



Bureau du commissaire à l'éthique  
Office of the Ethics Commissioner

# ENJEUX ET DÉFIS

2005



Octobre 2005

Bernard J. Shapiro

## ENJEUX ET DÉFIS 2005

On peut obtenir cette publication sur supports multiples, sur demande.  
Pour obtenir des exemplaires supplémentaires de cette publication, s'adresser au :

Bureau du commissaire à l'éthique  
Parlement du Canada  
66, rue Slater, 22<sup>e</sup> étage  
Ottawa (Ontario) K1A 0A6

Téléphone : (613) 995-0721  
Télécopieur : (613) 995-7308  
Courriel : oec-bce@parl.gc.ca

Cette publication est également offerte à l'adresse Web suivante :  
**<http://www.parl.gc.ca/oec-bce>**

© Bureau du commissaire à l'éthique, octobre 2005  
112005-06F



# TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS	iii
INTRODUCTION	1
LE COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET LE PUBLIC	2
COMMUNICATION ET ÉDUCATION	3
PREMIÈRES LEÇONS	3
RÉCUSATION	5
A. Définition	5
B. Le processus de récusation au gouvernement fédéral	6
B.i) Titulaires de charge publique	6
B.ii) Nouvelles exigences de récusation du premier ministre	7
C. Commentaires et options	8
C.i) Dessaisissement	8
C.ii) Déclaration plus détaillée des actifs et des avoirs financiers	9
C.iii) Élargir les secteurs de récusation du premier ministre	10
C.iv) Appliquer un processus de récusation plus transparent	10
AUTRES QUESTIONS À EXAMINER	11
A. Personnes soumises à une étude	12
B. Fréquence du dépôt des divulgations selon le Code des députés	12
C. Cadeaux des partis politiques	13
D. Activités politiques des personnes nommées par le gouverneur en conseil	13
E. Observation de l'après-mandat des titulaires de charge publique	13
QUESTIONS DE PROCÉDURE	14
A. Études sur le respect du Code par des titulaires de charge publique	14
A.i) Équité de la procédure	14
A.ii) Suspendre une étude	15
A.iii) Conseils donnés à titre confidentiel en cours d'étude	15
A.iv) Divulgation de l'information recueillie au cours d'une étude	15
B. Enquêtes sur les députés de la Chambre des communes	16
B.i) Assermentation durant les enquêtes	16
B.ii) Obliger les personnes mises en cause à coopérer	16
CONCLUSION	17
ANNEXE A - RECOMMANDATIONS ET PRINCIPES DIRECTEURS	A-1
ANNEXE B - RÉCUSATION DANS D'AUTRES PAYS	B-1
i) Royaume Uni	B-1
ii) Australie	B-2
iii) Nouvelle-Zélande	B-2
iv) États-Unis	B-3



## AVANT-PROPOS

Enjeux et défis 2005 se veut le complément des deux rapports annuels du commissaire à l'éthique publiés le 30 juin 2005. On y aborde un certain nombre de difficultés conceptuelles et procédurales qui ont marqué la première année de fonctionnement du Bureau du commissaire à l'éthique. Je prévois publier ce genre de document une fois l'an pour entretenir un dialogue sur les améliorations à apporter aux règles d'éthique du gouvernement fédéral.

Nous partons du principe que les règles d'éthique fédérales actuelles reposent sur des bases saines. Cependant, j'espère avoir l'occasion, au fil des ans, d'étudier d'autres manières fondamentalement différentes de consolider la confiance du public dans les institutions démocratiques fédérales.

Bernard J. Shapiro



## INTRODUCTION

L'éthique dans l'administration publique est un élément pluridimensionnel et évolutif de la politique publique et la politique en matière de conflit d'intérêts n'en constitue qu'un volet. Le rôle ultime du Bureau du commissaire à l'éthique consiste à entretenir et, si possible, à fortifier la confiance du public vis-à-vis notre système de gouvernement au niveau fédéral et nos institutions parlementaires. Les Canadiens attendent de leurs représentants élus et des titulaires de charge publique qu'ils agissent dans l'intérêt public en faisant totalement abstraction de leurs intérêts personnels.

On a mis plus de trente ans à bâtir, petit à petit, une réglementation efficace sur les conflits d'intérêts au niveau fédéral au Canada. Finalement, le projet de loi C-4, *Loi modifiant la Loi sur le Parlement du Canada (conseiller sénatorial en éthique et commissaire à l'éthique)* a reçu la sanction royale le 31 mars 2004. Il instituait de nouvelles règles sur les conflits d'intérêts pour les parlementaires de même qu'un nouveau cadre pour l'administration du régime établi visant les titulaires de charge publique. Par ailleurs, il créait le Bureau du commissaire à l'éthique, une nouvelle entité relevant directement du Parlement. Le premier commissaire à l'éthique du Canada est entré en fonctions le 17 mai 2004.

Le Commissaire administre le *Code régissant les conflits d'intérêts des députés* (le Code des députés) et le *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat* établi par le premier ministre (le Code des titulaires de charge publique). Il offre aussi des avis confidentiels sur l'application des deux codes, il étudie la situation des ministres, des ministres d'État et des secrétaires parlementaires en fonction des dispositions du Code des titulaires de charge publique et donne suite aux demandes d'enquête émanant des députés relativement à l'application du Code des députés.

La première année de fonctionnement du nouveau Bureau du commissaire à l'éthique a permis de faire un certain nombre de constats, notamment concernant des problèmes d'ordre conceptuel et procédural qu'il importera de régler pour améliorer l'efficacité des règles actuelles en matière d'éthique. Le présent document vise donc les objectifs suivants :

- faire état des problèmes rencontrés et des leçons apprises durant la première année de fonctionnement du Bureau;
- entretenir le dialogue sur l'éthique (y compris sur les conflits d'intérêts) tant au niveau de l'appareil législatif qu'au niveau de l'appareil exécutif;
- étudier diverses solutions propres à améliorer l'efficacité et l'efficience des règles d'éthique, notamment en ce qui concerne les conflits d'intérêts;
- revoir le système actuel de récusation;
- décrire les modifications qui pourraient éventuellement être apportées :
  - i. aux politiques courantes du Bureau du commissaire à l'éthique,
  - ii. à la *Loi sur le Parlement du Canada*,
  - iii. aux codes pertinents qui régissent les conflits d'intérêts.

## LE COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE ET LE PUBLIC

Le respect des règles d'éthique au Parlement et au gouvernement ne concerne pas seulement les titulaires de charge publique et les parlementaires, mais aussi les Canadiens en général. On reproche d'ailleurs aux règles actuelles et aux anciennes le manque de consultation du public autrement que par l'intermédiaire des représentants élus de la population sur la politique en matière d'éthique en général et sur la façon de traiter les manquements aux règles d'éthique en particulier.

Le commissaire à l'éthique est un haut fonctionnaire du Parlement ayant un statut indépendant. Aux termes de la *Loi sur le Parlement du Canada*, seuls les sénateurs et les députés peuvent demander au commissaire de vérifier si les ministres, les ministres d'État et les secrétaires parlementaires respectent bien le Code des titulaires de charge publique. Un citoyen ordinaire n'est pas autorisé à le faire. De plus, le titre «commissaire à l'éthique» contribue à donner l'impression au public que le titulaire du poste traite d'un large éventail de questions d'éthique gouvernementale alors qu'en fait il s'occupe principalement de conflits d'intérêts.

En ce qui concerne l'éthique des députés, l'un des moyens de répondre, encore qu'indirectement, aux préoccupations des simples citoyens tient au pouvoir que le Code des députés confère au commissaire de faire des enquêtes de sa propre initiative. Il est concevable que, après avoir reçu et étudié une plainte émanant d'un membre du public, le commissaire décide qu'il y a des motifs raisonnables de croire qu'il conviendrait d'ouvrir une enquête sur l'éthique d'un député.

On pourrait bien sûr modifier la Loi de manière à permettre à tout électeur éligible de demander au commissaire à l'éthique de mener une enquête sur la conduite d'un ministre, d'un ministre d'État ou d'un secrétaire parlementaire, en exposant ses raisons de le faire ainsi que les informations à l'appui de sa demande. Cependant, sans vouloir minimiser la frustration des Canadiens en général devant l'impossibilité de soumettre de telles demandes directement au commissaire à l'éthique, il importe d'explorer à fond certaines questions et d'y répondre avant d'envisager d'apporter des modifications à la Loi ou de faire des recommandations à ce sujet. Par exemple :

- Reviendrait-il au commissaire de décider s'il doit donner suite ou non à une telle demande émanant d'un particulier ?
- En ce qui concerne les titulaires de charge publique, si le public peut faire appel directement au commissaire à l'éthique, que deviendra le rôle des divers protecteurs du citoyen de l'administration fédérale ? Comment réglera-t-on les problèmes de chevauchement ?
- Ces responsabilités additionnelles, similaires à celles d'un protecteur du citoyen, iraient-elles à l'encontre de l'objectif que l'on visait en faisant du commissaire à l'éthique un haut fonctionnaire du Parlement et indépendant de celui-ci ?
- Est-ce qu'en permettant à n'importe qui de faire une demande d'enquête au commissaire à l'éthique on ne risque pas de susciter un volume de demandes d'enquête impossible à gérer et est-ce que les contribuables toléreraient l'augmentation des dépenses qui s'ensuivrait ?

Compte tenu des problèmes que susciterait cette orientation, il serait préférable, du moins dans l'immédiat, d'encourager simplement les citoyens qui souhaitent que le commissaire à l'éthique fasse enquête sur un ministre, un ministre d'État ou un secrétaire parlementaire qu'ils en fassent faire la demande par un député ou un sénateur.

## PRINCIPE DIRECTEUR 1

*Par le truchement de son site Web récemment relancé et par d'autres moyens, le Bureau du commissaire à l'éthique informera les Canadiens que les demandes d'étudier la conduite d'un ministre, d'un ministre d'État ou d'un secrétaire parlementaire se font par l'intermédiaire d'un député ou d'un sénateur comme le prévoit le paragraphe 72.08(1) de la Loi sur le Parlement du Canada.*

## COMMUNICATION ET ÉDUCATION

Abstraction faite de la question de savoir si le public devrait avoir, comme les parlementaires, le droit de demander une enquête aux termes du paragraphe 72.08(1) de la Loi, le Bureau du commissaire à l'éthique doit sensibiliser les Canadiens sur le rôle du Bureau et les limites de son mandat. En accordant une importance spéciale à la communication, notamment par le lancement de notre nouveau site Web en septembre 2005, nous espérons mieux faire connaître et comprendre la mission et les fonctions du commissaire.

## PREMIÈRES LEÇONS

La première année de fonctionnement du Bureau du commissaire à l'éthique a été riche d'enseignements. L'interprétation de la nouvelle loi et des codes a permis d'établir un certain nombre de précédents. Le commissaire à l'éthique a notamment statué que les activités suivantes contreviennent aux règles d'éthique :

- le recours à des bénévoles durant la campagne électorale d'un député qui est aussi titulaire de charge publique, lorsque le bénévole sollicite l'intervention du candidat en sa qualité de titulaire de charge publique;
- le fait, pour un député, d'essayer d'obtenir, pour le compte de ses électeurs, des actions ou engagements d'un ministère ou d'une agence fédérale qui ne sont pas prévus, autorisés ou permis par la loi qui régit le ministère ou agence concerné;
- le fait, pour un ministre, de se soustraire à sa responsabilité ministérielle relativement à la conduite des fonctionnaires qui relèvent de lui, qu'il ait été ou non au courant des actes incriminés.

Le Bureau a constaté par ailleurs que les dossiers d'immigration qui sont soumis aux députés et aux titulaires de charge publique figurent parmi les questions les plus épineuses et les plus délicates et présentent, de ce fait, le plus grand risque de conflit d'intérêts réel ou apparent.

Il est donc essentiel que les ministres, les ministres d'État et les secrétaires parlementaires établissent une distinction claire entre leurs activités électorales et leurs responsabilités en tant que titulaires de charge publique. Autrement dit, nous croyons que les ministres, les ministres d'État et les secrétaires parlementaires s'abstiennent de prendre des décisions qui concernent un bénévole ou un employé de leur campagne électorale ou de leur campagne à la direction.

Notre première année de fonctionnement nous a appris une autre leçon qui tient, elle, au contexte politique dans lequel s'inscrit le travail du commissaire. En effet, la Chambre des communes n'est pas seulement un lieu de débats sur des enjeux d'envergure nationale, c'est aussi la scène des joutes de la politique partisane. Dans ce contexte, il est presque inconcevable que le Bureau du commissaire à l'éthique ne soit pas touché par les escarmouches politiques. Par exemple, nous nous sommes vite rendu compte que, bien que les demandes d'étude et d'enquête visent invariablement un problème d'éthique réel et substantiel, le moment et la manière choisis pour soulever ces problèmes peuvent laisser croire que des considérations de politique partisane sont à l'œuvre. Nous continuerons de chercher non pas tant à nous placer au-dessus des luttes politiques mais surtout à rester en dehors de celles-ci.

Aux termes des codes qui les régissent, les députés et les titulaires de charge publique doivent éviter non seulement les conflits d'intérêts réels, mais aussi l'apparence de conflit d'intérêts. Définir ce qui constitue un conflit d'intérêts apparent comporte par nature un élément de subjectivité. Dans un commentaire récent sur la définition d'un conflit d'intérêts, l'Organisation de coopération et de développement économiques observe :

« L'idée fondamentale est que, lorsqu'il y a en fait une possibilité inacceptable de conflit entre les intérêts privés d'un agent public en tant que citoyen privé et ses fonctions officielles d'agent public, il existe vraisemblablement un «conflit d'intérêts».

La définition de base peut aussi servir à repérer les situations où il semble y avoir un conflit d'intérêts alors qu'en fait il n'y en a pas ou peut-être pas. Il est essentiel de parler alors d'un «conflit d'intérêts apparent». Un «conflit d'intérêts apparent» peut être aussi sérieux qu'un conflit réel à cause des doutes qu'il peut faire planer sur l'intégrité de l'agent public et de son organisation.<sup>1</sup> » (Traduction libre)

La détermination de ce qui constitue un conflit d'intérêts apparent ou potentiel présente tant de subjectivité qu'il est justifié de se demander s'il ne faudrait pas, au lieu de la confier au commissaire à l'éthique, s'en remettre plutôt au processus politique qui, en dernière analyse, décide de la composition du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif. Il reste cependant que les conflits d'intérêts réels et apparents peuvent avoir de graves conséquences politiques.

Comme il s'agit d'une des grandes sphères d'activité du commissaire à l'éthique, nous examinerons cette question plus à fond et considérerons des critères et des procédures pouvant servir à déterminer :

- ce qui constitue un conflit d'intérêts apparent ou potentiel;
- la mesure dans laquelle les conflits apparents devraient relever du commissaire à l'éthique ou du processus politique.

<sup>1</sup> Organisation de coopération et de développement économiques, *Forum on Implementing Conflict of Interest Policies* (Rio de Janeiro, mai 2004), p. 6.

Un problème connexe se pose quant à l'exploitation à des fins partisans des enquêtes menées par le commissaire. Une disposition du Code des députés interdit à ceux-ci de commenter publiquement une affaire une fois qu'une demande d'enquête a été faite au Bureau du commissaire<sup>2</sup>. Cette restriction, fort utile, permet au commissaire de faire son travail rapidement et efficacement et d'éviter que son enquête ne dégénère en théâtre politique. Le Code des titulaires de charge publique ne comporte pas de disposition analogue.

### RECOMMANDATION 1

- A)** Il est recommandé au premier ministre de modifier le Code des titulaires de charge publique afin d'y inclure une disposition interdisant aux titulaires de charge publique de commenter publiquement une étude ou une enquête en cours menée aux termes du Code des titulaires de charge publique ou du Code des députés.
- B)** Il est par ailleurs recommandé au Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre de modifier le Code des députés de manière à y inclure une disposition interdisant aux députés de commenter publiquement une étude en cours mené aux termes du Code des titulaires de charge publique.

Le processus de récusation prévu dans le Code des titulaires de charge publique a posé des difficultés cette année, en particulier son application au premier ministre. Le commissaire à l'éthique a donc entrepris de revoir les dispositions actuelles en la matière. Au départ, il était d'avis que le système actuel, quoique imparfait, lourd et fastidieux, fonctionnait raisonnablement bien mais il a néanmoins estimé qu'il serait sage d'envisager des solutions de rechange pour améliorer le processus. La question fait donc l'objet de la section suivante.

## RÉCUSATION

### A. Définition

Bien que le terme « récusation » ne soit pas défini dans le Code des titulaires de charge publique, il désigne en gros « le fait d'être disqualifié ou de se disqualifier soi-même d'une affaire pour cause de conflit d'intérêts »<sup>3</sup>. Dans le contexte du Code des titulaires de charge publique, la récusation est le fait pour un titulaire de charge publique de s'abstenir d'exercer ses responsabilités et ses pouvoirs de manière à ne pas pouvoir influencer sur une affaire dans laquelle son intervention risque d'être perçue comme un conflit d'intérêts. Lorsque les stratégies usuelles de dessaisissement et/ou d'établissement de fiducies sans droit de regard et d'accords de gestion sont jugées inappropriées ou insuffisantes, le commissaire à l'éthique met en place des processus de récusation afin de mettre certains individus en règle avec les dispositions du Code.

Aux termes du Code des titulaires de charge publique, la récusation peut englober des situations où le titulaire de charge publique doit s'abstenir d'exercer ses responsabilités et ses pouvoirs dans des affaires ayant un lien précis et direct avec ses avoirs personnels ou familiaux. Dans ces cas, le Bureau du commissaire à l'éthique administre le

<sup>2</sup> *Code régissant les conflits d'intérêts des députés*, art. 27(5).

<sup>3</sup> C'est la définition qui figure au sous-chapitre 7 des règles de l'Executive Commission on Ethical Standards du New Jersey.

processus de récusation adapté aux circonstances particulières du titulaire de charge publique. Le commissaire décrit en détail ce processus et les incidents de récusation dans son *Rapport annuel sur les fonctions à l'égard des titulaires de charge publique*, accessible sur le site Web du Bureau.

## B. Le processus de récusation au gouvernement fédéral

Dans la pratique du régime d'éthique fédéral, la récusation, on l'a dit, n'est utilisée que lorsque les autres mesures plus courantes (dessaisissement, fiducie sans droit de regard) ne conviennent pas entièrement aux circonstances particulières du titulaire de charge publique. Il s'agit souvent d'une entreprise importante appartenant ou contrôlée par la famille du titulaire de charge publique ou d'une entreprise qu'il est difficile de démanteler et/ou pour laquelle il serait déraisonnable de demander au titulaire de charge publique le démantèlement. La récusation est une mesure généralement simple, mais il peut y avoir des difficultés lorsqu'une grande richesse et une charge publique élevée se conjuguent chez le même individu.

Il est admis que la récusation est un processus utile, mais imparfait. En voici quelques imperfections :

- l'insatisfaction des adversaires politiques, entre autres, qui peuvent considérer la récusation comme une mesure insuffisante de prévention des conflits d'intérêts chez les titulaires de charge publique;
- la lourdeur administrative du processus actuel, qui comporte l'intervention d'un grand nombre d'adjoints ministériels et de fonctionnaires, jointe au fait que l'ordre du jour du Cabinet et de ses comités arrive au Bureau du commissaire à l'éthique peu de temps avant la tenue des réunions, diminuant ainsi la capacité du Bureau à conseiller une récusation;
- le fait que, même quand le titulaire de charge publique se récuse dans une affaire, ceux qui participent à la discussion et à la prise de décision sont souvent au courant de ses intérêts. Il ne s'ensuit pas que ceux qui prennent la décision seraient partiaux – ou que le titulaire de charge publique ayant un conflit d'intérêts agirait malhonnêtement s'il ne se récusait pas – mais l'occasion de le faire demeure, bien entendu.

### B.i) Titulaires de charge publique

Le Code des titulaires de charge publique établit les cinq principes qui s'appliquent expressément à l'individu qui se récuse<sup>4</sup>. Il est clair que le titulaire de charge publique doit éviter de se placer ou de donner l'apparence de se placer dans des situations où il serait redevable à une personne ou à un organisme ou encore au représentant d'une personne ou d'un organisme qui pourrait tirer parti d'un traitement de faveur de sa part. En outre, relativement à des questions officielles, il ne doit pas accorder un traitement de faveur à des membres de la parenté, à des amis ou encore à des organisations dans lesquels lui-même, des membres de sa parenté ou ses amis ont des intérêts.

Quinze titulaires de charge publique, dont le premier ministre, sont actuellement assujettis à un processus de récusation à titre de mesure d'observation du Code des titulaires de charge publique. Les mesures qu'ils ont prises pour s'abstenir

<sup>4</sup> Gouvernement du Canada, *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après mandat 2004*, art 3 (1-3, 5, 7).

d'exercer leurs responsabilités et leurs pouvoirs dans des affaires qui risquent de les placer en situation de conflit d'intérêts sont indiquées dans leur déclaration sommaire et résumées dans leur déclaration publique, qui sont versées toutes deux au Registre public.

## B.ii) Nouvelles exigences de récusation du premier ministre

Compte tenu de la possession continue par la famille du premier ministre Martin de la Société maritime CSL, les secteurs de récusation qui ont été recommandés par le conseiller en éthique en décembre 2003 et qui restent en place concernent un éventail d'enjeux pouvant profiter directement à la Société maritime CSL. Les voici : la politique de transport maritime, la construction navale et la tarification de la Voie maritime du Saint-Laurent.

Outre ces exigences de récusation, le rôle du premier ministre dans le processus de nomination par le gouverneur en conseil des dirigeants des organismes, agences et commissions intéressés par ces trois secteurs a également été englobé dans les exigences de récusation afin d'éviter les conflits d'intérêt potentiels. En décembre 2004, le commissaire à l'éthique a établi que le premier ministre devrait se récuser du processus de nomination par le gouverneur en conseil des dirigeants des organismes suivants du portefeuille des transports :

- Administrations de pilotage
- Administrations portuaires
- Commissions portuaires (y compris le port de Québec)
- Office des transports du Canada (qui a un mandat important en matière maritime)
- Marine Atlantic Inc.
- Ridley Terminals Inc.
- Caisse d'indemnisation des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures causée par les navires

Le commissaire à l'éthique a aussi établi que le premier ministre devrait se récuser des nominations par le gouverneur en conseil au Bureau canadien d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports qui relève du président du Conseil privé de la Reine pour le Canada.

Il y a aussi la participation du personnel du Bureau du premier ministre aux réunions du Cabinet ou de ses comités. Bien que nous ne soyons pas préoccupés par la participation de son personnel aux séances de planification du Cabinet, qui sont d'ordre plus générale, nous croyons que leur présence à une réunion du Cabinet ou d'un comité du Cabinet pendant laquelle il est question d'une affaire sujette à la récusation pourrait donner au public l'impression que le premier ministre participe par procuration à la décision du Cabinet dans cette affaire. Après tout, les collaborateurs du premier ministre sont supposés agir au mieux de ses intérêts. À notre avis, s'il est interdit au premier ministre de participer aux discussions du Cabinet sur des affaires dont il s'est récusé, il devrait être interdit à son personnel d'y assister. Nous reconnaissons que ce changement de politique peut causer des inconvénients au Bureau du premier ministre. Néanmoins, le commissaire à l'éthique a avisé le premier ministre que ce changement de politique limiterait encore plus la probabilité d'un apparent conflit d'intérêts dans les décisions du Cabinet. Cet avis a été accepté par le premier ministre et incorporé dans son processus de récusation.

## C. Commentaires et options

On trouvera à l'Annexe B un aperçu des usages en cours dans d'autres pays au système de gouvernement semblable au nôtre. Il en ressort que, en général, les modalités de récusation dans ces pays sont comparables à celles utilisées au niveau fédéral au Canada. Bien que, dans certains pays, on insiste davantage sur certains aspects que sur d'autres, les principes fondamentaux restent les mêmes.

Au niveau fédéral, le processus de récusation ne s'applique qu'aux titulaires de charge publique. Les députés sont régis par le Règlement de la Chambre à cet égard. Cela semble parfaitement de mise puisque la plus grande probabilité plus grande que les ministres et les autres titulaires de charge publique se trouvent en situation de conflit d'intérêts dans l'exercice de leurs responsabilités ministérielles et administratives justifie des normes plus nombreuses et plus strictes.

Il existe, cependant, des solutions de rechange à la récusation. Il est question ci-dessous de deux d'entre elles, à savoir le dessaisissement obligatoire et la déclaration plus détaillée des actifs et des avoirs financiers. Il est aussi question d'améliorations pouvant être apportées au régime en place, dont l'adoption d'un mécanisme plus transparent de déclaration en matière de récusation pour le premier ministre ainsi que pour tous les titulaires de charge publique.

### C.i) Dessaisissement

Une façon d'éviter les conflits entre les intérêts financiers et les responsabilités et les pouvoirs des titulaires de charge publique consiste à exiger d'eux qu'ils vendent leurs actifs par une opération sans lien de dépendance avant d'entrer en fonction. Les titulaires de charge publique peuvent déjà opter pour cette solution. Cependant, comme Gerard Carney de l'Université Bond en Australie le fait remarquer dans le document de travail intitulé *Conflict of Interest: Legislators, Ministers and Public Officials* qu'il a rédigé en 1998 pour Transparency International :

« L'obligation de se défaire de toutes ses entreprises au moment d'accepter une charge publique risque fort d'éloigner du service public des gens dont le talent et l'expérience dans les affaires seraient utiles à l'État.<sup>5</sup> »  
(Traduction libre)

Quand M. Martin a transféré à ses fils ses intérêts dans la Société maritime CSL avant de devenir premier ministre en 2003, certains commentateurs ont déploré qu'il ait créé ainsi un dangereux précédent en vertu duquel on obligerait désormais les titulaires de charge publique à vendre définitivement leurs actifs. Ils soutenaient qu'un bon régime de gestion des conflits d'intérêts (comportant des obligations de déclaration, des fiducies sans droit de regard et des accords de gestion), administré par un commissaire à l'éthique indépendant, rendrait superflu le dessaisissement. Certains faisaient remarquer aussi que, comme le transfert de la Société maritime CSL à des membres de la famille Martin laissait au premier ministre un intérêt indirect dans l'entreprise, il ne s'agissait pas d'un «vrai» dessaisissement.

La plupart des avoirs financiers comportent des risques de conflits d'intérêts. De toute évidence, la taille du portefeuille aura une incidence sur la probabilité de conflit d'intérêts de même que la valeur d'un paquet d'actions par rapport aux autres éléments du portefeuille. Comme le fait observer le professeur Carney :

<sup>5</sup> Gerard Carney, *Working Paper - Conflict of Interest: Legislators, Ministers and Public Officials*, Transparency International, 1998.

« D'ordinaire, le moyen le plus efficace d'éviter un conflit d'intérêts est d'exiger la vente des actions. On peut atténuer la sévérité de cette mesure en limitant la vente aux actions excédant un seuil prescrit dans des entreprises qui peuvent intervenir dans la sphère de responsabilité du fonctionnaire.<sup>6</sup> » (Traduction libre)

Il est clair que, dans la mesure où il est possible, le dessaisissement est en général la meilleure façon d'éviter les conflits d'intérêts. Lorsque le dessaisissement complet est impossible ou semble déraisonnable, le même objectif peut être atteint par le dessaisissement de certains actifs ou leur dépôt dans une fiducie sans droit de regard joint à un système de récusation bien élaboré.

### C.ii) Déclaration plus détaillée des actifs et des avoirs financiers

Selon certains, la récusation ne serait pas nécessaire si les titulaires de charge publique fournissaient une déclaration publique plus détaillée de leurs actifs, de leurs avoirs financiers et de leurs intérêts dans des entreprises. À l'heure actuelle, seule la déclaration publique, qui fournit un résumé général des avoirs du titulaire de charge publique, est versée au Registre public. Les agents publics fédéraux sont redevables en dernier ressort au Parlement et au public canadien. Une déclaration plus détaillée de leurs actifs, soutient-on, permettrait aux parlementaires et au public de juger si, dans l'exercice de leurs fonctions et dans leurs décisions, ils respectent les principes du Code des titulaires de charge publique.

Il est à noter toutefois que l'auteur du document de travail de Transparency International paru en 1998 semble tenir moins à ce que les ministres et les autres agents publics se récusent du processus décisionnaire qu'à ce qu'ils renoncent à leur capacité de décision dans la gestion des actifs de leur famille :

« Bien qu'elle dépende de la bonne volonté de l'intéressé, la meilleure solution semble être d'obliger le ministre ou l'agent public à se retirer des opérations quotidiennes de l'entreprise. Une surveillance efficace est donc essentielle conjointement avec des mécanismes comme la divulgation ciblée, un registre des intérêts et la disqualification des adjudicataires de marchés publics peuvent atténuer les risques de conflits d'intérêts.<sup>7</sup> » (Traduction libre)

Un inconvénient de cette solution, c'est que l'obligation de fournir une déclaration détaillée des actifs, des avoirs financiers et des intérêts dans des entreprises risque de décourager des personnes qualifiées et expérimentées de briguer ou d'accepter une charge publique pour des motifs légitimes de protection de la vie privée. Il y a aussi la probabilité que bien des citoyens y voient une mesure rétrograde en ce qu'ils s'attendent peut-être à ce que le Bureau du commissaire à l'éthique aide le public en étant plus actif dans ce domaine.

Une option consisterait à exiger une divulgation plus détaillée des actifs en plus du processus de récusation. Ce serait un moyen d'augmenter la transparence et peut-être de réduire le scepticisme du public en matière de conflits d'intérêts. Cependant, notre sentiment est que les avantages d'un tel régime seraient annulés par le fardeau substantiel qu'il imposerait aux éventuels candidats.

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> *Ibid.*

### C.iii) Élargir les secteurs de récusation du premier ministre

Dans notre système parlementaire, le premier ministre est responsable du bon fonctionnement de tout le gouvernement. Il est même souvent questionné à la Chambre des communes sur le fonctionnement de l'un ou l'autre des ministères ou organismes fédéraux. De plus, au niveau exécutif, une des prérogatives du premier ministre consiste à donner l'orientation à suivre pour toute question relevant d'un ministre. Créer un mécanisme de récusation par lequel le premier ministre devrait se récuser sur une foule de questions d'affaires publiques affaiblirait donc son rôle. Il ne serait pas judicieux, en effet, que le premier ministre s'abstienne de participer à l'ensemble du processus de décision.

Ce qui peut être essentiel c'est d'avoir une approche équilibrée. Le processus de récusation du premier ministre doit être suffisamment ciblé pour éviter tout conflit d'intérêts réel ou potentiel sans pour autant l'empêcher de bien s'acquitter de ses responsabilités de chef de gouvernement. Comme nous l'avons dit, un processus spécial de récusation, énonçant en détail les secteurs où la récusation est obligatoire, a été mis en place pour le premier ministre en raison des avoirs importants de la famille Martin. Or, la liste des secteurs recensés dans les pages précédentes n'est à notre avis ni complète ni statique. Nous croyons que pour maintenir la crédibilité du régime d'éthique, il est essentiel de suivre continuellement l'éventail de questions dont le premier ministre devrait se récuser. Nous avons revu les secteurs de récusation du premier ministre tout au long de l'année écoulée et, pour le moment, nous sommes satisfaits du processus de récusation en place. Néanmoins, notre Bureau continuera d'examiner constamment le processus de récusation en fonction des plus récents renseignements qu'il obtient sur les avoirs de la famille Martin et de conseiller le premier ministre en conséquence quant à la nécessité de se récuser. Par exemple, nous avons conseillé au premier ministre de se récuser de toutes les questions discutées et tranchées au Cabinet ou dans ses comités qui pourraient avoir un impact direct et considérable sur les principaux clients de la Société maritime CSL et donc être perçues comme donnant lieu à un conflit d'intérêts.

### C.iv) Appliquer un processus de récusation plus transparent

Étant donné les difficultés présentées par les options étudiées ci-dessus (dessaisissement et divulgation détaillée des avoirs), nous croyons qu'au lieu d'adopter un nouveau modèle de récusation, il serait possible de rendre le mécanisme actuel plus transparent. L'expérience du Canada et des pays avec un système de gouvernement similaire montre depuis quelques années l'importance d'une plus grande transparence à la base de tout processus de récusation à l'intention des titulaires de charge publique. Dans le Rapport annuel sur les activités à l'égard des titulaires de charge publique, le commissaire à l'éthique recommande de consigner les détails des récusations ministérielles concernant les séances du Cabinet et des comités du Cabinet pour qu'ils soient ensuite signalés au commissaire à l'éthique par le greffier du Conseil privé. Le commissaire a également recommandé d'inscrire dès que possible dans un registre public tous les cas de récusation ministérielle des séances du Cabinet ou d'un comité du Cabinet, avec les raisons détaillées de chaque cas.

La transparence du processus est peut-être plus importante encore que le retrait proprement dit de la décision publique. Comme le souligne l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe dans son étude multidisciplinaire :

« De toute évidence, certains conflits réels ou perçus sont mineurs et ne justifient pas de mesures plus poussées que consigner la situation et la faire connaître aux autres personnes qui prennent part à la décision. Par exemple, une personne pourrait détenir si peu d'actions dans une entreprise que leur valeur ne pourrait pas varier de façon importante. En pareil cas, il se peut que les autres personnes concernées se sentent à l'aise avec la participation de l'intéressé au processus de décision. Sinon, la personne s'abstiendra de participer pleinement à la décision. On suppose ici qu'il n'existe pas déjà de dispositions préalables de récusation.<sup>8</sup> »  
(Traduction libre)

Comme nous l'avons déjà mentionné au sujet de l'obligation du premier ministre de se récuser à l'égard de la décision du Cabinet dans certains dossiers, l'actuel système de coordination et de déclaration fonctionne plutôt bien encore qu'il soit long et laborieux. La divulgation complète et détaillée des cas de récusation mettant en cause tous les titulaires de charge publique favoriserait encore davantage la confiance du public à cet égard. Pour qu'un tel mécanisme de divulgation des récusations soit efficace, il faudrait que les détails soient rendus publics dès que possible, en tenant compte des exigences particulières relatives aux documents confidentiels du Cabinet.

## RECOMMANDATION 2

Il est recommandé au premier ministre que tous les cas de récusation ministérielle à l'égard des séances du Cabinet ou d'un comité du Cabinet soient consignés dans un registre public dès que possible avec les raisons détaillées de chaque récusation. La même exigence de divulgation s'appliquerait également aux autres titulaires de charge publique pour toutes circonstances de récusation.

## AUTRES QUESTIONS À EXAMINER

Au terme de la première année de fonctionnement, on constate que certaines difficultés d'orientation et d'administration rencontrées dans le nouveau régime d'éthique n'avaient peut-être pas été prévues au moment de la rédaction de la Loi et des codes. L'expérience acquise par le commissaire, par les députés de la Chambre des communes et par les titulaires de charge publique pendant la première année de fonctionnement du système revêtira sans doute une valeur inestimable pour l'étude de la législation et des codes. Le Comité permanent d'accès à l'information, de protection des renseignements personnels et d'éthique a suggéré un examen de la législation sur l'éthique, lequel a été entrepris conjointement par le Bureau du commissaire à l'éthique et le Bureau du légiste et conseiller parlementaire de la Chambre des communes. Les résultats et recommandations seront transmis au Comité permanent pour examen.

Le mandat de l'examen englobe certaines questions de politique et de fonctionnement qui ont vu le jour dans la dernière année en ce qui a trait aux études et enquêtes du commissaire à l'éthique en vertu des codes. L'étude de ces questions, qui sont reprises ci-dessous, a pour but d'améliorer l'efficacité du système actuel. Dans certains cas, nous recommandons des mesures.

<sup>8</sup> Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, « *Best Practices in Combating Corruption* », chapitre 3 : Conflict of Interest and Monitoring Financial Assets, Vienne, mai 2004.

## A. Personnes soumises à une étude

On ne sait pas clairement dans quelle mesure les titulaires de charge publique autre que les ministres, les ministres d'État et les secrétaires parlementaires (dont la liste précise figure au paragraphe 72.08 (1) de la *Loi sur le Parlement du Canada*) peuvent faire l'objet d'une étude par le commissaire à l'éthique. Le Code des députés, par exemple, indique expressément que le commissaire à l'éthique peut entreprendre une enquête sur l'observation du Code par un député<sup>9</sup>. Le pouvoir d'enquête du commissaire constitue aussi une solution aux préoccupations du public face à l'absence d'une surveillance extérieure du processus de conformité. De plus, pour des raisons de responsabilisation et de transparence, nous croyons que le Code des titulaires de charge publique devrait spécifier que tous les titulaires de charge publique peuvent faire l'objet d'une étude.

L'alinéa 72.07(b) de la *Loi sur le Parlement du Canada* indique que le commissaire à l'éthique a pour mandat de donner, à titre confidentiel, des avis au premier ministre sur les principes, les règles et les obligations établis pour les titulaires de charge publique. Suivant une interprétation de cet aspect de son mandat, l'alinéa 72.07(b) autorise le commissaire à étudier le respect du Code par n'importe lequel titulaire de charge publique. Cependant, comme les avis fournis le sont à titre confidentiel, tout examen préalable à la fourniture d'avis, y compris le rapport final, doit rester confidentiel. Une telle façon de procéder ne serait pas compatible avec le principe de transparence que nous tâchons de défendre. Une autre façon d'assujettir tous les titulaires de charge publique à l'étude du commissaire consisterait à modifier la *Loi sur le Parlement du Canada* afin de clarifier ce point.

À notre avis, il est souhaitable que la *Loi sur le Parlement du Canada* soit modifiée en vue de clarifier le mandat qu'a le commissaire à l'éthique d'étudier le respect du Code par tous les titulaires de charge publique, à la demande d'un parlementaire ou de sa propre initiative. Cela étant dit, nous croyons également qu'il serait nécessaire que tous les intéressés examinent les conséquences possibles d'une telle modification sur la capacité du Bureau à remplir son mandat. Par conséquent, nous sommes d'avis que cette question mérite une étude plus approfondie avant que nous puissions y faire une recommandation.

## B. Fréquence du dépôt des divulgations selon le Code des députés

Les députés de la Chambre des communes sont tenus de déposer tous les ans une Déclaration auprès du commissaire à l'éthique. Ils doivent aussi signaler au commissaire à l'éthique à l'intérieur d'une période de 30 jours les changements importants survenus dans leurs avoirs, leurs exigibilités et leurs activités extérieures.

### RECOMMANDATION 3

*Pour éviter un fardeau administratif inutile aux députés de la Chambre des communes et au Bureau du commissaire, et comme les députés doivent déposer tous les ans une Déclaration auprès du commissaire à l'éthique, il est recommandé au Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre de supprimer du Code des députés l'obligation de déclarer dans les trente jours les changements importants survenus.*

<sup>9</sup> Code régissant les conflits d'intérêts des députés, art. 27 (4).

## C. Cadeaux des partis politiques

Les dispositions du Code des députés concernant les cadeaux et autres avantages précisent la nature des cadeaux acceptables mais ne font pas de distinction entre les sources des cadeaux. Par exemple, aucune distinction n'est faite entre les cadeaux en général et les cadeaux offerts par les partis politiques.

Si l'on se fie aux déclarations antérieures, on constate que les députés reçoivent à l'occasion des cadeaux en espèces des associations de comté et de leur parti politique dans le cadre de leurs activités politiques. Il s'agit par exemple de vêtements, de la mise à sa disposition d'une automobile et d'hébergement.

Le Bureau du commissaire à l'éthique continue de travailler à un projet de politique sur l'à-propos de ces cadeaux, ainsi que sur leur divulgation au public, et il sondera les députés sur la question. Leur contribution sera importante pour l'élaboration des recommandations du commissaire à l'intention du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre.

## D. Activités politiques des personnes nommées par le gouverneur en conseil

La participation des personnes nommées par le gouverneur en conseil (GC) à des activités politiques partisans aux niveaux fédéral, provincial et municipal est un des critères dont se sert souvent le public pour déterminer la capacité de la personne nommée de s'acquitter de ses responsabilités officielles avec intégrité, impartialité et objectivité.

Il faut bien comprendre que les personnes nommées par le GC sont tenues de restreindre leur participation à des activités politiques en vertu de la charge qu'elles occupent mais il est important de respecter leurs droits démocratiques de participer à notre système politique. Le défi consiste à trouver le juste équilibre entre l'intérêt public – le caractère non partisan, réel et perçu, de la *charge occupée* – et les droits démocratiques du *titulaire de la charge*.

L'actuel Code des titulaires de charge publique ne définit pas les activités politiques des personnes nommées par le GC et n'en parle pas. De concert avec le Bureau du Conseil privé, le Bureau du commissaire à l'éthique continue de travailler à une politique sur les activités politiques des personnes nommées par le GC, laquelle sera soumise au premier ministre pour examen.

## E. Observation de l'après-mandat des titulaires de charge publique

Afin d'empêcher les titulaires de charge publique de profiter de leurs anciennes fonctions après avoir quitté une charge publique, l'actuel *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat* empêche les anciens titulaires de charge publique d'accepter un contrat de services ou un emploi auprès d'une entité avec laquelle ils ont eu des contacts officiels directs et importants pendant un an suivant la fin de leur emploi; dans le cas des ministres et ministres d'État, la période prescrite est de deux ans. Cependant, le Code ne prévoit pas de sanctions dans l'éventualité où l'ancien titulaire de charge publique contrevient aux conditions de l'après-mandat. Étant donné qu'après son mandat, la personne n'est plus titulaire d'une charge publique, les sanctions qui peuvent s'appliquer en cas de violation du Code (*e.g.* cessation d'emploi, rétrogradation, réprimande) ne sont pas à la disposition du premier ministre.

## RECOMMANDATION 4

*Tout en tenant compte de la difficulté inhérente de créer de nouvelles infractions et peines dans la loi fédérale, nous recommandons néanmoins qu'en temps opportun le gouvernement présente un texte de loi prévoyant des sanctions juridiques appropriées à appliquer en cas d'infraction aux dispositions du Code des titulaires de charge publique. À notre avis, la sanction consistant en une amende maximale spécifiée pouvant s'appliquer aux anciens députés de l'Assemblée législative et du Cabinet qui enfreignent la législation en matière d'éthique de l'Ontario constitue un modèle approprié et pourrait s'appliquer à tous les titulaires d'une charge publique fédérale.*

## QUESTIONS DE PROCÉDURE

Cette partie du document de travail porte sur les difficultés de procédure rencontrées par le Bureau du commissaire à l'éthique pendant la première année d'existence et notamment durant l'étude des titulaires de charge publique et les enquêtes à l'égard des députés de la Chambre des communes en vertu du nouveau régime fédéral sur les conflits d'intérêts.

### A. Études sur le respect du Code par des titulaires de charge publique

#### A.i) Équité de la procédure

La *Loi sur le Parlement du Canada* donne à un ministre, un ministre d'État ou un secrétaire parlementaire sous étude « la possibilité de présenter son point de vue » avant que le commissaire à l'éthique ne donne un conseil ou ne produise un rapport sur la question<sup>10</sup>. Cette disposition soulève une question d'équité de la procédure : la Loi permet-elle suffisamment de respecter les droits des personnes sous étude ?

Le Code des députés est plus explicite à ce sujet :

« Le commissaire procède à huis clos et avec toute la diligence voulue, en donnant au député, à tous les stades de l'enquête, la possibilité d'être présent et de lui faire valoir ses arguments par écrit ou en personne ou par l'entremise d'un conseiller ou d'un autre représentant.<sup>11</sup> »

## PRINCIPE DIRECTEUR 2

*Le commissaire à l'éthique interprétera l'expression « possibilité de présenter son point de vue » figurant à l'article 72.09 de la Loi sur le Parlement du Canada comme ayant la même signification que les garanties de procédure données aux députés de la Chambre des communes au paragraphe 27(7) du Code des députés.*

<sup>10</sup> *Loi sur le Parlement du Canada*, LRC, 1985, ch. P-1, art. 72.09.

<sup>11</sup> *Code régissant les conflits d'intérêts des députés*, art. 27 (7).

## A.ii) Suspendre une étude

Le commissaire à l'éthique est tenu de suspendre immédiatement une étude et d'aviser les autorités concernées s'il a des motifs raisonnables de croire que l'objet de l'étude a commis une infraction en vertu d'une loi du Parlement<sup>12</sup>. Une étude peut toutefois comporter plusieurs aspects dont un seul ou quelques-uns peuvent être liés à l'infraction éventuelle. Si les motifs raisonnables de croire à une infraction concernent seulement une partie de la conduite visée par l'étude, il semblerait préférable pour l'intérêt public de continuer d'examiner les autres questions à l'étude.

### **PRINCIPE DIRECTEUR 3**

*Lorsque l'information divulguée aux autorités concernées s'applique à un seul ou à plusieurs aspects de la conduite étudiée, le commissaire à l'éthique continuera de se pencher sur les autres aspects de l'étude déjà amorcée.*

## A.iii) Conseils donnés à titre confidentiel en cours d'étude

L'alinéa 72.07(c) de la *Loi sur le Parlement du Canada* dit que le titulaire d'une charge publique peut demander un conseil confidentiel par le commissaire à l'éthique. Répondre à une telle demande devient toutefois problématique quand le titulaire de charge publique demande l'avis du commissaire sur une question qui fait l'objet d'une enquête. Ce scénario élude la question de savoir s'il convient que le commissaire donne suite à cette demande. À notre avis, ce serait non seulement inopportun, mais incompatible avec l'intention qu'avait le Parlement en adoptant l'alinéa 72.07(c) de la Loi. Le Parlement ne peut pas avoir voulu que le commissaire à l'éthique donne à un titulaire de charge publique des avis sur sa conduite alors même que celle-ci fait l'objet d'une enquête de sa part.

### **PRINCIPE DIRECTEUR 4**

*Le commissaire à l'éthique s'abstiendra de conseiller à titre confidentiel le titulaire d'une charge publique à l'égard de toute question qui fait l'objet d'une étude.*

## A.iv) Divulgence de l'information recueillie au cours d'une étude

La question de savoir si le commissaire à l'éthique peut divulguer l'information réunie au cours d'une étude en vertu de l'article 72.1 de la *Loi sur le Parlement du Canada* a été débattue au Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique de la Chambre des communes le 2 juin 2005. On a fait remarquer durant le débat que le paragraphe 10.4 (6) de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* dit expressément que l'information recueillie durant une enquête peut être divulguée afin d'établir les conclusions d'un rapport en vertu de cette loi.

### **PRINCIPE DIRECTEUR 5**

*Le commissaire à l'éthique adoptera à l'égard de l'information recueillie durant une enquête la façon de procéder prévue par la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes.*

<sup>12</sup> *Loi sur le Parlement du Canada*, LRC, 1985, ch. P-1, art. 72.11a).

Il est recommandé qu'en temps opportun le gouvernement présente un texte de loi modifiant l'article 72.1 de la *Loi sur le Parlement du Canada* de manière à inclure une disposition sur la divulgation de l'information semblable à celle de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*.

## B. Enquêtes sur les députés de la Chambre des communes

### B.i) Assermentation durant les enquêtes

Les serments sont une composante essentielle de toute enquête légitime. Ils imposent l'obligation légale de dire la vérité. De plus, le public en général comprend les conséquences sérieuses qui découlent d'un faux témoignage sous serment. L'article 72.1 de la *Loi sur le Parlement du Canada* confère au commissaire à l'éthique le pouvoir d'obliger les témoins à témoigner durant une étude portant sur le comportement éthique d'un ministre, un ministre d'État ou un secrétaire parlementaire. L'article 10 de la *Loi sur le Parlement du Canada* autorise le Sénat, la Chambre des communes et chacun de leurs comités respectifs à faire prêter serment aux témoins faisant l'objet d'une étude.

Lorsqu'il mène une enquête aux termes du Code des députés, le commissaire à l'éthique est considéré comme un comité de la Chambre des Communes composé d'une personne. Le paragraphe 72.05(2) de la *Loi sur le Parlement du Canada* dispose que, lorsqu'il s'acquitte de ses fonctions, le commissaire à l'éthique possède les privilèges et les immunités de la Chambre des communes et des députés. Cependant, pour que le processus en bénéficie, il doit lui-même être présent en tout temps lors des témoignages. Comme les privilèges et les immunités du commissaire ne peuvent pas être délégués à des enquêteurs, l'aptitude du Bureau à mener des enquêtes dans les meilleurs délais s'en trouve sensiblement réduite. Le pouvoir de désigner des personnes capables de faire prêter serment aiderait beaucoup le commissaire à l'éthique en accélérant le processus d'enquête.

### **RECOMMANDATION 5**

*Il est recommandé qu'en temps opportun le gouvernement présente des mesures législatives modifiant la Loi sur le Parlement du Canada afin d'accorder au commissaire à l'éthique, et aux personnes désignées par le commissaire à l'éthique, le pouvoir de faire prêter serment dans le cadre d'une enquête sur le comportement éthique d'un député de la Chambre des communes.*

### B.ii) Obliger les personnes mises en cause à coopérer

Le Code des députés oblige les députés de la Chambre des communes à « collaborer avec le commissaire dans toute enquête »<sup>13</sup>. Les autres personnes, elles, ne sont nullement tenues de collaborer avec le commissaire même si leurs renseignements ou leurs allégations sont fondamentales dans l'enquête. L'incapacité du commissaire de forcer la collaboration des personnes autres que les députés nuit au déroulement de ses enquêtes.

<sup>13</sup> *Code régissant les conflits d'intérêts des députés*, art. 27(8).

**RECOMMANDATION 8**

*Il est recommandé qu'en temps opportun le gouvernement présente des mesures législatives modifiant la Loi sur le Parlement du Canada afin de donner au commissaire à l'éthique le pouvoir d'obliger les personnes mises en cause, autres que les députés de la Chambre des communes, à collaborer avec le commissaire durant une enquête.*

**CONCLUSION**

Les élus ont pour tâche permanente d'améliorer les mesures de protection contre les conflits d'intérêts afin de répondre aux attentes toujours croissantes de la population qu'ils desservent. Nous espérons que ce document facilitera le débat public sur l'amélioration du régime fédéral régissant les conflits d'intérêts, le but ultime étant d'accroître la confiance des Canadiens dans leurs institutions publiques.



## ANNEXE A

### RECOMMANDATIONS ET PRINCIPES DIRECTEURS

#### RECOMMANDATION 1

A) Il est recommandé au premier ministre de modifier le Code des titulaires de charge publique afin d'y inclure une disposition interdisant aux titulaires de charge publique de commenter publiquement une étude ou une enquête en cours menée aux termes du Code des titulaires de charge publique ou du Code des députés.

B) Il est par ailleurs recommandé au Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre de modifier le Code des députés de manière à y inclure une disposition interdisant aux députés de commenter publiquement une étude en cours menée aux termes du Code des titulaires de charge publique.

#### RECOMMANDATION 2

Il est recommandé au premier ministre que tous les cas de récusation ministérielle à l'égard des séances du Cabinet ou d'un comité du Cabinet soient consignés dans un registre public dès que possible avec les raisons détaillées de chaque récusation. La même exigence de divulgation s'appliquerait aux autres titulaires de charge publique pour toutes incidences de récusation.

#### RECOMMANDATION 3

Pour éviter un fardeau administratif inutile aux députés de la Chambre des communes et au bureau du commissaire, et comme les députés doivent déposer tous les ans une Déclaration auprès du commissaire à l'éthique, il est recommandé au Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre de supprimer du Code des députés l'obligation de déclarer dans les trente jours les changements importants survenus.

#### RECOMMANDATION 4

Tout en tenant compte de la difficulté inhérente de créer de nouvelles infractions et peines dans la loi fédérale, nous recommandons néanmoins qu'en temps opportun le gouvernement présente un texte de loi prévoyant des sanctions juridiques appropriées à appliquer en cas d'infraction aux dispositions du Code des titulaires de charge publique. À notre avis, la sanction consistant en une amende maximale spécifiée pouvant s'appliquer aux anciens députés de l'Assemblée législative et du Cabinet qui enfreignent la législation en matière d'éthique de l'Ontario constitue un modèle approprié et pourrait s'appliquer à tous les titulaires d'une charge publique fédérale.

#### RECOMMANDATION 5

Il est recommandé qu'en temps opportun le gouvernement présente des mesures législatives modifiant la *Loi sur le Parlement du Canada* afin d'accorder au commissaire à l'éthique, et aux personnes désignées par le commissaire à l'éthique, le pouvoir de faire prêter serment dans le cadre d'une enquête sur le comportement éthique d'un député de la Chambre des communes.

## RECOMMANDATION 6

Il est recommandé qu'en temps opportun le gouvernement présente des mesures législatives modifiant la *Loi sur le Parlement du Canada* afin de donner au commissaire à l'éthique le pouvoir d'obliger les personnes mises en cause, autres que les députés de la Chambre des communes, à collaborer avec le commissaire durant une enquête.

### PRINCIPE DIRECTEUR 1

Par le truchement de son site Web récemment relancé et par d'autres moyens, le Bureau du commissaire à l'éthique informera les Canadiens que les demandes d'étude de la conduite d'un ministre, d'un ministre d'État ou d'un secrétaire parlementaire se font par l'intermédiaire d'un député ou d'un sénateur comme le prévoit le paragraphe 72.08(1) de la *Loi sur le Parlement du Canada*.

### PRINCIPE DIRECTEUR 2

Le commissaire à l'éthique interprétera l'expression « possibilité de présenter son point de vue » figurant à l'article 72.09 de la *Loi sur le Parlement du Canada* comme ayant la même signification que les garanties de procédure données aux députés de la Chambre des communes au paragraphe 27(7) du Code des députés.

### PRINCIPE DIRECTEUR 3

Lorsque l'information divulguée aux autorités concernées s'applique à un seul ou à plusieurs aspects de la conduite étudiée, le commissaire à l'éthique continuera de se pencher sur les autres aspects de l'étude déjà amorcée.

### PRINCIPE DIRECTEUR 4

Le commissaire à l'éthique s'abstiendra de conseiller à titre confidentiel le titulaire d'une charge publique à l'égard de toute question qui fait l'objet d'une étude.

### PRINCIPE DIRECTEUR 5

Le commissaire à l'éthique adoptera à l'égard de l'information recueillie durant une enquête la façon de procéder prévue par la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*.

## ANNEXE B

### RÉCUSATION DANS D'AUTRES PAYS

Au cours de la révision de notre système de récusation, nous avons cru bon de nous pencher sur les systèmes utilisés dans d'autres pays. Dans les pays dotés d'un système de gouvernement représentatif analogue au nôtre, le code de conduite s'appliquant à toutes les catégories de titulaires de charge publique, là où il en existe un, repose sur une loi tandis que les codes reposant sur des règles se limitent généralement aux personnes relevant de l'autorité ayant établi les règles. Pour cette raison, les législateurs sont régis par les règles promulguées par les chambres de l'assemblée législative et les ministres sont régis par les règles établies par le premier ministre ou le président<sup>1</sup>.

#### i. Royaume Uni

Selon le *Ministerial Code* du premier ministre, dès la nomination d'un ministre à une nouvelle charge, celui-ci fournit à son secrétaire permanent la liste écrite complète de tous les intérêts qui peuvent donner lieu à un conflit. Les ministres sont tenus de divulguer non seulement leurs intérêts personnels, mais également ceux de leur conjoint(e) ou partenaire, de leurs enfants mineurs, des fiducies dont le/la ministre ou son/sa conjoint(e) ou partenaire est fiduciaire ou bénéficiaire, ou des personnes auxquelles il/elle est associé(e) étroitement. Les intérêts financiers faisant l'objet d'une divulgation comprennent les instruments financiers et partenariats, les entreprises non incorporées et les biens immobiliers, que les intérêts privés non financiers pertinents comme les liens avec des organisations extérieures, ainsi que les fonctions antérieures pertinentes<sup>2</sup>.

Le *Ministerial Code* oblige les ministres à éviter tout conflit d'intérêts réel ou apparent entre leurs responsabilités ministérielles et leurs intérêts financiers privés. Pour éviter cette situation, le Code énonce un principe général selon lequel les ministres doivent soit se départir de tout intérêt financier donnant lieu à un conflit d'intérêts réel ou apparent, soit prendre d'autres mesures pour l'empêcher<sup>3</sup>.

Lorsque l'intérêt financier ou autre, présent ou passé, d'un ministre donne lieu à un conflit réel ou perçu, le ministre doit le déclarer à ses collègues du Cabinet et demeurer entièrement détaché du débat à caractère public qui peut concerner cet intérêt<sup>4</sup>. Outre les risques évidents pour la réputation du ministre, deux obligations légales doivent être prises en compte par le ministre :

- A) L'exercice ou le non-exercice par un ministre (y compris un conseiller juridique) d'un pouvoir légal, d'un pouvoir discrétionnaire ou de toute autre influence à l'égard d'une affaire dans laquelle le ministre a un intérêt pécuniaire pourrait être contesté devant les tribunaux, et, si la contestation s'avère fondée, pourrait être déclaré invalide. L'interprétation des conflits d'intérêts par les tribunaux est de plus en plus rigoureuse.
- B) Les ministres sont liés par les dispositions de la Partie V de la *Criminal Justice Act* de 1993 relativement à l'utilisation ou à la transmission d'informations financières non publiées qui ont été obtenues en vertu de leurs fonctions ministérielles<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Gerard Carney, *Working Paper - Conflict of Interest: Legislators, Ministers and Public Officials*, Transparency International, 1998.

<sup>2</sup> Bureau du Cabinet (Royaume-Uni), *Ministerial Code: A Code of Ethics and Procedural Guidance for Ministers*, juillet 2005, art. 5.2.

<sup>3</sup> *Ibid.*, art. 5.11

<sup>4</sup> *Ibid.*, art. 5.5

<sup>5</sup> *Ibid.*, art. 5.13

À moins que des mesures adéquates soient prises relativement aux intérêts financiers proprement dits, le ministre et le ministère sont tenus de mettre en place un mécanisme pour l'empêcher d'avoir accès à certains documents et de participer à certaines décisions et discussions. Les pouvoirs précis qui obligent le ministre à prendre des décisions déterminent dans quelle mesure cela est possible<sup>6</sup>.

## ii. Australie

Les ministres sont tenus par le *Guide on Key Elements of Ministerial Responsibility* de se dessaisir ou de renoncer au contrôle de toutes les actions et autres intérêts analogues dans une société ou entreprise faisant affaire dans le domaine correspondant à leur portefeuille ministériel. Le transfert des intérêts à un conjoint ou à un membre à charge de la famille, à un mandataire ou à une fiducie, n'est pas une forme acceptable de dessaisissement en vertu du Guide. Les ministres peuvent céder le contrôle à un mandataire professionnel de l'extérieur ou créer une fiducie à condition que ni le ministre ni sa famille immédiate n'exercent de contrôle sur les activités du mandataire ou de la fiducie<sup>7</sup>.

Il n'est pas interdit aux ministres de faire des investissements sur le marché boursier mais il leur est interdit de faire de la spéculation. Le Guide insiste fortement sur l'importance de faire preuve de jugement à l'égard des transactions<sup>8</sup>.

Les ministres assistant aux séances du Cabinet ou d'un comité du Cabinet doivent, à l'égard des questions à l'étude, déclarer les intérêts privés qu'eux-mêmes détiennent, ou les membres de leur famille immédiate à leur connaissance, et qui donnent lieu ou sont susceptibles de donner lieu à un conflit avec leurs fonctions publiques. Dans l'ensemble, il faut faire une déclaration dès qu'il existe un intérêt qui ne peut être divulgué à la population. Ces déclarations sont consignées par des agents du Cabinet. Il appartient ensuite aux membres présents d'excuser le ministre de la discussion ou d'accepter explicitement qu'il y prenne part.

Une fois que le ministre a mis le Cabinet au courant d'un intérêt privé particulier, il n'est pas nécessaire habituellement de déclarer cet intérêt dans les discussions subséquentes du Cabinet. Si la déclaration remonte à une date lointaine et que les collègues pourraient ne pas être bien au courant de l'intérêt, le ministre pourrait déclarer l'intérêt de nouveau lorsque le sujet reviendra à l'étude<sup>9</sup>.

## iii. Nouvelle-Zélande

Le *Cabinet Manual* énonce sept étapes que les ministres doivent suivre pour garantir qu'il n'existe ni conflit ni apparence de conflit entre leurs fonctions publiques et leurs intérêts privés<sup>10</sup>.

1. *Déclaration d'intérêt* : Lorsqu'un ministre est en situation de conflit d'intérêts dans le cours des délibérations du Cabinet, il doit déclarer l'intérêt et ensuite se retirer de la discussion ou faire accepter par ses collègues sa présence à la réunion. La déclaration d'intérêt est enregistrée.
2. *Accès restreint à l'information* : L'intérêt personnel d'un ministre dans un dossier peut être tel qu'il doit donner instruction au bureau du Cabinet de veiller à ce qu'il ne reçoive pas les documents officiels ou rapports concernant le dossier.

<sup>6</sup> *Ibid.*, art. 5.17

<sup>7</sup> Ministère du premier ministre et du Cabinet (Australie), *A Guide on Key Elements of Ministerial Responsibility*, Canberra, décembre 1998, page 10.

<sup>8</sup> *Ibid.*, page 11.

<sup>9</sup> *Ibid.*, page 4.

<sup>10</sup> Bureau du Cabinet (Nouvelle-Zélande), *Cabinet Manual*, Wellington, 2001, art. 2.49.

3. *Transfert de responsabilité à un autre ministre* : Un ministre étant en situation de conflit d'intérêts concernant un dossier particulier dans son portefeuille ministériel peut, avec l'accord du premier ministre, transférer la responsabilité de ce dossier à un autre ministre. Le cas échéant, le ministre en situation de conflit d'intérêts demande à ses collaborateurs de faire en sorte que les séances d'information et les documents du dossier soient adressés à l'autre ministre. Il doit aussi déclarer son intérêt si l'affaire est discutée au Cabinet et déterminer s'il convient de recevoir les documents du Cabinet sur la question ou de demeurer à la réunion.
4. *Transfert de responsabilité au ministère* : Si un conflit surgit dans le portefeuille du ministre concernant un dossier mineur, il se peut que le ministre soit en mesure de régler l'affaire sans difficulté en confiant le dossier au ministère. Il doit toutefois s'assurer que son geste n'est entaché d'aucune tentative d'influencer indûment le ministère. Il doit aussi déclarer son intérêt si l'affaire est discutée au Cabinet et déterminer s'il convient de recevoir les documents du Cabinet sur la question ou de demeurer à la réunion.
5. *Dessaisissement* : Lorsque le conflit d'intérêts est important et systématique, le ministre peut devoir se dessaisir de l'intérêt.
6. *Fiducies sans droit de regard* : Les ministres détenant des portefeuilles d'actions compliqués ou très ramifiés peuvent envisager de placer leurs investissements dans une fiducie sans droit de regard par mesure de précaution contre un conflit d'intérêts involontaire.
7. *Démission d'une organisation* : Lorsqu'un conflit d'intérêts surgit de l'association avec une organisation non gouvernementale, le ministre peut être obligé de démissionner de cette organisation<sup>11</sup>.

#### iv. États-Unis

Une récusation est généralement requise lorsqu'un agent ou un employé du pouvoir exécutif du gouvernement américain, ou d'un organisme indépendant des États-Unis, se voit interdire par la loi<sup>12</sup> de participer personnellement et substantiellement à une affaire particulière, qu'il choisit ou se voit ordonner de ne pas participer à une affaire particulière mettant en cause certaines parties<sup>13</sup>, ou qu'il touche un versement extraordinaire d'un ancien employeur<sup>14</sup>.

Les responsables de l'éthique jouent un rôle crucial en informant l'employé de l'importance de prendre certains arrangements et de son obligation de se récuser. Ils conseillent également l'employé sur la portée de la récusation. Les dispositions de filtrage consistent notamment à trouver un responsable qui filtrera les appels téléphoniques, la correspondance et les autres communications et déterminera si la récusation de l'employé est nécessaire ou non. Une personne précise, un poste ou même un bureau peut être désigné comme responsable; l'important est de savoir sans ambiguïté qui filtrera les affaires de la personne récusée<sup>15</sup>.

<sup>11</sup> *Ibid.*, art. 2.56

<sup>12</sup> 18 *United States Code* § 208.

<sup>13</sup> 5 *Code of Federal Regulations* § 2635.502.

<sup>14</sup> *Ibid.*, § 2635.503.

<sup>15</sup> United States Office of Government Ethics, Memorandum DO-04-012 (1<sup>er</sup> juin 2004).

Une des dispositions de filtrage consiste à désigner la personne qui s'occupera des affaires visées par la récusation. La personne agissant en lieu et place de la personne récusée devra être capable d'exercer un jugement indépendant sur l'affaire visée par la récusation et être perçue comme tel. Pour cette raison, il importe, dans les dispositions de filtrage, de confier les affaires touchées par la récusation à une personne qui possède les pouvoirs réels et apparents d'agir en la matière.

Dans le cadre de ses responsabilités de surveillance, l'OGE (Office of Government Ethics) oblige les organismes à fournir une preuve de conformité pour certaines récusations faites par des personnes nommées à un poste qui nécessite la confirmation du Sénat ou occupant déjà ce poste. En fournissant des documents à l'OGE sur les récusations des personnes nommées et leurs dispositions de filtrage, les organismes permettent à l'OGE de suivre l'évolution des engagements de récusation<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> *Ibid.*