
Scandale et réforme à la Chambre d'assemblée de Terre-Neuve-et-Labrador

par Alex Marland

En 2006, Terre-Neuve-et-Labrador a été secouée à l'annonce d'un scandale financier à la Chambre d'assemblée. Des dizaines de députés — autant actuels que retraités, des leaders, des ministres, des porte-parole et des députés d'arrière-ban — des trois partis politiques avaient dépensé de l'argent de manière douteuse pendant plus de dix ans. Le présent article s'intéresse aux détails du scandale et aux réformes qui ont ensuite été proposées par une commission spéciale. L'auteur conclut que la population fait dorénavant davantage confiance au Bureau du vérificateur général et au premier ministre actuel, mais que la confiance qu'inspirent les politiciens et le gouvernement a été considérablement ébranlée.

Depuis 1989, les députés de la Chambre d'assemblée ont droit à des « indemnités de fonctions » annuelles pour compenser les frais associés à l'exercice de leurs fonctions, comme ceux liés au matériel de bureau, à l'abonnement à des journaux et à diverses fournitures. Ces indemnités varient d'un député à l'autre : les représentants de St. John's peuvent recevoir jusqu'à 14 400 \$ par année, tandis que les députés de certaines circonscriptions vastes et éloignées peuvent toucher jusqu'à 84 800 \$ par année (chiffres de 2006). Pour avoir accès à ces montants, les députés doivent soumettre des demandes de remboursement et des pièces justificatives au directeur des Opérations financières de la Chambre d'assemblée. Ce fonctionnaire est chargé d'approuver, de corriger ou de rejeter les demandes. Lorsqu'elles sont approuvées, le montant de la dépense est remboursé au député.

De l'exercice 1989-1990 à l'exercice 2005-2006, environ 18 400 demandes ont été présentées par 115 députés à la Chambre d'assemblée, pour un total de près de 25 millions de dollars¹. Ces chiffres indiquent donc qu'en moyenne, chaque député s'est vu rembourser la somme de 216 960 \$ pour

160 demandes approuvées. Toutefois, certains d'entre eux ont été députés pendant moins d'un an, tandis que d'autres ont réclamé des sommes importantes. De plus, on a observé de graves problèmes de comptabilité, dont la plupart concernaient uniquement quelques individus. Avec le recul, on s'aperçoit que la nature arbitraire du processus de remboursement des indemnités de fonctions constituait un problème majeur. Les députés et leur personnel législatif demandaient souvent des conseils au personnel de la Chambre d'assemblée pour savoir quels biens et services pouvaient être inclus dans les demandes, mais également pour savoir quelles pièces justificatives étaient requises (p. ex. des reçus). Selon le vérificateur général, le greffier de la Chambre d'assemblée « se concentrait sur les questions parlementaires et déléguait toute la gestion financière au directeur des Opérations financières ». Le personnel de la Chambre donnait des conseils contradictoires et a même préparé des demandes pour certains députés, ce qui s'est soldé par un enchevêtrement de dépenses qui étaient parfois contraires à l'éthique ou frauduleuses.

Des dépenses irrégulières et douteuses

Les indemnités de fonctions ont été créées en 1989, à la suite d'une recommandation d'une commission indépendante. Graduellement, les élus ont modifié les modes d'indemnisation en leur faveur et, quand on le leur reprochait, ils invoquaient le principe de l'indépendance législative. Dès 1996, certaines des

Alex Marland est professeur adjoint au Département de science politique de l'Université Memorial.

mesures de protection initiales avaient été remplacées par un financement global des députés.

En 2000, le Bureau du vérificateur général a découvert qu'un ministre en poste avait présenté des demandes visant des œuvres d'art et du vin². Ce dossier a été porté à l'attention d'un comité bipartite (composé de libéraux et de progressistes-conservateurs) connu sous le nom de commission de régie interne (CRI) – dont le ministre en question était l'un des sept membres. La CRI a statué que les indemnités de fonctions ne relevaient pas du mandat du vérificateur général. De plus, elle a coordonné une modification à l'*Internal Economy Commission Act* qui a éliminé la nécessité, pour les députés, de fournir une preuve de paiement valable lors de la présentation d'une demande. Par conséquent, au cours des années suivantes, il n'y a eu aucun examen minutieux des données financières présentées à la Chambre d'assemblée, même si elles indiquaient à tort que les dépenses des députés ne dépassaient pas les limites imposées.

Au début de 2006, avec l'approbation du premier ministre Danny Williams, le Bureau du vérificateur général a commencé à examiner les dépenses liées aux indemnités de fonctions. Pendant l'été, le vérificateur du gouvernement a publié plusieurs rapports préliminaires, qui ont été suivis d'un rapport final en septembre 2007. Les dépenses ont été regroupées en neuf catégories : publicité et promotion, dépenses discrétionnaires, dons, frais de réception, frais de bureau, indemnités quotidiennes, déplacements, kilométrage et dépenses non attribuées (faute de documentation suffisante). On a aussi découvert toute une série de dépenses irrégulières et douteuses.

a) Indemnités supplémentaires

En 2004, la commission de régie interne a autorisé une indemnité supplémentaire de 2 875 \$ que 46 des 48 députés de la Chambre d'assemblée ont accepté. Ce type d'indemnité avait déjà été accordé dans les années précédentes et la CRI avait expressément enjoint le greffier de faire en sorte que le procès-verbal de sa réunion soit vague. Sinon, un tel paiement discrétionnaire aurait constitué un revenu imposable.

b) Alcool

Cinquante-sept députés ont consacré environ 120 000 \$ de leurs indemnités de fonctions pour acheter de l'alcool dans des magasins de détail. Ce montant ne comprend pas les boissons consommées dans des restaurants. Le vérificateur général a indiqué qu'on avait remboursé à un seul député un peu plus de 34 000 \$ pour l'achat d'alcool. Cette somme comprend des achats faits à l'extérieur de la province, ainsi que des reçus dont les détails avaient été raturés afin de les cacher.

c) Immobilisations

Près d'un million de dollars versés en indemnités de fonctions ont servi à acheter de l'équipement de bureau à usage

prolongé, comme des ordinateurs et des téléphones cellulaires. La CRI a décidé que ces immobilisations appartenaient à la Chambre d'assemblée pendant les trois premières années et que le député en devenait, par la suite, le seul propriétaire, peu importe la valeur marchande de l'article à ce moment-là. Cette politique d'amortissement était particulièrement inappropriée pour les œuvres d'art et les meubles.

d) Dons

Depuis 1989, presque tous les députés (108) ont utilisé leurs indemnités de fonctions pour faire des dons qui totalisent près de 1,5 million de dollars. Ces dons touchent toute une gamme de causes locales : activités scolaires, festivals, vêtements, articles ménagers, frais d'obtention d'un passeport, billets de tirage et même le transport de restes humains. Ces dépenses impliquent que des fonds gouvernementaux ont été versés principalement à des partisans ou utilisés pour influencer les préférences politiques d'électeurs. En outre, comme un peu plus de 50 000 \$ ont été donnés à des œuvres de bienfaisance, il est donc possible que des déductions aient été demandées sur des formulaires de déclaration d'impôt sur le revenu des particuliers.

e) Double facturation

En raison de contrôles internes insuffisants, 88 députés ont réclamé deux fois des sommes totalisant près de 200 000 \$. Ainsi, les remboursements étaient parfois approuvés lorsque la facture originale était soumise, lorsque la copie de la facture était soumise, puis lorsque la preuve de paiement était soumise. Dans certains cas, la même dépense apparaissait à plus d'une reprise sur un même formulaire de demande. De plus, des ministres, des secrétaires parlementaires et des adjoints parlementaires ont réclamé des remboursements de 17 000 \$ par l'entremise de leurs comptes ministériels, puis ont demandé les mêmes remboursements par l'entremise de leurs indemnités de fonctions.

f) Demandes d'indemnités excessives

L'allégation la plus grave soulevée par le vérificateur général est que cinq députés ont reçu des paiements pour des demandes d'indemnités de fonctions excessives totalisant près de 1,6 million de dollars. Il a également contesté la légitimité de certains paiements qui se chiffrent à un peu plus de 2,8 millions de dollars qui ont été versés à quatre entreprises. Environ un demi-million d'articles (comme des épinglettes, des aimants pour le réfrigérateur et des chaînes porte-clés) auraient été achetés à partir de 1999, et 69 000 \$ auraient servi à acheter 79 bagues en or personnalisées arborant les armoiries de la province³.

g) Indemnités discrétionnaires excessives

Jusqu'en 2004-2005, les députés avaient droit à une « indemnité discrétionnaire » supplémentaire qui était non

imposable et pour laquelle ils ne devaient fournir aucun reçu. Cette indemnité couvrait les dépenses accessoires. Toutefois, 33 députés ont collectivement dépassé d'un peu plus de 200 000 \$ leur limite pour l'indemnité discrétionnaire, quatre d'entre eux étant responsables d'environ 177 000 \$ de ces demandes excessives.

h) Pièces justificatives insuffisantes

Le vérificateur général a déterminé que le paiement d'indemnités de fonctions de l'ordre de 5,4 millions de dollars avait été effectué sur la base de pièces justificatives insatisfaisantes, comme un chèque photocopié, un formulaire de demande non daté ou une transaction de carte de crédit. Des détails importants étaient souvent omis, par exemple une facture de dépanneur de 798 \$ où ne figurait aucune description, ou des reçus de billets d'avion sans information sur l'itinéraire. Les cinq mêmes députés qui auraient reçu des indemnités de fonctions excessives auraient également reçu 534 000 \$ sans fournir aucune pièce justificative.

i) Locations et équipement de bureau

Il est arrivé à trois reprises que des députés utilisent leurs indemnités de fonctions pour payer des loyers ou des dépenses (p. ex. pour des rénovations) associés à des propriétés qu'ils possédaient ou dans lesquelles ils avaient un intérêt financier, le tout pour un total de près de 50 000 \$. De plus, il est arrivé que les factures constituent la seule pièce justificative disponible pour la location d'équipement de bureau par la Chambre d'assemblée, comme des photocopieurs (16 d'entre eux n'ont pu être localisés), des télécopieurs et des déchiqueteurs. Aucun appel d'offres n'a été lancé pour ces achats, qui ont tous été faits chez le même fournisseur et à un prix plus élevé que celui du marché.

j) Dépenses partisans

Onze mille dollars (11 000 \$) ont été consacrés à des activités partisans (comme des réunions politiques, des collectes de fonds et de la publicité postélectorale), ce qui a été jugé relativement peu élevé.

k) Articles personnels

Cinquante-sept députés ont utilisé près de 162 000 \$ des indemnités de fonctions qu'ils ont reçues pour se procurer de la marchandise et des services qui étaient susceptibles de leur servir à des fins personnelles et que les simples citoyens se procurent avec leur revenu après impôt. Toute une gamme d'articles ont été ainsi inclus dans les demandes, notamment des matériaux de construction, des billets d'avion pour des membres de la famille, des mises au point de bicyclettes, une batterie de cuisine, des fleurs, du parfum, des lunettes fumées, des billets de loterie, des cigarettes et des sous-vêtements. Un député seul a reçu des remboursements totalisant près de

63 000 \$ pour des biens comme des œuvres d'art et une plume Cartier d'une valeur de 319 \$.

l) Déplacements

En général, les procédures de remboursement relatives au kilométrage parcouru étaient déficientes. Les demandes étaient traitées même lorsque des détails de première importance — comme les dates du déplacement ou la destination — étaient omis. L'étude des demandes a révélé que la distance entre St. John's et une circonscription électorale augmentait graduellement, et que les calculs d'un député indiquaient que son trajet de voiture avait débuté dans l'océan. Quatre députés ont reçu près de 58 000 \$ en indemnités parce qu'ils utilisaient leurs véhicules personnels, mais ont tout de même demandé des remboursements pour des véhicules loués. Deux autres députés ont réclamé près de 7 000 \$ pour des voyages qui n'ont jamais eu lieu, pour du kilométrage parcouru alors que le député s'était rendu à destination en avion, et pour des repas pris dans un restaurant de St. John's alors que d'autres demandes de remboursement indiquaient que le député se trouvait dans une autre ville.

m) Taxe de vente

Il arrivait souvent que le calcul du solde de l'indemnité de fonctions d'un député ne comprenne pas la taxe de vente harmonisée (TVH). Par conséquent, il était courant que la limite disponible dépasse la limite établie.

Le rapport Green et l'Accountability Act

Entre les divers rapports du vérificateur général, le premier ministre Williams a créé une commission indépendante chargée de revoir les politiques de la Chambre d'assemblée sur les taux d'indemnisation des députés et le contrôle des dépenses. En juillet 2006, le juge en chef de la Cour suprême de la province, Derek Green, a commencé à élaborer un rapport qui a été publié en mai 2007. La commission Green est arrivée à la conclusion qu'il y avait eu une « vaste défaillance systémique » dans l'administration de la Chambre d'assemblée et que l'intérêt public n'avait pas été mis au premier plan⁴. Quatre-vingts recommandations (qui représentaient à elles seules 52 des 674 pages du volumineux rapport) ont été formulées, notamment celle d'adopter un projet de loi. Voici le résumé de quelques-unes de ces recommandations :

- a) Des normes plus claires et une information plus accessible
 - Diffuser des organigrammes, des renseignements sur les politiques, des descriptions de travail et des listes des types de dépenses qui peuvent être remboursées grâce aux indemnités de fonctions. La liste des articles non remboursables devrait inclure les œuvres d'art, les dons, les cadeaux, les billets de tirage et les frais de déplacement pour d'autres personnes que le député.
 - Clarifier les fonctions du greffier de la Chambre d'assemblée dans la loi, y compris sa responsabilité d'agent administratif principal et d'agent financier relevant du président.

- Créer un code de conduite pour les élus, publier des normes de comportement pour le personnel de la Chambre d'assemblée et préparer un manuel pour les députés.
 - Diffuser en ligne de l'information financière sur la Chambre d'assemblée, notamment les dépenses associées aux indemnités de fonctions. Les données financières des députés devraient pouvoir faire l'objet de demandes d'accès à l'information.
 - Préparer, pour la Chambre d'assemblée, un plan stratégique qui fixe des objectifs et établit des risques.
 - Remplacer la CRI par une commission de régie de la Chambre d'assemblée restructurée dont les réunions seront ouvertes au public et dont les discussions seront consignées dans le *hansard*. Parmi ses membres, il devrait y avoir un député d'un troisième parti (actuellement le Nouveau Parti démocratique).
 - Le greffier de la Chambre d'assemblée devrait être l'agent comptable de la Chambre d'assemblée et fournir des états financiers périodiques aux députés.
- b) Plus de rigueur dans les contrôles, la surveillance et l'application des lois
- Créer un comité de vérification qui serait notamment chargé de revoir les contrôles internes.
 - Créer un poste de commissaire des normes législatives et mettre sur pied un programme de dénonciation.
 - Faire en sorte que le *Financial Administration Act* s'applique à la Chambre d'assemblée, qui devrait régulièrement faire l'objet d'une vérification. Interdire légalement de ne pas documenter ou consigner des décisions administratives.
 - Améliorer les procédures en matière de sécurité informatique et donner de la formation au personnel.
 - Marquer clairement les biens (comme les meubles) qui appartiennent à la Chambre d'assemblée. Le greffier devrait maintenir un rapport d'inventaire et le tenir à jour.
 - Accorder des fonds aux députés pour qu'ils aménagent des bureaux de circonscription, y compris à leur domicile, à condition qu'ils n'en retirent pas de loyer.
 - Revoir les pratiques d'achat de la Chambre d'assemblée. En règle générale, celle-ci devrait se conformer au *Public Tender Act*, y compris en remboursant les dépenses des députés uniquement lorsqu'ils n'ont pas encore atteint une limite dans un compte distinct.
- c) Durcissement des modalités de rajustement des indemnités des députés
- Les indemnités devraient servir pour des activités qui concernent la circonscription plutôt qu'à des fins personnelles ou familiales.
 - Les indemnités des députés et du personnel de la Chambre d'assemblée devraient être prévues dans la loi et nécessiter un minimum de trois jours de séance pour être modifiées. Les motions de la commission de régie qui visent à modifier les indemnités accordées aux députés doivent être publiées en ligne et ne faire l'objet d'un vote qu'à la réunion suivante. Les salaires des députés ne devraient être modifiés qu'après une élection générale.
 - Éliminer les indemnités non imposables accordées aux députés, en les intégrant à leur salaire de base imposable et en créant un nouveau régime de retraite pour les futurs députés.

- S'assurer qu'au bout du compte, les députés sont responsables de toutes les demandes de remboursement ou des excédents de dépenses connexes.
- Le salaire des députés devrait être réduit de 200 \$ pour chaque jour de séance où ils ne sont pas présents à la Chambre d'assemblée, à moins qu'ils aient une raison valable.

Le rapport Green recommande également que des restrictions soient imposées quant à la manière dont le vérificateur général transmet les données sur les dépenses douteuses. Plutôt que de tenir des conférences de presse régulièrement pour révéler et expliquer les dernières pratiques répréhensibles, comme ce fut souvent le cas au milieu de 2006, le Bureau du vérificateur général devrait dorénavant diffuser cette information uniquement dans ses rapports annuels, lors de réunions de comités, ou si la commission de régie de la Chambre d'assemblée le lui demande. Ainsi, lorsqu'il a publié son rapport final en septembre 2007, le vérificateur général John Noseworthy a transmis toutes les demandes des médias aux représentants élus. Malheureusement, de nombreux représentants des trois partis ont semblé éviter ou refuser de formuler des commentaires.

Ohé contribuables!

(Traduction d'une chanson entendue à la station de radio 94.7 CHOZ-FM de St. John's, en octobre 2007)

***Ohé contribuables! Vous le savez peut-être.
Dites-moi d'où vient cet argent.***

De l'indemnité de fonctions.

De l'indemnité de fonctions.

De l'indemnité de fonctions.

***Si un type s'offre de nouveaux pantalons –
c'est l'indemnité de fonctions!***

***Et s'il s'offre toute une caisse de boisson –
c'est l'indemnité de fonctions!***

***Si un type se paie des aimants pour son frigo
– c'est l'indemnité de fonctions!***

***Et s'il se promène en avion avec sa femme et
ses enfants – c'est l'indemnité de fonctions!***

Aller de l'avant

On déploie actuellement des efforts pour améliorer la responsabilité et la transparence à la Chambre d'assemblée de Terre-Neuve-et-Labrador. Le *House of Assembly Accountability, Integrity and Administration Act*⁵ a été adopté en juin 2007, quelques semaines après que le juge Green a soumis son projet de loi. La commission de régie de la

Chambre d'assemblée a été formée. En octobre, un manuel à l'intention des députés⁶ et un manuel sur les règles relatives aux indemnités qui leur sont accordées⁷ ont été remis aux députés et à leur personnel, et ont été mis à la disposition du public sur Internet. D'autres mesures suivront probablement, notamment un projet de loi sur les dénonciateurs.

Des mesures disciplinaires et punitives ont été prises. La Force constabulaire royale de Terre-Neuve a porté des accusations de fraude de plus de 5 000 \$, d'emploi de document contrefait et/ou d'abus de confiance contre quatre anciens députés (deux libéraux, un néo-démocrate et un progressiste-conservateur) et l'ancien directeur des opérations financières de la Chambre d'assemblée. Ces individus et d'autres députés, au premier chef l'ancien ministre des Finances, ont fait l'objet de vives critiques dans les médias. Certains députés en poste et d'anciens députés ont déjà remboursé les paiements douteux et d'autres ont pris des dispositions pour le faire. Une poignée d'anciens députés sont confrontés aux efforts du gouvernement, qui souhaite récupérer les sommes versées en trop, tandis que beaucoup d'autres sont peu susceptibles de retourner des paiements légaux, mais difficiles à accepter.

Il est inquiétant que le parti au pouvoir et les partis d'opposition aient passé sous silence ces lacunes du contrôle interne des dépenses pendant aussi longtemps. Le vérificateur général a indiqué que les représentants élus détiennent des postes de confiance et qu'ils ont tous une part de responsabilité dans ce scandale. On peut présumer que des pressions ont été exercées sur des députés et du personnel de la Chambre d'assemblée pour qu'on laisse en place un système qui n'aurait pas résisté à un examen public. Malheureusement, ce sentiment qu'avaient les députés que ces choses leur étaient dues et cette culture du secret ne semblent pas s'être dissipés, étant donné que les candidats de tous les partis sont demeurés on ne peut

plus muets sur ce scandale pendant la campagne électorale de l'automne 2007.

Cet épisode nous rappelle qu'en l'absence d'un examen suffisant, les représentants gouvernementaux peuvent adopter des comportements qu'ils jugent acceptables, mais qui dépassent vraiment les bornes aux yeux de la population. La culture politique locale, l'absence de groupes de pression s'intéressant aux finances publiques et l'attitude résolue du premier ministre Williams pourraient expliquer pourquoi la fureur du public a été relativement contenue. En fait, la participation électorale lors des élections qui ont suivi a simplement diminué plutôt que de dégringoler, et les progressistes-conservateurs ont été réélus avec une majorité encore plus forte. Néanmoins, le scandale des indemnités de fonctions démontre clairement qu'il y a lieu de s'inquiéter lorsqu'on empêche un vérificateur général d'examiner les finances gouvernementales, particulièrement quand tous les partis demeurent silencieux.

Notes

1. Bureau du vérificateur général, *Report of the Auditor General to the House of Assembly on a Review of Constituency Allowance Claims, 1989-90 through to 2005-06*, septembre 2007, p.1.
2. Bureau du vérificateur général, *Report of the Auditor General to the House of Assembly on Reviews of Departments and Crown Agencies For the Year Ended 31 March 2006*, janvier 2007.
3. Bureau du vérificateur général, *Payments Made by the House of Assembly to Certain Suppliers*, juin 2006.
4. J. Derek Green, *Rebuilding Confidence: Report of the Review Commission on Constituency Allowances and Related Matters*, mai 2007, p.4-4.
5. Gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador, *House of Assembly Accountability, Integrity and Administration Act*, 2007.
6. Chambre d'assemblée, *Members' Handbook*, octobre 2007.
7. Chambre d'assemblée, *Members' Resources and Allowances Rules Manual*, octobre 2007.