

Legislative
Assembly
of Ontario



Assemblée
législative
de l'Ontario

BUREAU DU COMMISSAIRE À L'INTÉGRITÉ



RAPPORT DE L'HONORABLE J. DAVID WAKE COMMISSAIRE À L'INTÉGRITÉ

Au sujet de l'honorable Doug Ford, premier ministre de l'Ontario et député provincial d'Etobicoke-Nord, et de l'honorable Steve Clark, ministre des Affaires municipales et du Logement et député provincial de Leeds–Grenville–Thousand Islands et Rideau Lakes

Toronto (Ontario)
Le 18 janvier 2023

Table des matières

Résumé.....	3
I. RAPPEL DES FAITS	4
II. CADRE JURIDIQUE DE L'ENQUÊTE	5
Compétence du commissaire	5
Motifs raisonnables et probables	5
Article 2 de la Loi : « Conflit d'intérêts »	6
Article 3 de la Loi : « Renseignements d'initiés »	7
Conventions parlementaires ontariennes	8
III. AVIS	8
IV. DEMANDE ET AFFIDAVIT DE LA DÉPUTÉE STILES	10
V. CONCLUSION	11

Résumé

Ce rapport fait suite à une demande présentée le 28 novembre 2022 en vertu de l'article 30 de la *Loi de 1994 sur l'intégrité des députés* (ci-après, la **Loi**) par Mike Schreiner, député provincial de Guelph, au sujet de l'honorable Doug Ford, premier ministre de l'Ontario et député provincial d'Etobicoke-Nord, et de l'honorable Steve Clark, ministre des Affaires municipales et du Logement et député provincial de Leeds–Grenville–Thousand Islands et Rideau Lakes.

M. Schreiner a demandé un avis pour savoir si le premier ministre Ford et le ministre Clark ont enfreint les articles 2 (« Conflit d'intérêts ») et 3 (« Renseignements d'initiés ») de la Loi et les conventions parlementaires ontariennes quand ils ont récemment proposé et décidé d'ouvrir certaines parties de la ceinture de verdure à l'aménagement résidentiel.

Après avoir examiné la demande et les articles des médias fournis comme documentation à l'appui, le commissaire conclut que les motifs présentés ne justifient pas l'ouverture d'une enquête.

Dans son rapport, le commissaire signale qu'il a reçu, le 8 décembre 2022, une demande d'avis de Marit Stiles, députée provinciale de Davenport, visant à savoir si le ministre Clark avait contrevenu aux articles 2 et 3 de la Loi en décidant d'autoriser l'aménagement de terrains situés dans la ceinture de verdure et la Réserve agricole de Duffins-Rouge. Contrairement à la demande de M. Schreiner, celle de M^{me} Stiles ne concerne pas le premier ministre.

À l'inverse de sa décision relativement à la demande de M. Schreiner au vu de l'affidavit de ce dernier, le commissaire a déterminé que l'affidavit détaillé et la documentation fournis par M^{me} Stiles exposaient des motifs raisonnables et probables justifiant la tenue d'une enquête en vertu de l'article 31 de la Loi.

I. RAPPEL DES FAITS

[1] Le 28 novembre 2022, Mike Schreiner, député provincial de Guelph, m'a envoyé une lettre et un affidavit en vertu de l'article 30 de la *Loi de 1994 sur l'intégrité des députés* (ci-après, la **Loi**) pour me demander un avis, en vue de déterminer si deux députés à l'Assemblée législative de l'Ontario avaient enfreint les articles 2 et 3 de la Loi et les conventions parlementaires ontariennes.

[2] Les deux députés en question étaient l'honorable Doug Ford, premier ministre de l'Ontario et député d'Etobicoke-Nord, et Steve Clark, ministre des Affaires municipales et du Logement et député de Leeds–Grenville–Thousand Islands et Rideau Lakes.

[3] M. Schreiner se fondait sur des articles dans les médias traitant de la décision du gouvernement de modifier le Plan de la ceinture de verdure. Il doutait que cette décision soit dans l'intérêt public, étant donné que certains des promoteurs possédant les terrains visés par la décision avaient fait des dons au Parti progressiste-conservateur de l'Ontario ou engagé des lobbyistes « conservateurs ». Il alléguait que des terrains concernés n'avaient été achetés que récemment, juste avant que leur aménagement ne soit autorisé.

[4] M. Schreiner estimait que cette situation dépassait le simple octroi de faveurs à des donateurs et lui faisait craindre que les députés aient violé l'article 2 de la Loi, qui traite des conflits d'intérêts, ainsi que l'article 3, portant sur la divulgation de renseignements d'initiés non accessibles au grand public, en vue de favoriser leur intérêt personnel ou de favoriser de façon irrégulière celui d'une autre personne.

[5] M. Schreiner a aussi indiqué craindre qu'il y ait eu violation des conventions parlementaires en raison d'activités de lobbyiste illégitimes de la part de spéculateurs fonciers.

[6] J'ai envoyé une copie de l'affidavit de M. Schreiner au premier ministre Ford et au ministre Clark et les ai invités à présenter leurs mémoires quant à la pertinence pour moi de faire enquête en vertu de l'article 31 de la Loi. Ils ont tous les deux nié les conclusions de M. Schreiner comme quoi ils avaient indiqué à des promoteurs les terrains sélectionnés pour aménagement potentiel. Ils ont affirmé que c'étaient des fonctionnaires, assujettis à un protocole de confidentialité

accrue, qui avaient sélectionné les terrains en question. Le ministre avait été informé de leur proposition et l'avait acceptée à peine quelques jours avant la présentation au Conseil des ministres, et le gouvernement avait fait son annonce peu après. Je n'ai pas tiré de conclusions à cet égard.

II. CADRE JURIDIQUE DE L'ENQUÊTE

Compétence du commissaire

[7] Selon le paragraphe 30 (1) de la Loi, une députée provinciale ou un député provincial de l'Ontario qui a des motifs raisonnables et probables de croire qu'une autre députée ou un autre député a contrevenu à la Loi ou aux conventions parlementaires ontariennes peut me demander à moi, le commissaire à l'intégrité, de donner mon avis sur l'affaire.

[8] Sur réception d'une demande en ce sens, je suis autorisé à mener enquête et à donner mon avis au président de l'Assemblée¹. Comme le veut le paragraphe 31 (5), je peux aussi m'abstenir de faire enquête si je considère que la soumission d'une affaire est frivole ou vexatoire ou n'est pas faite de bonne foi, qu'une enquête n'est pas motivée, ou encore que les motifs sont insuffisants.

Motifs raisonnables et probables

[9] Le concept de motifs raisonnables et probables a été expliqué en long et en large dans la jurisprudence. Il comporte deux critères, l'un subjectif et l'autre objectif. Ainsi, pour qu'il y ait de tels motifs, la personne « doit subjectivement croire sincèrement que le suspect a commis l'infraction et, objectivement, cette croyance doit être fondée sur des motifs raisonnables [...] »².

[10] Il est également bien établi en droit que le critère des motifs raisonnables et probables constitue une norme « plus exigeante » que de simples soupçons raisonnables³. Pour qu'il y ait des motifs raisonnables et probables de croire qu'une infraction a été commise, il faut une certitude plus grande que la simple éventualité d'une infraction⁴.

¹ *Loi de 1994 sur l'intégrité des députés*, article 31.

² *R. c. Bernshaw*, 1995 CanLII 150 (CSC), paragraphe 48; *R. c. Storrey*, 1990 CanLII 125 (CSC).

³ *R. c. MacKenzie*, 2013 CSC 50 (CanLII), paragraphe 85.

⁴ *Ibid*, paragraphes 64 et 74.

[11] Récemment, la Cour suprême du Canada a confirmé le critère des motifs raisonnables et probables dans la décision *R. c. Beaver*⁵, où elle cite *R. c. MacKenzie*⁶. Elle soutient que cette norme prescrit « un fondement objectif reposant sur des renseignements concluants et dignes de foi ». Elle a également réitéré sa décision précédente, soit que la norme nécessite « des motifs raisonnables de croire qu'une personne est impliquée dans l'infraction ».

Article 2 de la Loi : « Conflit d'intérêts »

[12] L'article 2 de la Loi établit l'interdiction suivante pour les députées et députés en situation de conflit d'intérêts :

Le député ne doit pas prendre une décision ni participer à celle-ci dans l'exercice de sa charge s'il sait ou devrait raisonnablement savoir, en prenant cette décision, qu'existe la possibilité de favoriser son intérêt personnel ou de favoriser de façon irrégulière celui d'une autre personne.

[13] Il faut souligner que la Loi ne contient pas de règles sur les conflits d'intérêts « apparents », soit lorsqu'il y a crainte raisonnable de conflit d'intérêts, crainte qu'une personne raisonnablement bien informée pourrait à bon droit avoir. Comme le libellé de la Loi ne traite pas des conflits perçus ou apparents, l'honorable Coulter Osborne (mon prédécesseur) et moi-même en étions précédemment venus à la conclusion que nous ne pouvions pas nous prononcer sur des conflits d'intérêts apparents⁷.

[14] La Loi ne définit pas non plus le concept d'« intérêt personnel », se bornant à indiquer à l'article 1 ce qui n'en constitue pas un :

« intérêt personnel » Ne comprend pas un intérêt dans une décision qui, selon le cas :

- a) est d'application générale;
- b) touche un député en sa qualité de membre d'une vaste catégorie de personnes;
- c) concerne la rémunération ou les avantages d'un député, ou ceux d'un haut fonctionnaire ou d'un employé de l'Assemblée.

⁵ *R. c. Beaver*, 2022 CSC 54, paragraphe 72.

⁶ *Supra* (note 3).

⁷ Rapport sur l'honorable Bob Chiarelli et l'honorable Charles Sousa (9 août 2016), paragraphe 69; et rapport sur l'honorable Ernie Eves, premier ministre de l'Ontario, et l'honorable Tony Clement, ministre de la Santé et des Soins de longue durée (13 août 2003), paragraphe 17.

[15] Dans de précédentes décisions de mon bureau et d'autres commissaires à l'intégrité au Canada, une distinction a été établie entre un « intérêt politique » et un « intérêt personnel »⁸. Bon nombre de ces décisions donnaient suite à des demandes d'avis visant à savoir si des dons accordés à des partis politiques engendraient un conflit d'intérêts. Comme je l'ai expliqué précédemment, il faut faire une distinction entre les dons faits à un parti politique et ceux qui sont remis directement à une candidate ou à un candidat. Dans ce dernier cas, selon les circonstances, il pourrait y avoir conflit d'intérêts. En revanche, quand les dons sont destinés à un parti politique et qu'aucune ministre ou députée ni aucun ministre ou député n'est en possession ou en contrôle de l'argent en question, il peut exister un intérêt politique, mais pas un « intérêt personnel » au sens de l'article 2 de la Loi⁹.

Article 3 de la Loi : « Renseignements d'initiés »

[16] L'article 3 de la Loi interdit ce qui suit aux députées et députés concernant l'utilisation de renseignements obtenus dans le cadre de leur travail :

Renseignements d'initiés

Le député ne doit pas utiliser les renseignements qu'il obtient en sa qualité de député et qui ne sont pas accessibles au public en général, afin de favoriser ou chercher à favoriser son intérêt personnel ou de favoriser ou chercher à favoriser de façon irrégulière celui d'une autre personne.

⁸ Voir par exemple le rapport sur l'honorable Lisa MacLeod (23 mai 2019), paragraphes 14-15; le rapport sur l'honorable Bob Chiarelli, l'honorable Michael Coteau et l'honorable Yasir Naqvi (8 décembre 2016), paragraphes 49-52; le rapport sur l'honorable Bob Chiarelli et l'honorable Charles Sousa (9 août 2016), paragraphes 50-51; le rapport d'enquête sur des allégations visant la première ministre Rachel Notley (14 mars 2016), page 6, accessible en ligne à l'adresse <http://www.ethicscommissioner.ab.ca/media/1564/march-14-2016-allegations-involving-premier-rachel-notley.pdf>; l'avis sur l'affaire visée par les demandes de David Eby, député (Vancouver-Point Grey) et de Duff Conacher concernant des allégations de violation de la *Members' Conflict of Interest Act* par l'honorable Christy Clark, députée (Westside-Kelowna) et première ministre de la Colombie-Britannique (4 mai 2016), paragraphes 65-67, accessible en ligne à l'adresse <https://coibc.ca/publications/#Opinions>; et *Le rapport sur les chèques : L'utilisation des chèques symboliques ou d'autres accessoires affichant des identifications partisans ou personnelles lors d'annonces en matière de financement gouvernemental en vertu de la Loi sur les conflits d'intérêts* (28 avril 2010), pages 15-16, accessible en ligne à l'adresse <https://ciec-ccie.parl.gc.ca/fr/publications/Documents/RapportEnquete/Le%20rapport%20sur%20les%20ch%C3%A8ques%20-%20Loi.pdf>.

⁹ Rapport sur l'honorable Bob Chiarelli, l'honorable Michael Coteau et l'honorable Yasir Naqvi (8 décembre 2016), paragraphe 50.

Conventions parlementaires ontariennes

[17] La Loi exige que les députées et députés se conforment aux « conventions parlementaires ontariennes »¹⁰.

[18] Les « conventions parlementaires ontariennes », qui ne sont pas définies dans la Loi, consistent en des règles ou pratiques généralement reconnues pour les députées et députés de l'Assemblée législative de l'Ontario¹¹.

III. AVIS

[19] J'ai commencé par me pencher sur les craintes de M. Schreiner que les deux députés aient contrevenu aux conventions parlementaires. M. Schreiner n'avait pas précisé à quelles conventions il faisait référence. Dans mon rapport sur Patrick Brown, j'en ai recensé six, comme l'utilisation de ressources gouvernementales à des fins partisans¹², mais les conventions parlementaires ne se limitent point à celles que j'ai relevées dans ce rapport et les suivants. Je donne régulièrement des conseils aux députées et députés pour déterminer si une action envisagée pourrait contrevenir à ces conventions. Certains de ces conseils figurent d'ailleurs dans mon rapport annuel, sous forme de résumés anonymes destinés à l'ensemble des députées et députés. Aucune des conventions parlementaires dont j'ai connaissance ne touchent les problèmes soulevés par M. Schreiner, qui laissait entendre que le lobbyisme des promoteurs constituait une violation des conventions parlementaires. Ni ces dernières, ni la loi n'interdisent le lobbyisme, une pratique qui est plutôt régie par le registrateur des lobbyistes, moi-même, en vertu de la *Loi de 1998 sur l'enregistrement des lobbyistes*. M. Schreiner a allégué que les députés avaient été influencés de manière irrégulière par des lobbyistes potentiellement non enregistrés. Ce type d'affaire ne relève pas de l'article 30 de la Loi, mais je pouvais toutefois l'examiner en vertu de la *Loi de 1998*.

¹⁰ Selon la Loi, les députées ou députés peuvent demander que le commissaire donne un avis et formule des recommandations sur leur conformité aux conventions parlementaires ontariennes (article 28). Il leur est aussi possible de demander un avis au commissaire pour savoir si une autre députée ou un autre député a contrevenu aux conventions parlementaires ontariennes (paragraphe 30 (1)). Le Conseil exécutif peut demander au commissaire de donner son avis sur la question de savoir si un membre du Conseil exécutif a contrevenu aux conventions parlementaires ontariennes (paragraphe 30 (5)).

¹¹ Rapport sur l'honorable Lisa MacLeod (23 mai 2019), paragraphe 25 (citation de l'honorable Coulter A.A. Osborne).

¹² Rapport sur Patrick Brown, député de Simcoe-Nord (14 juillet 2016), page 2.

[20] M. Schreiner devrait savoir que, règle générale, quand je décide de mener enquête sur un lobbyiste en vertu de la *Loi de 1998 sur l'enregistrement des lobbyistes*, l'article 17.10 de cette loi¹³ m'interdit d'indiquer si je fais enquête, sauf si je découvre une violation de ladite loi et impose une sanction, ce qui implique de divulguer le nom de la personne visée.

[21] Comme j'ai déterminé qu'il n'existait pas en l'occurrence de preuve de violation des conventions parlementaires et que l'allégation de lobbyisme irrégulier ne relevait pas d'une demande présentée en vertu de l'article 30 de la Loi, je devais établir si M. Schreiner avait soulevé des motifs raisonnables fondés sur des renseignements concluants et dignes de foi et si on pouvait raisonnablement croire qu'une personne avait enfreint les articles 2 et 3 de la Loi comme il était allégué.

[22] Pour étayer ses dires, M. Schreiner s'est uniquement fondé sur de l'information publiée dans les articles des médias. D'autres commissaires et moi avons déjà signalé par le passé¹⁴ que ces sources ne pouvaient pas faire figure de preuves dans une enquête, mais j'ai reconnu qu'elles pouvaient servir à étayer des preuves directes et dignes de foi en vue d'établir des motifs raisonnables et probables justifiant la tenue d'une enquête¹⁵. Même si j'ai employé ici le mot « directes », loin de moi l'idée d'exclure les preuves circonstanciées, qui doivent toutefois être « concluantes » et dignes de foi comme l'indique la décision *R. c. Beaver*¹⁶. Lors de l'examen de ce type de preuves, il faut tenir compte des autres facteurs potentiellement disculpatoires concernant les faits allégués.

[23] J'en suis venu à la conclusion que rien ne prouvait que le premier ministre ou le ministre avaient servi leur intérêt personnel, au sens défini, en approuvant les modifications du Plan de la

¹³ Voici ce qu'indique le paragraphe 17.10 (1) de la *Loi de 1998 sur l'enregistrement des lobbyistes* : « Sauf disposition contraire du présent article, le registrateur et quiconque agissant pour le compte de celui-ci ou sous sa direction ne doivent divulguer à qui que ce soit : a) le fait que le registrateur mène une enquête en vertu de la présente loi; ou b) des renseignements, documents ou choses obtenus au cours d'une enquête menée en vertu de la présente loi. » Le paragraphe 17.10 (2) fixe quelques exceptions, selon les besoins : « a) mener une enquête en vertu de l'article 17.1; b) renvoyer une question en vertu de l'article 17.2; c) exécuter une sanction imposée en vertu de l'article 17.9; et d) se conformer aux exigences de l'article 17.12 ».

¹⁴ Rapport sur l'honorable Bob Chiarelli, l'honorable Michael Coteau et l'honorable Yasir Naqvi (8 décembre 2016), paragraphes 62-64.

¹⁵ Rapport sur l'honorable Doug Ford (9 décembre 2021), paragraphe 26.

¹⁶ *Supra*, note 5.

ceinture de verdure. La question était donc de savoir si les députés avaient l'un ou l'autre favorisé de façon irrégulière l'intérêt personnel ou pécuniaire des propriétaires des terrains concernés. Au mieux, les articles dans les médias peuvent soulever le soupçon raisonnable que l'on ait improprement favorisé certains propriétaires en les avertissant des modifications du Plan de la ceinture de verdure, mais ces soupçons ne représentaient pas des motifs raisonnables et probables pour justifier la tenue d'une enquête.

[24] Le fait d'étayer une demande d'enquête par des articles des médias posait un autre problème. Encore ici, citons la décision *R. c. Beaver* selon laquelle, pour qu'il y ait des motifs raisonnables et probables, il faut « des motifs raisonnables de croire qu'une personne est impliquée dans l'infraction »¹⁷. Il était tout à fait possible que quelqu'un ait informé un ou plusieurs propriétaires des modifications du Plan de la ceinture de verdure et des terrains retenus. Rappelons que le premier ministre et le ministre ont nié l'avoir fait. Je présente ici leur réponse, non pour me prononcer en leur faveur, mais simplement pour montrer qu'ils n'ont fait aucune admission dans le sens des allégations de M. Schreiner. C'est pourquoi j'ai conclu, à la lumière de la documentation déposée par ce dernier le 28 novembre 2022, que la preuve était insuffisante pour associer le premier ministre Ford ou le ministre Clark à une supposée divulgation illégitime.

IV. DEMANDE ET AFFIDAVIT DE LA DÉPUTÉE STILES

[25] Le 8 décembre 2022, Marit Stiles, députée provinciale de Davenport, a sollicité un avis en vertu de l'article 30 de la Loi pour savoir si le ministre Clark avait enfreint les articles 2 et 3 de la Loi en décidant d'autoriser l'aménagement de terrains situés dans la ceinture de verdure et la Réserve agricole de Duffins-Rouge. Contrairement à la demande de M. Schreiner, celle de M^{me} Stiles ne visait pas le premier ministre. M^{me} Stiles a présenté un affidavit détaillé contenant notamment des articles des médias, mais aussi des preuves directes. Après examen de cette information, j'ai décidé de mener une enquête en vertu de l'article 31 de la Loi pour donner suite à la demande de M^{me} Stiles.

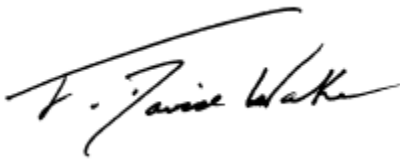
¹⁷ *Ibid.*

V. CONCLUSION

[26] Conformément au paragraphe 31 (5) de la Loi, pour les raisons susmentionnées, j'ai conclu que la preuve était insuffisante pour justifier la tenue d'une enquête donnant suite à la demande de M. Schreiner au sujet du premier ministre Ford et du ministre Clark.

Signé à Toronto le 18 janvier 2023.

Le commissaire à l'intégrité,

A handwritten signature in black ink, appearing to read "J. David Wake". The signature is written in a cursive, flowing style with a prominent horizontal stroke at the top.

L'honorable J. David Wake