



Allocution à la Commission Oliphant concernant le mandat du commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique et les règles concernant l'après-mandat

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

Ottawa (Ontario), le 17 juin 2009

Introduction

Merci, Monsieur le commissaire, mesdames et messieurs les avocats de la Commission, les experts et les membres du panel, pour cette occasion de vous présenter aujourd'hui mon mandat et mon rôle en qualité de commissaire fédérale aux conflits d'intérêts et à l'éthique.

Je sais que vous vous intéressez surtout aux règles concernant l'après-mandat applicables aux titulaires de charge publique en exercice et aux ex-titulaires de charge publique, mais avant de vous donner des renseignements détaillés sur ces règles, je vous présenterai d'abord un aperçu de mon mandat, ainsi que des descriptions des deux régimes sur les conflits d'intérêts dont je suis chargée.

Historique

Les origines de la *Loi sur les conflits d'intérêts* remontent à 1973, quand le premier ministre Trudeau a publié des lignes directrices sur les conflits d'intérêts à l'intention des ministres.

La même année, M. Trudeau annonçait des lignes directrices à l'intention de divers groupes de fonctionnaires et de personnes nommées par le gouverneur en conseil. Elles ressemblaient à celles à l'intention des ministres.

De nombreuses dispositions de ces lignes directrices se retrouvent aujourd'hui dans la *Loi sur les conflits d'intérêts*, comme l'interdiction d'utiliser des renseignements d'initiés à des fins personnelles, la restriction des activités à l'extérieur, l'obligation de se dessaisir de certains biens et la déclaration publique de certains biens.

Les règles concernant l'après-mandat ont été élaborées un peu plus tard. Le 1^{er} janvier 1978, elles sont entrées officiellement en vigueur.

Les lignes directrices ont été modifiées à quelques reprises, surtout en 1985, quand le premier ministre Brian Mulroney a publié le Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat. Ce code consolidait en un seul document les règles à l'intention des titulaires de charge publique.

Les postes qui ont précédé le mien comprennent le sous- registraire général adjoint, qui a été le premier administrateur des conflits d'intérêts, puis le conseiller en éthique, qui travaillait au ministère de l'Industrie et du Commerce.

En 2004, le conseiller en éthique a été remplacé par un commissaire à l'éthique, dont le commissariat ne faisait plus partie de la fonction publique et qui constituait plutôt une entité parlementaire distincte. Ce changement reflétait le fait que le commissaire assumait la responsabilité du nouveau Code régissant les conflits d'intérêts des députés tout en continuant à administrer le Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat, qui avait été mis à jour en 1994, 2003 et 2004.

Mandat

Je suis devenue la première commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique le 9 juillet 2007, le jour même où la *Loi sur les conflits d'intérêts* est entrée en vigueur.

En ma qualité de commissaire, je suis un haut fonctionnaire du Parlement et je suis donc indépendante du gouvernement de l'heure. C'est particulièrement important, parce que je surveille la conduite des ministres, y compris le Premier ministre, ainsi que des députés.

Mon commissariat est une entité parlementaire indépendante créée par la *Loi sur le Parlement du Canada* et il fait partie du Parlement, tout comme la Chambre des communes, le Sénat et la Bibliothèque du Parlement.

J'administre deux régimes sur les conflits d'intérêts :

- Le premier est la *Loi sur les conflits d'intérêts*, qui est entrée en vigueur en juillet 2007. Elle s'applique à plus de 2 700 titulaires de charge publique. La plupart d'entre eux sont nommés par le gouvernement au moyen d'un décret, y compris les ministres, les secrétaires parlementaires, les sous-ministres et les chefs et membres de sociétés d'État et de tribunaux. Ils comprennent aussi le personnel ministériel embauché directement par les ministres.
- Le deuxième est le *Code régissant les conflits d'intérêts des députés*, qui est en place depuis 2004. Il s'applique aux 308 députés et possède la caractéristique intéressante d'avoir été élaboré par les députés.

En gros, la Loi et le Code interdisent des activités qui pourraient comporter ou qui comportent des conflits entre les intérêts publics et privés.

Mes deux premières années à titre de commissaire ont porté à ce que la Loi et le Code des députés soient appliqués avec clarté, uniformité et bon sens et en tenant compte des personnes visées. J'ai aussi insisté sur la prévention, en fournissant aux députés et aux titulaires de charge publique de l'information sur leurs obligations et en les aidant à se conformer à la Loi et au Code.

Dans quelques minutes, je décrirai l'approche que nous prenons pour appliquer les dispositions de la Loi relatives aux obligations d'après-mandat. Mais j'aimerais préciser d'entrée de jeu que, maintenant que mes priorités liées à la transition ont été satisfaites, nous sommes mieux en mesure d'évaluer les mesures d'obligations pour assurer que les dispositions concernant l'après-mandat sont respectées. Ceci demeure un défi parce qu'il n'y a presque aucune obligation de rendre des comptes. En grande partie, nous dépendons soit des communications volontaires de renseignements, soit de l'information communiquée par des tiers. Nous allons continuer d'aborder cette problématique au cours de l'année.

Autres organisations

Il y a eu une certaine confusion au sujet de la portée de mon mandat. J'aimerais donc décrire brièvement ce qui ne relève pas de mes compétences.

Il y a un Code régissant les conflits d'intérêts des sénateurs, administré par Jean T. Fournier, l'actuel conseiller sénatorial en éthique.

Sauf pour les postes les plus élevés, les employés de la fonction publique du Canada ne sont pas visés par la *Loi*. Les fonctionnaires sont plutôt assujettis au *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique*, élaboré et administré par le Conseil du Trésor.

Il y a un bureau distinct – le Commissariat à l'intégrité de la fonction publique dirigé par le commissaire à l'intégrité de la fonction publique – qui examine les allégations d'actes fautifs faites par les fonctionnaires.

La commissaire au lobbying, qui est ici aujourd'hui, fait appliquer la *Loi sur le lobbying*, qui est entrée en vigueur le 2 juillet 2008. La Loi prévoit l'interdiction d'exercer des activités de lobbying pendant cinq ans, qui constituait auparavant une disposition du Code sur les conflits d'intérêts de 2006.

Mon commissariat assume encore une certaine responsabilité au sujet de l'administration et de l'application de l'interdiction quinquennale applicable aux titulaires de charge publique qui ont quitté leurs fonctions avant le 9 juillet 2007, date d'entrée en vigueur de la *Loi sur les conflits d'intérêts*. Tous les ex-titulaires de charge publique qui ont quitté leurs fonctions à partir de cette date relèvent du commissaire au lobbying.

Une autre source de confusion est ma relation avec le Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique.

Même si ce comité permanent examine mon budget, je ne relève pas de lui et, évidemment, il ne relève pas de moi non plus. Je ne participe pas non plus à ses délibérations. C'est parfois une source de confusion pour le public.

Code régissant les conflits d'intérêts des députés

Tel qu'indiqué, le Code des députés a été élaboré et approuvé par les députés. Mon rôle consiste à appuyer la Chambre des communes dans la régie de la conduite de ses membres en interprétant et en appliquant le Code.

Le Code des députés est encore relativement nouveau – il a été adopté en avril 2004 et a été modifié trois fois depuis, la dernière fois en juin de cette année.

Il s'applique aux 308 députés, y compris les ministres, les ministres d'État et les secrétaires parlementaires qui sont assujettis à la Loi et au Code.

Le Code ne s'applique aux députés que lorsqu'ils exercent la charge de député. L'article 5 stipule que le député ne manque pas à ses obligations aux termes du Code s'il exerce une activité à laquelle les députés se livrent habituellement et à bon droit pour le compte des électeurs.

Les règles de conduite générales décrites dans le Code établissent un certain nombre d'interdictions, telles que :

- exercer une influence et utiliser des renseignements obtenus dans le cadre de leurs fonctions officielles;
- favoriser les intérêts personnels;
- accepter des cadeaux ou d'autres avantages (les députés ou les membres de leur famille) qui pourraient raisonnablement donner à penser qu'ils ont été donnés pour influencer le député dans l'exercice de ses fonctions officielles;
- être partie à un contrat conclu avec le gouvernement du Canada ou avoir un intérêt dans une société de personnes ou dans une société privée qui est partie à un contrat conclu avec le gouvernement.

Le Code des députés établit également des restrictions sur les débats et les votes lorsqu'un député a un intérêt personnel qui pourrait être visé.

Dans un délai de soixante jours après que leur élection devient officielle, les députés doivent déposer à mon commissariat une déclaration de leurs titres. Ils doivent aussi s'efforcer raisonnablement de communiquer les mêmes renseignements pour leur époux ou conjoint de fait et leurs enfants à charge.

Chaque député prépare une déclaration sommaire qui présente l'information dont le Code exige la divulgation publique. Les députés doivent nous informer de tout changement important survenu en cours d'année. En outre, l'information communiquée par les députés est examinée tous les ans et la déclaration sommaire est mise à jour en conséquence.

Les députés sont aussi tenus de déclarer publiquement les cadeaux et avantages de plus de 500 \$ qu'ils reçoivent.

Mon commissariat tient un registre des déclarations publiques de tous les députés, et ce registre est affiché sur notre site Internet.

Les députés qui ne sont pas ministres, ministres d'État ou secrétaires parlementaires peuvent continuer d'occuper un emploi, d'exploiter une entreprise et d'exercer une profession, à condition de respecter les autres dispositions du Code des députés. Les députés ne sont pas assujettis à des restrictions particulières concernant l'après-mandat.

J'ai le pouvoir de mener des enquêtes, à la demande d'un député ou d'un sénateur, ou de mon propre chef, si j'ai des motifs raisonnables de croire qu'un député a enfreint le Code.

La Loi sur les conflits d'intérêts

Je vous présenterai maintenant un aperçu de la *Loi sur les conflits d'intérêts*.

Comme vous le verrez, les règles pour les titulaires de charge publique sont plus détaillées que pour les députés, même si de nombreux principes généraux se ressemblent. La Loi remplace le Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat de 2006.

En vertu de la Loi, il est interdit aux titulaires de charge publique :

- de prendre des décisions qui pourraient les placer en situation de conflit d'intérêts;
- d'utiliser des renseignements d'initiés ou leur influence pour favoriser leur intérêt personnel;
- d'accepter des cadeaux ou d'autres avantages qui pourraient donner à penser qu'ils ont été donnés pour les influencer dans l'exercice de leurs fonctions officielles.

Une condition d'emploi des titulaires de charge publique est qu'ils doivent observer la Loi.

La Loi s'applique à environ 2 700 titulaires nommés par le gouvernement du Canada, qui exercent leurs fonctions à plein temps ou à temps partiel :

- Environ 1 100 sont des titulaires nommés, à plein temps, appelés « titulaires de charge publique principaux ».

- Les titulaires de charge publique principaux comprennent un vaste éventail de personnes. Ils comprennent les ministres, les ministres d'État et les secrétaires parlementaires, qui sont aussi assujettis au Code régissant les conflits d'intérêts des députés. Les titulaires de charge publique principaux comprennent aussi les titulaires à plein temps nommés par le gouvernement (p. ex. sous-ministres, dirigeants et plusieurs membres de sociétés d'État ou de tribunaux fédéraux). Enfin, ce groupe comprend également le personnel ministériel qui travaille 15 heures ou plus par semaine.
- La Loi s'applique aussi aux titulaires de charge publique nommés, qui exercent leurs fonctions à temps partiel. Ce groupe comprend les titulaires nommés à des conseils ou des commissions, ainsi que le personnel ministériel qui travaille moins de 15 heures par semaine. Ils sont assujettis à plusieurs règles générales sur les conflits d'intérêts mais ne sont pas tenus de présenter des déclarations confidentielles.

Mon commissariat donne des conseils confidentiels à tous les titulaires de charge publique en exercice et ex-titulaires de charge publique qui souhaitent comprendre comment la *Loi* s'applique à leur situation particulière.

Tout comme le Code des députés, la Loi repose sur les divulgations et les récusations pour gérer les conflits d'intérêts.

Et comme le prévoit le Code des députés, les titulaires de charge publique principaux doivent présenter une déclaration confidentielle détaillée à mon commissariat dans les 60 jours qui suivent leur nomination, et ils doivent fournir une déclaration publique sommaire de leurs biens, de leurs dettes et des cadeaux reçus.

Contrairement à ce que prévoit le Code des députés, les titulaires de charge publique principaux ne peuvent posséder des biens contrôlés et ils doivent s'en dessaisir dans les 120 jours qui suivent leur nomination. Ces biens comprennent par exemple les valeurs cotées en bourse. L'une des fonctions de mon commissariat consiste à donner des conseils sur le dessaisissement des biens contrôlés par une vente à des tiers sans lien de dépendance ou le dépôt dans une fiducie sans droit de regard.

Et contrairement au Code des députés, la Loi prévoit des restrictions très larges sur les activités extérieures des titulaires de charge publique principaux, qui ne peuvent pas, par exemple, exercer une profession, occuper ou accepter un poste d'administrateur ou de dirigeant dans une société, occuper un emploi à l'extérieur ou agir comme consultant rémunéré. Les activités extérieures permises font l'objet de déclarations publiques.

Il est interdit à tous les titulaires de charge publique et aux membres de leur famille de recevoir un cadeau ou un avantage qui pourrait donner raisonnablement à penser qu'il a été donné pour influencer les titulaires. Les titulaires de charge publique doivent déclarer les cadeaux d'une valeur de 200 \$ ou plus. Les cadeaux d'une valeur de 1 000 \$ ou plus doivent être confisqués au profit de la Couronne. Cette exigence ne s'applique pas dans le Code des députés.

Des exceptions sont prévues dans la Loi et dans le Code afin de permettre les cadeaux des membres de la famille et des amis, ou les cadeaux qui sont une marque normale de courtoisie ou de protocole.

En vertu de la Loi, je peux examiner des questions relatives à un titulaire de charge public en exercice ou à un ex-titulaire de charge publique – à la demande d'un sénateur ou d'un député ou de mon propre chef – lorsqu'il y a des raisons de croire que le titulaire de charge publique a enfreint une disposition particulière de la Loi ou d'un code précédent. Mais mes études ne peuvent pas remonter à plus de dix ans.

Je peux imposer des pénalités à ceux qui ne respectent pas les divers délais fixés par la Loi.

Étrangement, malgré mon titre, il n'est pas question d'éthique dans la *Loi sur les conflits d'intérêts*. La *Loi sur le Parlement du Canada*, qui établit mon mandat, prévoit que je peux donner, à titre confidentiel, des avis au Premier ministre à l'égard des politiques sur toute question en matière de conflits d'intérêts et d'éthique en général et de lui donner le soutien nécessaire.

Règles concernant l'après-mandat

Passons maintenant aux règles concernant l'après-mandat, qui vous intéressent au plus haut point. Il n'y a pas de règles concernant l'après-mandat dans le Code des députés.

Les titulaires de charge publique principaux sont tenus de me communiquer par écrit, dans les sept jours, toute offre ferme d'emploi de l'extérieur et, dans les mêmes délais, l'acceptation d'une offre d'emploi de l'extérieur.

Les règles relatives à l'après-mandat énoncées aux articles 33 et 34 de la Loi s'appliquent à tous les ex-titulaires de charge publique, tandis que les articles 35 à 42 ne s'appliquent qu'aux ex-titulaires de charge publique principaux.

Il est interdit expressément aux ex-titulaires de charge publique de tirer un avantage indu de leur charge antérieure (article 33). Ils ne peuvent pas « changer de camp » en agissant au nom ou pour le compte d'une personne ou d'une organisation relativement à une instance, une opération, une négociation ou une autre affaire dans laquelle ils ont représenté ou conseillé le gouvernement (paragraphe 34(1)).

Il leur est en outre interdit de donner à toute personne ou organisation des conseils fondés sur des renseignements obtenus lors de leur mandat et non accessibles au public (paragraphe 34(2)). Ces interdictions s'appliquent indéfiniment.

Les articles 35 et 36 de la Loi obligent les ex-titulaires de charge publique principaux à observer ce qu'on appelle communément une « période de restriction » après avoir quitté leurs fonctions. Cette période est de deux ans pour les ex-ministres et ministres d'État et d'un an pour tous les autres ex-titulaires de charge publique principaux (article 36).

Au cours de cette période, un ex-titulaire de charge publique principal ne peut conclure un contrat de travail, ni siéger à son conseil d'administration, ni accepter un emploi au sein d'une entité non gouvernementale avec laquelle il a eu des rapports officiels directs et importants au cours de l'année ayant précédé la fin de son mandat (paragraphe 35(1)).

Il ne peut pas non plus intervenir pour le compte ou au nom d'une autre personne auprès d'un ministère, d'un organisme, d'un conseil, d'une commission ou d'un tribunal avec lequel il a eu des rapports officiels directs et importants au cours de l'année ayant précédé la fin de son mandat (paragraphe 35(2)). Dans le cas des ministres, cette interdiction s'étend à leurs anciens collègues du Cabinet (paragraphe 35(3)).

La Loi ne donne pas d'indication sur la façon d'interpréter l'expression « rapports officiels directs et importants », mais cela ne m'a pas vraiment posé de problème, ni à mon commissariat. C'est une question de fait, qui se fonde sur les circonstances propres à chaque cas. J'en parlerai plus en détail durant la période de questions.

J'ai le pouvoir d'annuler ou de raccourcir la période de restriction si certaines conditions énoncées dans la Loi sont remplies, et je l'ai fait à quelques rares occasions.

Il n'y a qu'une exigence relative à des rapports durant la période de restriction d'un ou deux ans. Un ex-titulaire de charge publique principal doit m'informer de toutes les activités de lobbying prévues aux alinéas 5(1)a) ou 5(1)b) de la *Loi sur le lobbying* (article 37). Ces alinéas ont trait aux activités suivantes :

- communiquer avec un titulaire de charge publique concernant
 - l'élaboration de lois, de règlements, de politiques et de programmes;
 - le dépôt, la modification, l'adoption ou le rejet d'un projet de loi ou d'une résolution au Parlement;
 - l'octroi de contrats, de subventions, de contributions ou d'autres avantages financiers; et
- arranger une entrevue entre un titulaire de charge publique et toute autre personne.

Ce n'est pas une exigence bien connue, et il est intéressant de souligner que nous n'avons jamais reçu de tels rapports. Il peut y avoir une confusion parce que les personnes visées par la *Loi sur les conflits d'intérêts* ne sont pas nécessairement les mêmes que celles qui sont visées par la *Loi sur le lobbying*.

Si j'ai une raison de croire qu'un ex-titulaire de charge publique n'a pas rempli ses obligations d'après-mandat, je peux exercer mon pouvoir d'effectuer un examen. Si je détermine que l'ex-titulaire de charge publique principal ne s'est pas conformé à ses obligations, je peux ordonner aux titulaires de charge publique en exercice de ne pas avoir de rapports officiels avec cette personne.

Mon commissariat s'efforce d'appliquer les dispositions relatives à l'après-mandat avec uniformité et bon sens, mais il y a des difficultés.

Peu d'ex-titulaires de charge publique maintiennent des contacts avec mon commissariat parce qu'il n'y a pas d'obligation générale de présenter des rapports durant l'après-mandat. Il est donc difficile de déterminer s'ils respectent leurs obligations d'après-mandat et, de manière plus générale, si ces dispositions sont efficaces.

Mon commissariat fournit aux titulaires de charge publique des renseignements détaillés sur leurs obligations d'après-mandat, au moment où ils commencent à assumer leur charge publique et dès que nous sommes informés de leur départ.

Au cours de la dernière année, quelques titulaires de charge publique principaux se sont adressés à mon commissariat avant de quitter leurs fonctions afin de demander conseil sur la façon dont la période de restriction pourrait limiter leurs activités après-mandat.

Ces discussions se sont révélées très utiles pour empêcher des contraventions de la Loi, et j'encourage actuellement de manière active les ministres et les hauts fonctionnaires à rester en contact avec commissariat au sujet des postes qu'ils pourraient accepter durant leur période de restriction.

J'ai aussi donné suite aux reportages dans les médias et à l'information reçue de tierces parties au sujet des activités après-mandat d'ex-titulaires de charge publique principaux, en particulier durant leur période de restriction. Dans ces cas, les règles concernant l'après-mandat n'avaient pas été enfreintes.

Conclusion

J'espère que mes observations situent le contexte dont vous avez besoin pour vos délibérations.

Voici une dernière réflexion en terminant. Je crois qu'il faut trouver un équilibre entre un régime des conflits d'intérêts qui réussit à empêcher les titulaires d'une charge publique d'exploiter cette charge pour promouvoir leurs intérêts personnels mais qui, en même temps, n'empêche pas des personnes qualifiées et compétentes d'accepter des nominations à ces charges. D'ailleurs, c'est expressément ce que vise la Loi sur les conflits d'intérêts.

Dans sa forme actuelle, la *Loi sur les conflits d'intérêts* est assez onéreuse pour les titulaires de charge publique principaux. Même si certains aspects, comme l'emploi après-mandat mériteraient d'être renforcés, je crois que d'autres pourraient être moins restrictifs. Merci.