure judiciaire intentée contre lui dont il a connaissance;
- l'existence d'arriérés de pension alimentaire qu'il doit verser;
- toute autre information dont le commissaire a besoin.

La divulgation de la valeur des actifs et des passifs ne serait pas utile, car leur existence à elle seule fournit l'information dont les électeurs ont besoin. La divulgation de détails supplémentaires constituerait une atteinte inutile à la vie privée. En outre, certains actifs ou passifs ne créent généralement pas une possibilité raisonnable de conflit d'intérêts et devraient être exclus de l'état de la divulgation. Il suffit de penser aux actifs de valeur relativement faible et aux placements à revenu fixe auprès de grandes institutions financières.

Recommandation 33

Les députés ne devraient pas être tenus de divulguer la valeur de leurs actifs ou de leurs passifs.

Recommandation 34

Les députés ne devraient pas être tenus de divulguer des actifs et des passifs peu susceptibles de donner lieu à un conflit d'intérêts. Voici les actifs et passifs auxquels cette recommandation pourrait s'appliquer :

- actif ou passif d'une valeur moindre qu'un montant déterminé (5 000 \$, par exemple);
- source de revenus ayant rapporté moins qu'un montant déterminé (5 000 \$, par exemple) pendant les 12 mois précédents;
- argent comptant en main ou déposé dans une institution financière canadienne;
- résidence principale du député et biens immobiliers qu'un député ou qu'un membre de sa famille utilise à des fins récréatives;
- biens personnels qu'un député ou qu'un membre de sa famille utilise principalement à des fins de transport, de ménage et d'éducation ainsi que pour des besoins récréatifs, sociaux ou esthétiques (autrement dit, les véhicules familiaux, les meubles et autres);
- titres à valeur fixe émis ou garantis par un gouvernement au Canada ou par un de ses organismes;

- intérêt dans un régime de retraite, un régime d'avantages sociaux, une rente ou une police d'assurance-vie;
- investissement dans des fonds communs de placement à capital variable, dans des fonds négociés en bourse ou dans des fonds diversifiés semblables non limités à une industrie ou à un secteur de l'économie;
- certificat d'investissement garanti ou instrument financier semblable;
- paiements de pension alimentaire sans arriérés;
- obligation auprès d'un gouvernement canadien ou d'une institution financière canadienne qui est liée à un bien exclu;
- dette considérée comme une dépense courante et ordinaire du ménage et frais personnels ou de subsistance;
- dette que doit rembourser le député à un membre de sa famille ou dette qu'un membre de la famille du député doit rembourser au député;
- tout autre actif, toute autre obligation ou toute autre source de revenus dont le commissaire approuve l'exclusion.

2. Processus de divulgation des renseignements

La Loi actuelle exige que les députés déposent un état de divulgation dans les 15 jours qui suivent le début d'une session parlementaire de l'Assemblée législative. Les états de divulgation sont déposés au Bureau du greffier de l'Assemblée législative, où ils seront mis à la disposition du public. Un état de divulgation supplémentaire doit être déposé dans les 30 jours qui suivent l'acquisition ou l'aliénation d'un bien.

Contrairement au Manitoba, la plupart des administrations canadiennes utilisent un processus de divulgation en deux étapes¹⁴. Chaque député prépare d'abord un état de divulgation privée et la soumet au commissaire. Ce document est confidentiel et n'est pas communiqué au public. Le commissaire examine l'état de divulgation privée avec le député et prépare ensuite un état de divulgation publique qui est mis à la disposition du public. L'état de divulgation publique est essentiellement une version révisée de l'état de divulgation privée qui exclut les types de renseignements dont j'ai recommandé l'exclusion ci-dessus, comme la valeur pécuniaire des actifs et des passifs et l'existence de certains biens personnels comme la résidence principale et des dépôts en espèces auprès d'une institution financière.

Ce processus de divulgation en deux étapes semble inutilement lourd. À moins que le commissaire n'ait le pouvoir d'entreprendre une enquête de sa propre initiative (ce que je déconseille ailleurs dans le présent rapport), les renseignements supplémentaires fournis au

¹⁴ La Nouvelle-Écosse, le Nunavut et le Yukon font également exception.

commissaire dans l'état de divulgation privée ont peu de valeur (à moins que le député ne soit aussi ministre). De plus, je crois que la responsabilité de présenter une divulgation exacte des actifs et des passifs devrait appartenir aux députés. Le fait que le commissaire prépare l'état de divulgation publique tend à écarter cette responsabilité (et l'obligation connexe de rendre compte) des députés. Pour ces raisons, je privilégie un processus simplifié en une seule étape pour la divulgation des actifs et des passifs.

Recommandation 35

Chaque député devrait déposer un état de divulgation auprès du commissaire dans les 60 jours qui suivent son élection et déposer un état de divulgation pour chacune des années civiles subséquentes à la date précisée par le commissaire. Si aucun changement n'est survenu depuis le dépôt de l'état de divulgation précédent, le député devrait avoir la possibilité de le mentionner au commissaire.

Recommandation 36

Après avoir examiné l'état de divulgation d'un député, le commissaire devrait avoir le pouvoir d'exiger la tenue d'une rencontre avec le député et la présence d'un membre de sa famille à ladite rencontre pour s'assurer qu'une divulgation adéquate a été faite et discuter des obligations du député en vertu de la Loi.

Comme il est mentionné précédemment, la Loi actuelle exige que les députés mettent leur état de divulgation à la disposition du public au Bureau du greffier de l'Assemblée législative. L'information n'est actuellement pas accessible en ligne. Ainsi, tout membre du public souhaitant consulter ladite information doit se présenter au palais législatif à Winnipeg et demander à voir le dossier d'un ou de plusieurs députés précis. Cette pratique ne sert pas les intérêts des Manitobains qui vivent à l'extérieur de Winnipeg – la technologie moderne nous permet de faire mieux.

Recommandation 37

À la fin du processus de divulgation, le commissaire aux conflits d'intérêts devrait mettre en ligne les états de divulgation à la disposition du public.

Lorsqu'un changement survient au cours d'une année, la Loi actuelle exige que les députés déposent un état de divulgation dans les 30 jours qui suivent un changement. Cette exigence devrait être maintenue.

Recommandation 38

Le député devrait déposer un état de divulgation supplémentaire auprès du commissaire dans les 30 jours qui suivent tout changement. Le commissaire devrait ensuite mettre cet état de divulgation supplémentaire à la disposition du public.

3. Obligations supplémentaires en matière de divulgation pour les ministres

Comme il a été mentionné précédemment, la possibilité d'un conflit d'intérêts est beaucoup plus grande pour un ministre que pour un député. C'est pourquoi j'ai déjà proposé des restrictions supplémentaires applicables aux activités des ministres. Dans le même esprit, il serait utile que les ministres divulguent au commissaire, en toute confidentialité, des renseignements sur leurs actifs, passifs et revenus qui seraient autrement exclus de l'état de divulgation en vertu de la nouvelle Loi. De cette manière, le commissaire pourrait conseiller les ministres sur la façon dont ils pourraient organiser leurs affaires pour éviter ou atténuer les conflits d'intérêts.

Recommandation 39

Dans les 60 jours qui suivent leur nomination, les ministres devraient divulguer au commissaire des renseignements qui seraient autrement exclus de leur état de divulgation. Ils devraient aussi être tenus de rencontrer le commissaire pour discuter avec lui de la façon dont ils pourraient organiser leurs affaires pour éviter ou atténuer les conflits d'intérêts. Le commissaire devrait maintenir la confidentialité de cet état de divulgation supplémentaire.

4. Sanctions

La Loi actuelle prévoit une sanction importante si un député ne dépose pas un état de divulgation dans le délai prescrit (15 jours à compter du début d'une session). Le député dispose d'un délai supplémentaire de 30 jours après la réception d'un avertissement du greffier de l'Assemblée législative. Après ce dernier délai, le député fait l'objet d'une suspension tant et aussi longtemps qu'il n'a pas déposé son état de divulgation. Cette suspension signifie que le député ne peut pas participer aux travaux de la Chambre et qu'il n'est pas rémunéré. Si, à la fin d'une session, son état de divulgation n'a toujours pas été déposé, le député est privé de son droit de siéger et son siège est déclaré vacant. Toutefois, aucune sanction particulière n'est prévue pour le défaut de mettre à jour un état de divulgation dans les 30 jours qui suivent un changement. Une absence de sanction peut être appropriée pour un dépôt qui est en retard par inadvertance, mais elle ne l'est certainement pas pour une omission plus délibérée de signaler un changement.

Je m'attends à ce que les députés se conforment au processus de divulgation proposé. Néanmoins, les rares cas de non-conformité devraient continuer de faire l'objet de sanctions importantes.

Recommandation 40

Lorsqu'un député ne dépose pas un état de divulgation dans les délais prescrits ou ne rencontre pas le commissaire comme il est exigé, le commissaire devrait l'informer des mesures qu'il prendra si l'état de divulgation du député n'est pas déposé à l'intérieur du délai supplémentaire de 30 jours. À la fin de la période de 30 jours, le commissaire devrait aviser le président et le greffier de l'Assemblée législative du défaut de se conformer du député, puis suspendre le député de ses fonctions sans traitement. Si le député prend les mesures requises par la suite, le commissaire devrait en aviser le président et le greffier de l'Assemblée législative, et la suspension du député serait levée. Si le député n'a pas pris les mesures requises à la fin de la session au cours de laquelle la suspension a été prononcée, le siège du député devrait être déclaré vacant.

Recommandation 41

Lorsqu'un député a omis de déposer un état de divulgation supplémentaire dans les 30 jours qui suivent un changement, le commissaire devrait avoir le pouvoir d'imposer une sanction administrative pécuniaire maximale de 5 000 \$ si, selon lui, une telle sanction sert le bien commun. Pour déterminer s'il y a lieu d'imposer la sanction et le versement du montant correspondant, le commissaire devrait tenir compte des éléments suivants :

- l'objectif de promouvoir la conformité;
- les antécédents du député, le cas échéant, relativement à des manquements antérieurs à ses obligations en vertu de la Loi;
- tout autre facteur qui, selon le commissaire, est approprié.

Lorsqu'une sanction est imposée, le commissaire devrait en aviser le président et le greffier de l'Assemblée législative pour que le montant de la sanction soit déduit du traitement du député.

Recommandation 42

Le fait de donner sciemment des renseignements faux ou trompeurs dans un état de divulgation ou dans un état de divulgation supplémentaire devrait constituer une infraction passible d'une amende pouvant aller jusqu'à 50 000 \$.

CHAPITRE 4

OBLIGATIONS DES ANCIENS DÉPUTÉS ET MINISTRES

Les députés ne devraient pas tirer des avantages de leur poste pendant qu'ils sont en fonction, et ils ne devraient pas non en plus profiter après leur départ. La Loi actuelle contient un certain nombre de restrictions sur les activités des anciens députés. Cependant, ces restrictions sont complexes, difficiles à comprendre et peuvent certainement être améliorées. De plus, la Loi actuelle n'autorise pas le commissaire à donner des conseils confidentiels aux députés une fois qu'ils ont quitté leur poste (bien que de tels conseils soient parfois donnés de façon informelle). La Loi actuelle ne permet pas non plus au commissaire de fournir un avis écrit à un ancien député au sujet de ses obligations.

Comme je l'ai mentionné précédemment dans le présent rapport, j'ai proposé qu'il soit interdit aux anciens députés d'utiliser des renseignements confidentiels non mis à la disposition du public qu'ils ont acquis dans le cadre de leur mandat. Il s'agirait d'une interdiction à vie qui reflète une disposition de la Loi actuelle.

Il existe un large éventail de dispositions en vigueur sur le territoire canadien concernant les activités des anciens députés. Certaines administrations n'appliquent ces restrictions qu'aux ministres, tandis que d'autres les appliquent à la fois aux députés et aux ministres. Les périodes de transition peuvent être de six mois, d'un an, de deux ans ou de cinq ans. En vertu de la Loi actuelle, au Manitoba, la période de transition est d'un an et s'applique à la fois aux députés et aux ministres. Certaines administrations donnent au commissaire le pouvoir discrétionnaire de raccourcir ou d'abolir la période de transition, mais le Manitoba n'accorde pas au commissaire un tel pouvoir. Toutefois, je pense qu'un tel pouvoir serait utile et permettrait au commissaire de contrebalancer la nécessité pour les anciens députés de continuer à gagner leur vie (sans qu'ils doivent quitter la province, il faut l'espérer) avec le bien commun et la mesure dans laquelle ils avaient accès à des renseignements confidentiels pendant qu'ils exerçaient leur charge. Par exemple, il y a une nette différence entre un député qui faisait partie du Cabinet et un député qui n'a jamais été du côté du gouvernement à la Chambre.

Recommandation 43

Pendant la période de transition précisée, un ancien député ou ministre ne devrait pas :

- **accepter un contrat ou un avantage qui sont accordés ou approuvés par un décideur du gouvernement;**

- faire des observations auprès d'un décideur du gouvernement pour son propre compte ou celui d'une autre personne concernant un contrat ou un avantage;
- accepter un contrat ou obtenir un avantage de toute personne pour faire des observations auprès d'un décideur du gouvernement concernant un contrat ou un avantage devant être accordés ou approuvés par ce dernier;
- accepter un emploi (y compris une nomination à un conseil d'administration ou à une entité semblable) de toute personne ou organisation avec qui il a eu des liens d'affaires officiels, directs et importants, dans le cadre de ses fonctions au sein du gouvernement;
- mener des activités de lobbyisme ou contribuer à des activités de lobbyisme auprès d'un titulaire d'une charge publique, selon la définition de ces termes inscrite dans la Loi sur l'inscription des lobbyistes.

Ces restrictions ne devraient pas s'appliquer à un contrat ou à un avantage du gouvernement offert au grand public ou à une portion importante du grand public.

Recommandation 44

La période de transition pour les anciens députés devrait être d'un an à compter de la date à laquelle ils cessent d'être députés. La période de transition pour les anciens ministres devrait être de deux ans à compter de la date à laquelle ils cessent d'être ministres.

Recommandation 45

Le commissaire devrait avoir le pouvoir discrétionnaire d'abolir ou de raccourcir une période de transition à la demande d'un ancien député ou ministre si, à son avis :

- la manière et les conditions selon lesquelles l'emploi, la nomination, le contrat ou l'avantage est accordé ou approuvé sont les mêmes pour toutes les personnes y ayant semblablement droit;
- le contrat ou l'avantage est accordé et approuvé conformément à un processus administré de façon impartiale et ouvert à une vaste catégorie de personnes;
- l'activité, le contrat ou l'avantage ne créera pas de conflit entre l'intérêt personnel de l'ancien député ou ministre et le bien commun.

En pareil cas, le commissaire devrait imposer toutes les conditions qu'il juge nécessaires.

Recommandation 46

Les anciens députés devraient pouvoir obtenir des conseils du commissaire concernant leurs obligations, comme peuvent le faire les députés lorsqu'ils exercent leur charge.

Recommandation 47

Le commissaire devrait être en mesure d'enquêter sur les manquements d'un ancien ministre à ses obligations si ce dernier est toujours député. En pareil cas, les dispositions concernant les pouvoirs d'enquête et d'exécution du commissaire devraient s'appliquer, avec les adaptations que ce dernier juge nécessaires. Le manquement à ces obligations par un ancien député ou par un ancien ministre qui n'est plus député devrait constituer une infraction passible d'une amende maximale de 50 000 \$. En pareil cas, une ordonnance de dédommagement devrait également être offerte.

CHAPITRE 5

CONFORMITÉ ET EXÉCUTION

1. Conseils

La législation sur les conflits d'intérêts devrait permettre aux députés d'obtenir facilement des conseils éclairés sur leurs obligations auprès d'un conseiller indépendant et non partisan. La fourniture de conseils appropriés augmente la probabilité que les députés organisent leurs affaires d'une manière qui leur permet d'éviter ou d'atténuer les conflits entre leurs fonctions publiques et leur intérêt personnel.

Le poste de commissaire aux conflits d'intérêts a été créé en vertu de la Loi actuelle en 2003 afin que les députés puissent avoir accès à des conseils appropriés. Toutefois, la Loi actuelle dissuade en fait les députés de demander l'avis du commissaire. Les députés peuvent demander l'avis oral du commissaire, mais la Loi actuelle ne prévoit aucune garantie de confidentialité. Ils peuvent également demander l'avis écrit du commissaire, mais l'avis ainsi formulé doit être déposé auprès du greffier de l'Assemblée législative et est mis à la disposition du public. Il n'est donc pas surprenant que peu de députés demandent une opinion écrite lorsqu'ils examinent leurs obligations et la façon dont ils pourraient organiser leurs affaires. Au cours des 15 années qui se sont écoulées depuis la création du poste de commissaire, seule une poignée d'avis écrits ont été sollicités. Mes recommandations visent à éliminer les facteurs qui dissuadent les députés de demander conseil.

Recommandation 48

Les députés devraient pouvoir demander un avis verbal au commissaire en toute confidentialité et en tout temps.

Recommandation 49

Un député devrait pouvoir présenter une demande écrite pour obtenir l'avis et les recommandations du commissaire sur toute affaire concernant ses obligations en vertu de la nouvelle Loi. Le commissaire devrait alors avoir le pouvoir de faire les demandes de renseignements qu'il juge appropriées et de fournir par écrit au député l'avis et les recommandations sollicités.

Recommandation 50

L'avis et les recommandations que le commissaire a formulés par écrit devraient demeurer confidentiels, mais ils pourraient être divulgués par le député ou le commissaire avec le consentement du député.

Recommandation 51

Si le député ne divulgue qu'une partie de l'avis et des recommandations du commissaire, ce dernier devrait avoir le pouvoir de divulguer en totalité ou en partie l'avis ou les recommandations qu'il a formulés sans obtenir le consentement du député.

Un député devrait pouvoir se fier à l'avis et aux recommandations du commissaire.

Recommandation 52

Lorsqu'un député a reçu par écrit un avis et des recommandations à l'égard de ses obligations en vertu de la Loi, aucune sanction ne devrait lui être imposée en vertu de la Loi si, eu égard à ses obligations, il a :

- **communiqué tous les faits importants au commissaire;**
- **donné suite à l'avis et aux recommandations du commissaire.**

2. Plaintes et enquêtes

Toutes les administrations canadiennes – sauf le Manitoba – autorisent leur commissaire à recevoir des plaintes et à enquêter lorsque le plaignant estime qu'un député n'a pas respecté les exigences prévues par la Loi. Au Manitoba, le commissaire n'a pas de tels pouvoirs, et les plaintes sont traitées par les tribunaux. En vertu de la Loi actuelle, tout électeur peut, en déposant un affidavit donnant les détails d'une infraction qui aurait été commise par un député et en versant 300 \$ à titre de cautionnement pour dépens, présenter une requête ex parte à un juge de la Cour du Banc de la Reine. En pareil cas, le juge décide d'autoriser ou non la tenue d'une audience en bonne et due forme devant un autre juge de la Cour du Banc de la Reine¹⁵. Si une audience de la requête est autorisée, l'électeur est responsable de déclencher des poursuites contre le député. L'électeur averti présentant une telle affaire retiendrait sans doute les services d'un avocat, et il devrait assumer cette dépense.

Cette situation n'est pas acceptable pour au moins trois raisons. Premièrement, la résolution d'une affaire de grand intérêt public est laissée à la volonté et aux ressources d'un citoyen privé. Deuxièmement, cette situation porte préjudice à la capacité des députés de se fier à l'avis qu'ils reçoivent du commissaire. Bien qu'un juge doive tenir compte des avis écrits que le commissaire a donnés¹⁶, le juge est libre d'arriver à une conclusion différente de la sienne. Troisièmement, le principe de la séparation des rôles des tribunaux et de l'Assemblée législative

¹⁵ Loi sur les conflits d'intérêts au sein de l'Assemblée législative et du Conseil exécutif (Manitoba), art. 20.

¹⁶ Loi sur les conflits d'intérêts au sein de l'Assemblée législative et du Conseil exécutif (Manitoba), art. 20.1.

n'est pas respecté, ce qui porte atteinte aux privilèges dont dispose l'Assemblée législative de gérer ses propres affaires¹⁷.

Il n'est peut-être pas si étonnant de constater qu'aucune plainte n'a été déposée, à ma connaissance, devant la Cour du Banc de la Reine concernant une infraction à la Loi actuelle. À mon avis, les Manitobains seraient mieux servis si la nouvelle Loi respectait le consensus en vigueur partout au Canada et habilitait le commissaire à enquêter sur les plaintes.

La moitié des administrations canadiennes permettent à des membres du public de déposer une plainte auprès du commissaire¹⁸. L'autre moitié permettent seulement à d'autres députés à l'Assemblée législative de le faire¹⁹. Comme il a été mentionné précédemment, le Manitoba permet actuellement à un électeur de déposer une plainte, mais ce dernier doit s'adresser aux tribunaux. Il s'agit d'un choix à la fois philosophique et pragmatique. Le fait de restreindre le droit de déposer une plainte aux députés signifie qu'un électeur devrait persuader un député de déposer une plainte. Cela est conforme à la philosophie de la démocratie représentative voulant que le public délègue les pouvoirs décisionnels à ses représentants élus et que ces derniers aient des comptes à rendre au moment des élections. Il s'agit aussi du choix le moins coûteux, et il ne fait pas de doute que celui-ci se traduit par une diminution du nombre de plaintes déposées auprès du commissaire. Le fait de permettre au public de déposer des plaintes directement auprès du commissaire entraînerait vraisemblablement une augmentation du nombre de plaintes, dont certaines pourraient être frivoles. Toutefois, il est possible de remédier à une telle situation en conférant au commissaire un pouvoir de sélection. Bien que le public manitobain ne semble pas avoir profité de son droit actuel de porter plainte, j'hésiterais à le lui enlever. Tout compte fait, je pense que la nouvelle Loi devrait permettre à tout membre du public de déposer une plainte auprès du commissaire.

Il existe une scission semblable entre les administrations canadiennes quant à la question de savoir si le commissaire devrait être autorisé à déclencher une enquête de sa propre initiative, sans avoir reçu une plainte et en se fondant uniquement sur les renseignements portés à son attention²⁰. Ce qui me préoccupe, c'est que l'attribution d'un tel pouvoir au commissaire pourrait dissuader les députés de consulter le commissaire et de solliciter ses conseils, de peur

¹⁷ Voir, par exemple, *Mclver v. Alberta (Ethics Commissioner)*, 2018, ABQB 240, paragraphe 51 : [traduction] « [...] l'Assemblée législative a le privilège parlementaire de régler la conduite de ses députés et de les discipliner en conséquence [...] ce privilège de l'Assemblée législative est étendu au commissaire à l'éthique [...] »

¹⁸ Alberta; Colombie britannique; Nouveau-Brunswick; Nouvelle-Écosse; Nunavut; Ontario; Saskatchewan.

¹⁹ Canada (Chambre des communes); Canada (Sénat); Terre-Neuve-et-Labrador; Territoires du Nord-Ouest; Île-du-Prince-Édouard; Québec; Yukon.

²⁰Oui. Alberta; Canada (Chambre des Communes); Canada (Sénat); Terre-Neuve-et-Labrador; Nouvelle-Écosse; Nunavut; Québec; Saskatchewan.

Non. Colombie-Britannique; Nouveau-Brunswick; Territoires du Nord-Ouest; Ontario; Île-du-Prince-Édouard; Yukon.

que cela n'amène ce dernier à déclencher une enquête. De plus, ma recommandation de permettre à toute personne de déposer une plainte réduit la nécessité d'attribuer ce pouvoir au commissaire. C'est pour ces raisons que j'en déconseille l'attribution.

Recommandation 53

Toute personne, y compris un député, qui a des motifs raisonnables de croire qu'un député a contrevenu à la nouvelle Loi devrait pouvoir demander au commissaire d'enquêter sur l'affaire.

Recommandation 54

La demande d'enquête devrait être présentée par écrit sous une forme précisée par le commissaire, identifier le plaignant, définir l'infraction alléguée et établir les motifs qui permettent de croire qu'une infraction a été commise.

Recommandation 55

Le commissaire ne devrait pas pouvoir déclencher une enquête de sa propre initiative.

Recommandation 56

En plus d'être présentée au commissaire, la demande d'enquête d'un député devrait être déposée à l'Assemblée législative.

Recommandation 57

Sauf si le commissaire décide de ne pas enquêter sur une plainte déposée par une personne autre qu'un député, le commissaire devrait aviser le président de l'Assemblée qu'une plainte a été déposée et présenter l'information à l'Assemblée législative.

Recommandation 58

Le commissaire devrait avoir le pouvoir de refuser de déclencher ou de poursuivre une enquête à l'égard d'une plainte déposée par une personne autre qu'un député s'il est d'avis que la plainte est frivole, vexatoire ou non faite de bonne foi, ou qu'il n'y a pas suffisamment de motifs pour justifier le déclenchement ou la poursuite de ladite enquête. Si le commissaire refuse, il doit motiver sa décision par écrit.

Recommandation 59

L'Assemblée législative ou un comité de l'Assemblée législative ne devrait pas enquêter sur une affaire concernant une plainte déposée auprès du commissaire.

Recommandation 60

Le commissaire devrait disposer des pouvoirs prévus à la partie V de la Loi sur la preuve au Manitoba, ce qui inclurait le pouvoir d'obliger à témoigner et à produire des documents.

Recommandation 61

Le commissaire devrait avoir le pouvoir discrétionnaire de mettre les renseignements divulgués à la disposition du public.

La nouvelle Loi devrait prévoir les situations nécessitant la suspension d'une enquête. Il s'agit de situations telles que l'existence d'une possibilité de conduite criminelle, la démission d'un député ou le déclenchement d'une élection.

Recommandation 62

Si le commissaire, lorsqu'il mène une enquête, détermine qu'il y a des motifs raisonnables de croire qu'il y a eu contravention à une autre loi (y compris le Code criminel), le commissaire devrait immédiatement renvoyer l'affaire aux instances compétentes et avoir le pouvoir discrétionnaire de suspendre ladite enquête jusqu'à ce que toute enquête policière et accusation en découlant aient fait l'objet d'une décision définitive. Le commissaire devrait signaler toute suspension de cette nature au président de l'Assemblée.

Recommandation 63

Si le commissaire, lorsqu'il mène une enquête, découvre qu'un député fait l'objet d'une enquête policière ou que des accusations ont été portées contre lui, le commissaire devrait immédiatement renvoyer l'affaire aux instances compétentes et avoir le pouvoir discrétionnaire de suspendre l'enquête jusqu'à ce que l'enquête policière et les accusations en découlant aient fait l'objet d'une décision définitive. Le commissaire devrait signaler toute suspension de cette nature au président de l'Assemblée.

Recommandation 64

Le commissaire devrait suspendre une enquête si le député qui en fait l'objet démissionne de son siège ou si un bref d'élection générale est émis. Le commissaire devrait reprendre l'enquête si, dans les 30 jours qui suivent la démission ou la délivrance du bref, l'ancien député ou la personne qui a sollicité l'enquête présente une demande écrite au commissaire pour que l'enquête soit poursuivie. En tout état de cause, les enquêtes devraient être suspendues pendant la période électorale.

Le principe de la reddition de comptes exige l'application de conséquences, et la nouvelle Loi n'aura de sens que si le commissaire peut recommander l'imposition de sanctions à l'égard d'une infraction. À la fin d'une enquête, le commissaire devrait présenter son rapport final au président de l'Assemblée. Ce rapport devrait ensuite être déposé à l'Assemblée législative. Si le commissaire conclut qu'il y a effectivement eu une infraction à la Loi, il devrait recommander les sanctions à imposer. Toutefois, conformément à ses privilèges parlementaires, l'Assemblée législative devrait prendre la décision définitive concernant l'acceptation ou le rejet du rapport du commissaire et, de ce fait, sera responsable en dernier ressort de cette décision devant les électeurs.

Recommandation 65

Si le commissaire estime que son rapport sur une affaire pourrait avoir une incidence négative sur le député au sujet duquel la plainte a été déposée, il devrait, avant de préparer la version définitive de son rapport, informer le député des détails de son rapport et lui donner l'occasion de présenter des observations, de vive voix ou par écrit (à la discrétion du commissaire).

Recommandation 66

Une fois son rapport terminé, le commissaire devrait soumettre celui-ci au député dont la conduite a fait l'objet d'une enquête et au président de l'Assemblée législative, qui devra s'assurer que ledit rapport est déposé à l'Assemblée législative le plus rapidement possible. Si l'Assemblée législative ne siège pas, le président de l'Assemblée législative devrait s'assurer que ledit rapport sera déposé dans les dix premiers jours de séance qui suivront le début de la session suivante. Le commissaire devrait également en remettre un exemplaire au greffier de l'Assemblée législative, qui devrait ensuite en fournir un exemplaire à tous les députés.

Recommandation 67

Si, après une enquête, le commissaire conclut qu'un député a contrevenu à la nouvelle Loi, il devrait, dans son rapport, faire une ou plusieurs des recommandations suivantes :

- **qu'aucune sanction ne soit imposée;**
- **que le député soit réprimandé;**
- **que le député reconnaisse publiquement sa conduite;**
- **que le député prenne les mesures correctives qui lui sont imposées, y compris le versement d'une indemnité à quiconque ou le versement au gouvernement du montant de tout gain que lui-même ou qu'une autre personne a réalisé;**
- **que le député soit condamné à payer une amende maximale de 50 000 \$;**

- que le député soit suspendu du Cabinet pour une période déterminée ou jusqu'à ce qu'une condition précise soit remplie;
- que le droit du député de siéger et de voter à l'Assemblée législative soit suspendu, avec ou sans traitement, pour une période déterminée ou jusqu'à ce qu'une condition précise soit remplie;
- que le siège du député soit déclaré vacant;
- que toute autre sanction que le commissaire considère comme appropriée soit imposée.

Recommandation 68

Le commissaire devrait pouvoir recommander qu'aucune sanction ne soit imposée à un député s'il découvre que ce dernier a effectivement enfreint les règles sur les conflits d'intérêts, mais :

- qu'il a pris toutes les mesures raisonnables pour éviter de commettre l'infraction;
- que l'infraction est d'importance négligeable et qu'elle a été commise en raison d'une inattention ou d'une erreur de jugement faite de bonne foi;
- que le député a agi sur les conseils du commissaire et qu'il avait, avant de recevoir lesdits conseils, divulgué tous les faits importants dont il avait connaissance.

Recommandation 69

L'Assemblée législative devrait examiner rapidement le rapport du commissaire et prendre l'une des mesures suivantes avant la fin de la session :

- accepter toutes les recommandations du commissaire;
- rejeter toutes les recommandations du commissaire.

La décision de l'Assemblée législative devrait être définitive et sans appel.

Recommandation 70

Si l'Assemblée législative accepte les recommandations du commissaire et que leur mise en application l'exige, lesdites recommandations devraient être déposées à la Cour du Banc de la Reine et être exécutoires en tant qu'ordonnances de la Cour.

Recommandation 71

Le commissaire ne devrait mener une enquête plus approfondie sur une affaire classée que dans la mesure où les nouveaux éléments de preuve présentés justifient, de son avis, la tenue d'une nouvelle enquête.

CHAPITRE 6

LE COMMISSAIRE

Toutes les administrations canadiennes, y compris le Manitoba, ont un commissaire qui fournit aux députés des conseils concernant leurs obligations en vertu de la législation sur les conflits d'intérêts. Il s'agit d'une fonction essentielle qui aide à guider les députés dans les situations parfois complexes dans lesquelles ils se trouvent. Comme nous l'avons déjà mentionné, dans toutes les autres administrations canadiennes, le commissaire prend connaissance des infractions prétendues et fait enquête sur celles-ci.

Divers titres sont employés au Canada pour désigner le poste de commissaire. Le titre le plus courant est celui de commissaire aux conflits d'intérêts. Parmi les autres titres, mentionnons ceux de commissaire à l'éthique, de commissaire à l'intégrité et de commissaire aux normes législatives. Le titre devrait décrire la portée et les responsabilités du poste. C'est pourquoi je recommande le titre de commissaire aux conflits d'intérêts ou le titre de plus en plus populaire de commissaire à l'intégrité.

Recommandation 72

Un agent indépendant et non partisan de l'Assemblée législative (le « commissaire ») devrait demeurer disponible pour conseiller les députés et les aider à se conformer à leurs obligations en vertu de la nouvelle Loi. Le commissaire devrait également s'acquitter des autres fonctions dont il est question dans le présent rapport.

Le commissaire doit offrir des conseils aux députés de tous les partis et, dans la mesure où il dispose des pouvoirs d'exécution requis, il doit être en mesure de prendre des décisions difficiles et controversées concernant des personnes qui détiennent le pouvoir politique. Il est donc primordial que l'indépendance du commissaire soit assurée.

La durée du mandat du commissaire n'est pas précisée dans la Loi actuelle. Elle est précisée dans le décret qui nomme le commissaire et est, par conséquent, laissée à la discrétion du Cabinet. Dans la pratique, les commissaires du Manitoba ont été nommés pour un mandat de trois ans qui a été renouvelé chaque fois que le commissaire a indiqué sa volonté de continuer à exercer ses fonctions. Toutefois, la durée du mandat d'un fonctionnaire indépendant ne devrait pas être laissée à la discrétion du Cabinet. Une mention claire devrait être incluse dans la législation afin d'assurer l'indépendance du poste. Par ailleurs, la révocation de la nomination à titre de commissaire ne peut se faire que par un vote de l'Assemblée législative.

Recommandation 73

Le commissaire devrait être nommé pour un mandat renouvelable de cinq ans.

Recommandation 74

La révocation de la nomination à titre de commissaire ne devrait se faire que par un vote à la majorité des deux tiers de l'Assemblée législative.

Pour que le commissaire puisse faire son travail, il est essentiel que ses conversations et les autres communications qu'il tient avec les députés demeurent confidentielles. La nouvelle Loi devrait prévoir des mesures de protection appropriées pour garantir la confidentialité requise. Le commissaire devrait également bénéficier de l'immunité normalement accordée à un agent indépendant de l'Assemblée législative. Les décisions du commissaire, autres que celles qui sont soumises à l'examen de l'Assemblée législative, devraient être définitives.

Recommandation 75

Le commissaire devrait continuer d'être exclu de l'application de la Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée et de la Loi sur les renseignements médicaux personnels.

Recommandation 76

Le commissaire ne devrait pas être un témoin compétent ou contraignant eu égard aux connaissances qu'il a acquises à la suite de l'exercice de ses pouvoirs ou de ses fonctions de commissaire.

Recommandation 77

Le commissaire et toute personne à l'emploi du commissaire ou agissant en son nom ne devraient pas être tenus responsables de mesures prises de bonne foi dans l'exercice de ses fonctions ou de ses pouvoirs.

Recommandation 78

Les décisions prises par le commissaire ne devraient pas pouvoir être portées en appel devant un tribunal ou faire l'objet d'un examen par un tribunal.

CHAPITRE 7

AUTRES QUESTIONS

1. Entrée en vigueur

La rédaction et l'adoption d'un projet de loi fondé sur les recommandations du présent rapport ne se feront pas avant un certain temps. Une fois le projet de loi adopté, un certain temps sera également nécessaire pour la préparation des nouveaux formulaires d'état de divulgation et de dépôt des plaintes, l'élaboration de nouvelles procédures, l'amélioration du site Web et autres tâches. La nouvelle Loi imposera également de nouvelles obligations importantes aux députés qu'il serait, à mon avis, injuste d'imposer aux députés actuels. Les nouvelles obligations devraient être imposées aux députés qui seront élus aux prochaines élections provinciales et qui auront brigué les suffrages en toute connaissance de cause.

Recommandation 79

La nouvelle Loi devrait entrer en vigueur :

- **12 mois après son adoption;**
- **immédiatement après les prochaines élections provinciales;**

selon l'échéance qui arrive en dernier.

2. Formulaires

Comme nous l'avons déjà mentionné, de nouveaux formulaires seront exigés en vertu de la nouvelle Loi, y compris les nouveaux formulaires d'état de divulgation et de dépôt de plaintes. Le commissaire devrait créer ces nouveaux formulaires et devrait pouvoir en exiger l'utilisation. Une fois les systèmes en place, le commissaire devrait également être en mesure d'exiger le dépôt de ces formulaires par voie électronique.

Recommandation 80

Le commissaire devrait être habilité à créer tous les formulaires requis par la nouvelle Loi, à exiger leur utilisation et à préciser la façon dont ils doivent être déposés.

3. Prolongation

La nouvelle Loi prévoit un certain nombre de délais d'exécution de certaines mesures. Toutefois, certaines circonstances pourraient raisonnablement justifier la prolongation de ces délais. La nouvelle Loi devrait donner au commissaire le pouvoir discrétionnaire d'accorder de telles prolongations.

Recommandation 81

Le commissaire devrait avoir le pouvoir de prolonger tout délai précisé dans la nouvelle Loi, aux conditions qu'il juge appropriées.

4. Examen obligatoire

La nouvelle Loi devrait faire l'objet d'examens périodiques pour qu'on puisse s'assurer qu'elle est efficace et qu'elle répond aux attentes changeantes du public. La conduite de tels examens devrait être l'une des responsabilités du commissaire.

Recommandation 82

Le commissaire devrait mener un examen de la nouvelle Loi dans les cinq ans qui suivront son entrée en vigueur et, par la suite, dans les cinq ans qui suivront chacune des présentations par le comité du rapport décrit aux recommandations 83 et 84.

Recommandation 83

Le commissaire devrait préparer un rapport sur son examen de la Loi et le soumettre à un comité de l'Assemblée législative désigné par l'Assemblée.

Recommandation 84

Le comité qui reçoit le rapport du commissaire devrait l'examiner et présenter un rapport sur l'examen mené par le commissaire (incluant toute recommandation concernant des modifications à apporter à la Loi) à l'Assemblée législative dans l'année qui suivra la réception du rapport que lui aura transmis le commissaire.

5. Portée future de la Loi

Le présent rapport met l'accent sur la législation relative aux conflits d'intérêts auxquels s'exposent les députés à l'Assemblée législative. Or, ces derniers ne sont pas les seuls acteurs de l'arène politique qui peuvent s'exposer à des conflits d'intérêts. Comme exemple de mesure

qui est utilisée ailleurs, citons le fait que certaines autres administrations canadiennes appliquent leur législation aux membres du personnel politique et aux membres nommés d'organismes, de conseils d'administration et de commissions.

De plus, ce n'est pas qu'en favorisant leur intérêt personnel au lieu du bien commun que les députés peuvent miner la confiance du public dans nos institutions démocratiques. Comme autre exemple de mesure qui pourrait être envisagée, mentionnons le fait que bon nombre de lois canadiennes comportent des préambules ou des énoncés de principe qui traitent de l'obligation plus large qu'ont les députés d'agir d'une manière éthique. Ainsi, le préambule de la Loi de l'Ontario contient l'énoncé de principe suivant :

« Les députés doivent exercer les devoirs de leur charge et organiser leurs affaires personnelles d'une manière qui favorise la confiance du public dans l'intégrité de chaque député, maintient la dignité de l'Assemblée et justifie le respect que la société porte à l'Assemblée et aux députés²¹. »

Quelques administrations canadiennes vont plus loin et font de la conduite éthique une obligation exécutoire. Par exemple, Terre-Neuve-et-Labrador a adopté un code de conduite (ainsi qu'une législation) qui, en plus d'inclure les interdictions habituelles en matière de conflits d'intérêts, contient les principes suivants que le commissaire a le pouvoir de faire appliquer :

1. Les députés doivent [*traduction*] [...] s'assurer que leur conduite ne jette pas le discrédit sur l'intégrité de leur charge ou de la Chambre d'assemblée [...]
3. [*traduction*] Les députés doivent rejeter la corruption politique et refuser de participer à des activités politiques contraires à l'éthique qui tendent à miner les traditions démocratiques de notre province et de ses institutions.
5. [*traduction*] Les députés ne doivent pas adopter un comportement qui tirerait parti de leurs postes ou de leurs pouvoirs à des fins privées ou qui tendrait à discréditer leurs fonctions [...].
10. [*traduction*] Les relations entre les députés et les employés du gouvernement devraient revêtir un caractère professionnel, reposer sur le respect mutuel et tenir compte du devoir desdits employés de demeurer politiquement impartiaux dans l'exercice de leurs fonctions²².

Ces deux types de mesures permettraient d'élargir considérablement la portée de la Loi (et nécessiteraient l'ajout de ressources). La question de savoir s'il vaut la peine et s'il est possible d'élargir la portée de la Loi devrait peut-être faire l'objet de consultations publiques au moment du premier examen obligatoire de la Loi.

²¹ Loi sur l'intégrité des députés (Ontario), préambule, clause 3.

²² *Code of Conduct for Members of the House of Assembly* (Terre-Neuve-et-Labrador). Ce Code de conduite a été adopté par une résolution de la Chambre le 26 mai 2008.

6. Prochaines étapes

La Loi actuelle du Manitoba sur les conflits d'intérêts est désuète et probablement la plus laxiste au Canada. Les recommandations formulées dans le présent rapport se veulent un cadre de modernisation de la législation manitobaine sur les conflits d'intérêts afin que celle-ci puisse donner aux Manitobains l'assurance que la loyauté de leurs représentants élus sert le bien commun et non leur intérêt personnel. D'autres détails devront être réglés au cours de la rédaction du projet de loi qui rendra exécutoires les présentes recommandations. Si l'Assemblée législative le juge utile, je serai heureux de travailler avec le Bureau du conseiller législatif à la rédaction d'une nouvelle Loi.

CHAPITRE 8

RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

Voici un résumé des recommandations contenues dans le présent rapport :

1. La Loi sur les conflits d'intérêts au sein de l'Assemblée législative et du Conseil exécutif devrait être abrogée et remplacée par une nouvelle loi (« la nouvelle Loi ») qui prévoit un code complet régissant les conflits d'intérêts touchant les députés (et les anciens députés) à l'Assemblée législative du Manitoba.
2. Les dispositions qui ne traitent pas des conflits d'intérêts touchant les députés à l'Assemblée législative (comme les conflits d'intérêts touchant les hauts fonctionnaires) devraient être incluses dans d'autres lois.
3. Le terme « ministre » devrait inclure tous les membres du Conseil du Trésor.
4. Le terme « famille » devrait désigner la conjointe ou le conjoint légitime ou de fait du député, ses enfants mineurs et toute autre personne qui est liée au député ou à sa conjointe ou à son conjoint légitime ou de fait, qui partage une résidence avec le député et qui est principalement à la charge financière du député, de sa conjointe ou de son conjoint légitime ou de fait. Les termes « conjointe » et « conjoint » (légitime et de fait) ne devraient pas inclure une personne dont le député est séparé.
5. La nouvelle Loi devrait énoncer clairement ce qui constitue un conflit d'intérêts et ne devrait pas se limiter aux intérêts financiers. Il devrait être question de conflit d'intérêts lorsqu'un député exerce un pouvoir officiel ou s'acquitte d'une fonction officielle qui lui donne la possibilité de favoriser son intérêt personnel ou celui de sa famille ou de favoriser de façon irrégulière celui d'une autre personne.
6. Un député ne devrait pas prendre une décision ou participer à la prise d'une décision dans l'exercice d'un pouvoir ou d'une fonction officielle s'il sait ou devrait raisonnablement savoir qu'en prenant cette décision, il pourrait se trouver dans une situation de conflit d'intérêts.
7. Un député ne devrait pas utiliser ou communiquer des renseignements qu'il obtient en raison de son emploi et qui ne sont pas accessibles au public afin de favoriser ou de chercher à favoriser son intérêt personnel ou celui de sa famille ou de favoriser ou de chercher à favoriser de façon irrégulière celui d'une autre personne. Cette obligation devrait continuer de s'appliquer après que le député quitte son poste.
8. Un député ne devrait pas utiliser son poste pour chercher à influencer une décision d'une autre personne afin de favoriser son intérêt personnel ou celui de sa famille ou de favoriser de façon irrégulière celui d'une autre personne.
9. La nouvelle Loi ne devrait pas interdire les activités que les députés exercent normalement au nom de leurs électeurs.

10. L'« intérêt personnel » ne devrait pas inclure un intérêt dans une affaire :
 - qui est d'application générale;
 - qui touche une personne en tant que membre d'une vaste catégorie de personnes;
 - dont l'importance est négligeable;
 - qui concerne la rémunération ou les avantages que touche le député.
11. Un député qui a des motifs raisonnables de croire qu'il est en situation de conflit d'intérêts dans une affaire portée devant l'Assemblée législative, le Cabinet ou un comité de l'un ou de l'autre devrait, à la première occasion :
 - divulguer sommairement la nature du conflit d'intérêts;
 - se retirer de l'assemblée sans y voter ni participer à l'examen de l'affaire;
 - s'abstenir en tout temps de tenter d'influer sur le traitement de cette affaire.
12. Lorsqu'un député a pris ces mesures au cours d'une réunion de l'Assemblée législative ou d'un de ses comités, le greffier de l'Assemblée législative ou le secrétaire de la réunion devrait déposer auprès du commissaire, dès que possible, des renseignements concernant les mesures prises par le député. Le commissaire devrait ensuite mettre ces renseignements à la disposition du public.
13. Lorsqu'un ministre a pris ces mesures au cours d'une réunion du Cabinet ou d'un de ses comités, le secrétaire de la réunion devrait consigner la déclaration du ministre, la nature sommaire du conflit d'intérêts déclaré et le retrait du ministre de la réunion. Il devrait ensuite déposer l'information auprès du commissaire dès que possible. Le commissaire devrait garder ces renseignements confidentiels, sauf s'ils sont importants dans le cadre d'une enquête visant à déterminer si le ministre a enfreint la Loi.
14. Un ministre qui a des motifs raisonnables de croire qu'il est en situation de conflit d'intérêts dans une affaire exigeant une décision de sa part devrait demander au premier ministre de nommer un autre ministre pour exercer ses fonctions dans l'affaire, aux fins de la prise de décision.
15. Sous réserve des exceptions énumérées dans la recommandation 16, il devrait être interdit aux ministres :
 - d'exercer un métier, une profession ou un emploi;
 - d'exploiter une entreprise ou de prendre part à la gestion d'une entreprise, de manière directe ou indirecte;
 - de posséder des titres, des actions, des contrats à terme ou des marchandises non négociés en bourse;
 - d'exercer une charge ou d'occuper un poste d'administrateur, à moins qu'il ne le fasse dans le cadre de l'une de ses fonctions en tant que membre du Cabinet.

16. Un ministre devrait être autorisé à exercer une activité interdite dans les circonstances suivantes :

- le ministre a divulgué tous les faits importants au commissaire;
- le commissaire est convaincu que l'activité ne créera pas de conflit entre l'intérêt personnel du ministre et ses fonctions publiques, ou qu'elle ne créera pas un tel conflit si elle est exercée de la manière précisée;
- le commissaire a donné son approbation écrite au ministre et, s'il y a lieu, a précisé la manière dont l'activité peut être exercée;
- le ministre exerce l'activité de la manière précisée.

L'approbation du commissaire et les conditions qui ont été imposées devraient être rendues publiques par le commissaire.

17. Une personne qui devient ministre devrait être tenue de rencontrer le commissaire pour discuter des mesures qu'elle pourrait devoir prendre afin de respecter les restrictions supplémentaires imposées aux activités des ministres, et elle devrait se conformer à ces exigences dans les 60 jours qui suivent sa nomination.
18. Il ne devrait pas être interdit aux ministres de détenir ou de négocier des titres, des actions, des contrats à terme ou des marchandises négociés en bourse.
19. La nouvelle Loi devrait interdire à un député d'être sciemment partie à un contrat avec le gouvernement du Manitoba en vertu duquel il reçoit un avantage. L'interdiction devrait s'étendre à toute société en nom collectif ou à toute société privée dans laquelle le député a un intérêt.
20. L'interdiction visant les contrats conclus avec le gouvernement du Manitoba ne devrait pas s'appliquer à un contrat qui était en vigueur avant l'élection du député, mais devrait s'appliquer à son renouvellement ou à sa prolongation.
21. L'interdiction de conclure des contrats avec le gouvernement du Manitoba ne devrait pas s'appliquer si le commissaire approuve un contrat parce que celui-ci est peu susceptible d'avoir une incidence sur l'exercice des fonctions du député. En pareil cas, le commissaire devrait assortir son approbation de conditions qu'il juge appropriées. Toute approbation de cette nature devrait être rendue publique.
22. L'interdiction de conclure des contrats avec le gouvernement du Manitoba ne devrait pas s'appliquer à la réception de prestations de retraite ou, encore, à un contrat ou à un avantage accessible au grand public ou à une portion importante du grand public si le député ne reçoit aucune préférence ou aucun avantage particulier.
23. Un député ou sa famille ne devrait pas être autorisé à accepter des cadeaux qui sont liés directement ou indirectement à l'exercice de sa charge, sauf si lesdits cadeaux sont reçus dans le cadre normal du protocole, des coutumes ou des obligations sociales qui accompagnent habituellement les fonctions de sa charge.

24. Lorsqu'il est permis d'accepter un cadeau dont la valeur dépasse 250 \$ (ou de multiples cadeaux provenant d'un seul donateur dont la valeur cumulative est supérieure à 250 \$ sur une période de 12 mois), la nature du cadeau, sa provenance et les circonstances dans lesquelles il a été donné devraient être divulguées au commissaire dans les 30 jours. Le commissaire devrait ensuite mettre les renseignements divulgués à la disposition du public.
25. Lorsqu'un député ou sa famille se voit offrir un cadeau dont l'acceptation n'est pas permise, le député devrait le refuser ou, à la première occasion, le retourner au donateur ou le remettre au gouvernement du Manitoba, sans en faire un usage personnel. Lorsqu'un cadeau est remis au gouvernement du Manitoba ou que ce dernier le saisit, le député devrait en informer le commissaire par écrit. Le commissaire devrait ensuite mettre les renseignements divulgués à la disposition du public.
26. Le terme « cadeau » devrait être défini au sens large pour inclure un montant d'argent ne devant pas être remboursé et un service ou un bien, ou la possibilité d'utiliser un bien ou un montant d'argent, qui est fourni gratuitement ou à un prix inférieur à sa valeur commerciale. Le terme « cadeau » ne devrait pas inclure un dédommagement autorisé par la loi ou un avantage reçu d'une association de circonscription ou d'un parti politique.
27. La nouvelle Loi ne devrait pas accorder au commissaire le pouvoir discrétionnaire de permettre à un député d'accepter un cadeau dont l'acceptation ne serait autrement pas permise.
28. La Loi sur l'inscription des lobbyistes devrait être modifiée pour qu'elle interdise aux lobbyistes d'offrir des cadeaux à des fonctionnaires. Une exception permettant l'acceptation de légers rafraîchissements au cours d'une réunion pourrait être envisagée. Le registraire nommé en vertu de la Loi sur l'inscription des lobbyistes devrait être habilité à imposer des sanctions en cas de violation, y compris une sanction administrative pécuniaire et la suspension de l'inscription d'un lobbyiste.
29. Aucune règle particulière ne devrait s'appliquer aux déplacements parrainés. Ces déplacements devraient être régis par les règles habituelles applicables aux cadeaux.
30. Un député ne devrait pas être autorisé à accepter une offre de déplacement à bord d'un avion non commercial nolisé ou privé (autre qu'un avion appartenant à l'État ou loué par l'État) qui est liée, directement ou indirectement, à l'exercice de ses fonctions, sauf si :
 - le déplacement est nécessaire à l'exercice de ses fonctions;
 - le député reçoit l'approbation du commissaire avant d'accepter l'offre.
31. Pour déterminer s'il y a lieu d'approuver un déplacement comme il est décrit dans la recommandation 30, le commissaire devrait se demander s'il existe d'autres moyens de transport, si ce déplacement créera un conflit ou l'apparence d'un conflit entre un intérêt personnel et l'exercice des fonctions publiques du député et, le cas échéant, si l'avantage pour le public du déplacement prime sur un tel conflit ou l'apparence d'un tel conflit. Le commissaire devrait rendre publique toute approbation de cette nature.

32. Sous réserve des exceptions décrites ci-dessous, chaque député devrait déposer un état de divulgation où figurent les éléments suivants :

- ses actifs et passifs et ceux des membres de sa famille immédiate;
- ses actifs et passifs ainsi qu'une description des activités ou de la nature de toute société privée dans laquelle lui-même ou un membre de sa famille a un intérêt;
- la source et la nature de tout revenu que lui-même ou qu'un membre de sa famille a reçu au cours des 12 derniers mois ou est en droit de recevoir au cours des 12 prochains mois;
- chaque fiducie dont il connaît l'existence et de laquelle il pourrait, à l'heure actuelle ou dans le futur, directement ou indirectement, tirer un avantage ou un revenu;
- le contenu et la nature de tout contrat conclu avec le gouvernement provincial dans lequel lui-même ou un membre de sa famille ou toute société privée a un intérêt;
- les noms de toutes les sociétés ou autres organisations dont lui-même ou un membre de sa famille est le dirigeant ou l'administrateur (ou autre poste semblable);
- toutes les sociétés en nom collectif dont lui-même ou un membre de sa famille est membre;
- toute procédure judiciaire intentée contre lui dont il a connaissance;
- l'existence d'arriérés de pension alimentaire qu'il doit verser;
- toute autre information dont le commissaire a besoin.

33. Les députés ne devraient pas être tenus de divulguer la valeur de leurs actifs ou de leurs passifs.

34. Les députés ne devraient pas être tenus de divulguer des actifs et des passifs peu susceptibles de donner lieu à un conflit d'intérêts. Voici les actifs et passifs auxquels cette recommandation pourrait s'appliquer :

- actif ou passif d'une valeur moindre qu'un montant déterminé (5 000 \$, par exemple);
- source de revenus ayant rapporté moins qu'un montant déterminé (5 000 \$, par exemple) pendant les 12 mois précédents;
- argent comptant en main ou déposé dans une institution financière canadienne;
- résidence principale du député et biens immobiliers qu'un député ou qu'un membre de sa famille utilise à des fins récréatives;
- biens personnels qu'un député ou qu'un membre de sa famille utilise principalement à des fins de transport, de ménage et d'éducation ainsi que pour des besoins récréatifs, sociaux ou esthétiques (autrement dit, les véhicules familiaux, les meubles et autres);

- titres à valeur fixe émis ou garantis par un gouvernement au Canada ou par un de ses organismes;
 - intérêt dans un régime de retraite, un régime d'avantages sociaux, une rente ou une police d'assurance-vie;
 - investissement dans des fonds communs de placement à capital variable, dans des fonds négociés en bourse ou dans des fonds diversifiés semblables non limités à une industrie ou à un secteur de l'économie;
 - certificat d'investissement garanti ou instrument financier semblable;
 - paiements de pension alimentaire sans arriérés;
 - obligation auprès d'un gouvernement canadien ou d'une institution financière canadienne qui est liée à un bien exclu;
 - dette considérée comme une dépense courante et ordinaire du ménage et frais personnels ou de subsistance;
 - dette que doit rembourser le député à un membre de sa famille ou dette qu'un membre de la famille du député doit rembourser au député;
 - tout autre actif, toute autre obligation ou toute autre source de revenus dont le commissaire approuve l'exclusion.
35. Chaque député devrait déposer un état de divulgation auprès du commissaire dans les 60 jours qui suivent son élection et déposer un état de divulgation pour chacune des années civiles subséquentes à la date précisée par le commissaire. Si aucun changement n'est survenu depuis le dépôt de l'état de divulgation précédent, le député devrait avoir la possibilité de le mentionner au commissaire.
36. Après avoir examiné l'état de divulgation d'un député, le commissaire devrait avoir le pouvoir d'exiger la tenue d'une rencontre avec le député et la présence d'un membre de sa famille à ladite rencontre pour s'assurer qu'une divulgation adéquate a été faite et discuter des obligations du député en vertu de la Loi.
37. À la fin du processus de divulgation, le commissaire aux conflits d'intérêts devrait mettre en ligne les états de divulgation à la disposition du public.
38. Le député devrait déposer un état de divulgation supplémentaire auprès du commissaire dans les 30 jours qui suivent tout changement. Le commissaire devrait ensuite mettre cet état de divulgation supplémentaire à la disposition du public.
39. Dans les 60 jours qui suivent leur nomination, les ministres devraient divulguer au commissaire des renseignements qui seraient autrement exclus de leur état de divulgation. Ils devraient aussi être tenus de rencontrer le commissaire pour discuter avec lui de la façon dont ils pourraient organiser leurs affaires pour éviter ou atténuer les conflits d'intérêts. Le commissaire devrait maintenir la confidentialité de cet état de divulgation supplémentaire.
40. Lorsqu'un député ne dépose pas un état de divulgation dans les délais prescrits ou ne rencontre pas le commissaire comme il est exigé, le commissaire devrait l'informer des

mesures qu'il prendra si l'état de divulgation du député n'est pas déposé à l'intérieur du délai supplémentaire de 30 jours. À la fin de la période de 30 jours, le commissaire devrait aviser le président et le greffier de l'Assemblée législative du défaut de se conformer du député, puis suspendre le député de ses fonctions sans traitement. Si le député prend les mesures requises par la suite, le commissaire devrait en aviser le président et le greffier de l'Assemblée législative, et la suspension du député serait levée. Si le député n'a pas pris les mesures requises à la fin de la session au cours de laquelle la suspension a été prononcée, le siège du député devrait être déclaré vacant.

41. Lorsqu'un député a omis de déposer un état de divulgation supplémentaire dans les 30 jours qui suivent un changement, le commissaire devrait avoir le pouvoir d'imposer une sanction administrative pécuniaire maximale de 5 000 \$ si, selon lui, une telle sanction sert le bien commun. Pour déterminer s'il y a lieu d'imposer la sanction et le versement du montant correspondant, le commissaire devrait tenir compte des éléments suivants :

- l'objectif de promouvoir la conformité;
- les antécédents du député, le cas échéant, relativement à des manquements antérieurs à ses obligations en vertu de la Loi;
- tout autre facteur qui, selon le commissaire, est approprié.

Lorsqu'une sanction est imposée, le commissaire devrait en aviser le président et le greffier de l'Assemblée législative pour que le montant de la sanction soit déduit du traitement du député.

42. Le fait de donner sciemment des renseignements faux ou trompeurs dans un état de divulgation ou dans un état de divulgation supplémentaire devrait constituer une infraction passible d'une amende pouvant aller jusqu'à 50 000 \$.

43. Pendant la période de transition précisée, un ancien député ou ministre ne devrait pas :

- accepter un contrat ou un avantage qui sont accordés ou approuvés par un décideur du gouvernement;
- faire des observations auprès d'un décideur du gouvernement pour son propre compte ou celui d'une autre personne concernant un contrat ou un avantage;
- accepter un contrat ou obtenir un avantage de toute personne pour faire des observations auprès d'un décideur du gouvernement concernant un contrat ou un avantage devant être accordés ou approuvés par ce dernier;
- accepter un emploi (y compris une nomination à un conseil d'administration ou à une entité semblable) de toute personne ou organisation avec qui il a eu des liens d'affaires officiels, directs et importants, dans le cadre de ses fonctions au sein du gouvernement;
- mener des activités de lobbyisme ou contribuer à des activités de lobbyisme auprès d'un titulaire d'une charge publique, selon la définition de ces termes inscrite dans la Loi sur l'inscription des lobbyistes.

Ces restrictions ne devraient pas s'appliquer à un contrat ou à un avantage du gouvernement offert au grand public ou à une portion importante du grand public.

44. La période de transition pour les anciens députés devrait être d'un an à compter de la date à laquelle ils cessent d'être députés. La période de transition pour les anciens ministres devrait être de deux ans à compter de la date à laquelle ils cessent d'être ministres.
45. Le commissaire devrait avoir le pouvoir discrétionnaire d'abolir ou de raccourcir une période de transition à la demande d'un ancien député ou ministre si, à son avis :
 - la manière et les conditions selon lesquelles l'emploi, la nomination, le contrat ou l'avantage est accordé ou approuvé sont les mêmes pour toutes les personnes y ayant semblablement droit;
 - le contrat ou l'avantage est accordé et approuvé conformément à un processus administré de façon impartiale et ouvert à une vaste catégorie de personnes;
 - l'activité, le contrat ou l'avantage ne créera pas de conflit entre l'intérêt personnel de l'ancien député ou ministre et le bien commun.

En pareil cas, le commissaire devrait imposer toutes les conditions qu'il juge nécessaires.

46. Les anciens députés devraient pouvoir obtenir des conseils du commissaire concernant leurs obligations, comme peuvent le faire les députés lorsqu'ils exercent leur charge.
47. Le commissaire devrait être en mesure d'enquêter sur les manquements d'un ancien ministre à ses obligations si ce dernier est toujours député. En pareil cas, les dispositions concernant les pouvoirs d'enquête et d'exécution du commissaire devraient s'appliquer, avec les adaptations que ce dernier juge nécessaires. Le manquement à ces obligations par un ancien député ou par un ancien ministre qui n'est plus député devrait constituer une infraction passible d'une amende maximale de 50 000 \$. En pareil cas, une ordonnance de dédommagement devrait également être offerte.
48. Les députés devraient pouvoir demander un avis verbal au commissaire en toute confidentialité et en tout temps.
49. Un député devrait pouvoir présenter une demande écrite pour obtenir l'avis et les recommandations du commissaire sur toute affaire concernant ses obligations en vertu de la nouvelle Loi. Le commissaire devrait alors avoir le pouvoir de faire les demandes de renseignements qu'il juge appropriées et de fournir par écrit au député l'avis et les recommandations sollicités.
50. L'avis et les recommandations que le commissaire a formulés par écrit devraient demeurer confidentiels, mais ils pourraient être divulgués par le député ou le commissaire avec le consentement du député.
51. Si le député ne divulgue qu'une partie de l'avis et des recommandations du commissaire, ce dernier devrait avoir le pouvoir de divulguer en totalité ou en partie l'avis ou les recommandations qu'il a formulés sans obtenir le consentement du député.

52. Lorsqu'un député a reçu par écrit un avis et des recommandations à l'égard de ses obligations en vertu de la Loi, aucune sanction ne devrait lui être imposée en vertu de la Loi si, eu égard à ses obligations, il a :
- communiqué tous les faits importants au commissaire;
 - donné suite à l'avis et aux recommandations du commissaire.
53. Toute personne, y compris un député, qui a des motifs raisonnables de croire qu'un député a contrevenu à la nouvelle Loi devrait pouvoir demander au commissaire d'enquêter sur l'affaire.
54. La demande d'enquête devrait être présentée par écrit sous une forme précisée par le commissaire, identifier le plaignant, définir l'infraction alléguée et établir les motifs qui permettent de croire qu'une infraction a été commise.
55. Le commissaire ne devrait pas pouvoir déclencher une enquête de sa propre initiative.
56. En plus d'être présentée au commissaire, la demande d'enquête d'un député devrait être déposée à l'Assemblée législative.
57. Sauf si le commissaire décide de ne pas enquêter sur une plainte déposée par une personne autre qu'un député, le commissaire devrait aviser le président de l'Assemblée qu'une plainte a été déposée et présenter l'information à l'Assemblée législative.
58. Le commissaire devrait avoir le pouvoir de refuser de déclencher ou de poursuivre une enquête à l'égard d'une plainte déposée par une personne autre qu'un député s'il est d'avis que la plainte est frivole, vexatoire ou non faite de bonne foi, ou qu'il n'y a pas suffisamment de motifs pour justifier le déclenchement ou la poursuite de ladite enquête. Si le commissaire refuse, il doit motiver sa décision par écrit.
59. L'Assemblée législative ou un comité de l'Assemblée législative ne devrait pas enquêter sur une affaire concernant une plainte déposée auprès du commissaire.
60. Le commissaire devrait disposer des pouvoirs prévus à la partie V de la Loi sur la preuve au Manitoba, ce qui inclurait le pouvoir d'obliger à témoigner et à produire des documents.
61. Le commissaire devrait avoir le pouvoir discrétionnaire de mettre les renseignements divulgués à la disposition du public.
62. Si le commissaire, lorsqu'il mène une enquête, détermine qu'il y a des motifs raisonnables de croire qu'il y a eu contravention à une autre loi (y compris le Code criminel), le commissaire devrait immédiatement renvoyer l'affaire aux instances compétentes et avoir le pouvoir discrétionnaire de suspendre ladite enquête jusqu'à ce que toute enquête policière et accusation en découlant aient fait l'objet d'une décision définitive. Le commissaire devrait signaler toute suspension de cette nature au président de l'Assemblée.
63. Si le commissaire, lorsqu'il mène une enquête, découvre qu'un député fait l'objet d'une enquête policière ou que des accusations ont été portées contre lui, le commissaire devrait immédiatement renvoyer l'affaire aux instances compétentes et avoir le pouvoir discrétionnaire de suspendre l'enquête jusqu'à ce que l'enquête policière et les accusations

en découlant aient fait l'objet d'une décision définitive. Le commissaire devrait signaler toute suspension de cette nature au président de l'Assemblée.

64. Le commissaire devrait suspendre une enquête si le député qui en fait l'objet démissionne de son siège ou si un bref d'élection générale est émis. Le commissaire devrait reprendre l'enquête si, dans les 30 jours qui suivent la démission ou la délivrance du bref, l'ancien député ou la personne qui a sollicité l'enquête présente une demande écrite au commissaire pour que l'enquête soit poursuivie. En tout état de cause, les enquêtes devraient être suspendues pendant la période électorale.
65. Si le commissaire estime que son rapport sur une affaire pourrait avoir une incidence négative sur le député au sujet duquel la plainte a été déposée, il devrait, avant de préparer la version définitive de son rapport, informer le député des détails de son rapport et lui donner l'occasion de présenter des observations, de vive voix ou par écrit (à la discrétion du commissaire).
66. Une fois son rapport terminé, le commissaire devrait soumettre celui-ci au député dont la conduite a fait l'objet d'une enquête et au président de l'Assemblée législative, qui devra s'assurer que ledit rapport est déposé à l'Assemblée législative le plus rapidement possible. Si l'Assemblée législative ne siège pas, le président de l'Assemblée législative devrait s'assurer que ledit rapport sera déposé dans les dix premiers jours de séance qui suivront le début de la session suivante. Le commissaire devrait également en remettre un exemplaire au greffier de l'Assemblée législative, qui devrait ensuite en fournir un exemplaire à tous les députés.
67. Si, après une enquête, le commissaire conclut qu'un député a contrevenu à la nouvelle Loi, il devrait, dans son rapport, faire une ou plusieurs des recommandations suivantes :
 - qu'aucune sanction ne soit imposée;
 - que le député soit réprimandé;
 - que le député reconnaisse publiquement sa conduite;
 - que le député prenne les mesures correctives qui lui sont imposées, y compris le versement d'une indemnité à quiconque ou le versement au gouvernement du montant de tout gain que lui-même ou qu'une autre personne a réalisé;
 - que le député soit condamné à payer une amende maximale de 50 000 \$;
 - que le député soit suspendu du Cabinet pour une période déterminée ou jusqu'à ce qu'une condition précise soit remplie;
 - que le droit du député de siéger et de voter à l'Assemblée législative soit suspendu, avec ou sans traitement, pour une période déterminée ou jusqu'à ce qu'une condition précise soit remplie;
 - que le siège du député soit déclaré vacant;
 - que toute autre sanction que le commissaire considère comme appropriée soit imposée.

68. Le commissaire devrait pouvoir recommander qu'aucune sanction ne soit imposée à un député s'il découvre que ce dernier a effectivement enfreint les règles sur les conflits d'intérêts, mais :
- qu'il a pris toutes les mesures raisonnables pour éviter de commettre l'infraction;
 - que l'infraction est d'importance négligeable et qu'elle a été commise en raison d'une inattention ou d'une erreur de jugement faite de bonne foi;
 - que le député a agi sur les conseils du commissaire et qu'il avait, avant de recevoir lesdits conseils, divulgué tous les faits importants dont il avait connaissance.
69. L'Assemblée législative devrait examiner rapidement le rapport du commissaire et prendre l'une des mesures suivantes avant la fin de la session :
- accepter toutes les recommandations du commissaire;
 - rejeter toutes les recommandations du commissaire.
- La décision de l'Assemblée législative devrait être définitive et sans appel.
70. Si l'Assemblée législative accepte les recommandations du commissaire et que leur mise en application l'exige, lesdites recommandations devraient être déposées à la Cour du Banc de la Reine et être exécutoires en tant qu'ordonnances de la Cour.
71. Le commissaire ne devrait mener une enquête plus approfondie sur une affaire classée que dans la mesure où les nouveaux éléments de preuve présentés justifient, de son avis, la tenue d'une nouvelle enquête.
72. Un agent indépendant et non partisan de l'Assemblée législative (le « commissaire ») devrait demeurer disponible pour conseiller les députés et les aider à se conformer à leurs obligations en vertu de la nouvelle Loi. Le commissaire devrait également s'acquitter des autres fonctions dont il est question dans le présent rapport.
73. Le commissaire devrait être nommé pour un mandat renouvelable de cinq ans.
74. La révocation de la nomination à titre de commissaire ne devrait se faire que par un vote à la majorité des deux tiers de l'Assemblée législative.
75. Le commissaire devrait continuer d'être exclu de l'application de la Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée et de la Loi sur les renseignements médicaux personnels.
76. Le commissaire ne devrait pas être un témoin compétent ou contraignant eu égard aux connaissances qu'il a acquises à la suite de l'exercice de ses pouvoirs ou de ses fonctions de commissaire.
77. Le commissaire et toute personne à l'emploi du commissaire ou agissant en son nom ne devraient pas être tenus responsables de mesures prises de bonne foi dans l'exercice de ses fonctions ou de ses pouvoirs.

78. Les décisions prises par le commissaire ne devraient pas pouvoir être portées en appel devant un tribunal ou faire l'objet d'un examen par un tribunal.
79. La nouvelle Loi devrait entrer en vigueur :
- 12 mois après son adoption;
 - immédiatement après les prochaines élections provinciales;
- selon l'échéance qui arrive en dernier.
80. Le commissaire devrait être habilité à créer tous les formulaires requis par la nouvelle Loi, à exiger leur utilisation et à préciser la façon dont ils doivent être déposés.
81. Le commissaire devrait avoir le pouvoir de prolonger tout délai précisé dans la nouvelle Loi, aux conditions qu'il juge appropriées.
82. Le commissaire devrait mener un examen de la nouvelle Loi dans les cinq ans qui suivront son entrée en vigueur et, par la suite, dans les cinq ans qui suivront chacune des présentations par le comité du rapport décrit aux recommandations 83 et 84.
83. Le commissaire devrait préparer un rapport sur son examen de la Loi et le soumettre à un comité de l'Assemblée législative désigné par l'Assemblée.
84. Le comité qui reçoit le rapport du commissaire devrait l'examiner et présenter un rapport sur l'examen mené par le commissaire (incluant toute recommandation concernant des modifications à apporter à la Loi) à l'Assemblée législative dans l'année qui suivra la réception du rapport que lui aura transmis le commissaire.