



CHAMBRE DES COMMUNES
HOUSE OF COMMONS
CANADA

EXAMEN LÉGISLATIF DE LA LOI SUR LES CONFLITS D'INTÉRÊTS

**Rapport du Comité permanent
de l'accès à l'information, de la protection des
renseignements personnels et de l'éthique**

Le président

Pat Martin, député

FÉVRIER 2014

41^e LÉGISLATURE, DEUXIÈME SESSION

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes

PERMISSION DU PRÉSIDENT

Il est permis de reproduire les délibérations de la Chambre et de ses comités, en tout ou en partie, sur n'importe quel support, pourvu que la reproduction soit exacte et qu'elle ne soit pas présentée comme version officielle. Il n'est toutefois pas permis de reproduire, de distribuer ou d'utiliser les délibérations à des fins commerciales visant la réalisation d'un profit financier. Toute reproduction ou utilisation non permise ou non formellement autorisée peut être considérée comme une violation du droit d'auteur aux termes de la *Loi sur le droit d'auteur*. Une autorisation formelle peut être obtenue sur présentation d'une demande écrite au Bureau du Président de la Chambre.

La reproduction conforme à la présente permission ne constitue pas une publication sous l'autorité de la Chambre. Le privilège absolu qui s'applique aux délibérations de la Chambre ne s'étend pas aux reproductions permises. Lorsqu'une reproduction comprend des mémoires présentés à un comité de la Chambre, il peut être nécessaire d'obtenir de leurs auteurs l'autorisation de les reproduire, conformément à la *Loi sur le droit d'auteur*.

La présente permission ne porte pas atteinte aux privilèges, pouvoirs, immunités et droits de la Chambre et de ses comités. Il est entendu que cette permission ne touche pas l'interdiction de contester ou de mettre en cause les délibérations de la Chambre devant les tribunaux ou autrement. La Chambre conserve le droit et le privilège de déclarer l'utilisateur coupable d'outrage au Parlement lorsque la reproduction ou l'utilisation n'est pas conforme à la présente permission.

Aussi disponible sur le site Web du Parlement du Canada à l'adresse suivante : <http://www.parl.gc.ca>

**EXAMEN LÉGISLATIF DE LA *LOI SUR LES
CONFLITS D'INTÉRÊTS***

**Rapport du Comité permanent
de l'accès à l'information, de la protection des
renseignements personnels et de l'éthique**

Le président

Pat Martin, député

FÉVRIER 2014

41^e LÉGISLATURE, DEUXIÈME SESSION

COMITÉ PERMANENT DE L'ACCÈS À L'INFORMATION, DE LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS ET DE L'ÉTHIQUE

PRÉSIDENT

Pierre-Luc Dusseault

VICE-PRÉSIDENTS

Scott Andrews

Patricia Davidson

MEMBRES

Charlie Angus

John Carmichael

Charmaine Borg

Dean Del Mastro

Alexandre Boulerice

Earl Dreeschen

Brad Butt

Colin Mayes

Blaine Calkins

AUTRES DÉPUTÉS AYANT PARTICIPÉ

Joyce Bateman

Ed Komarnicki

Scott Simms

Libby Davies

Peter Julian

Rathika Sitsabaiesan

Mylène Freeman

Chungsen Leung

Chris Warkentin

Claude Gravelle

Pierre Nantel

Bob Zimmer

Hon. Laurie Hawn

Brent Rathgeber

GREFFIER DU COMITÉ

Chad Mariage

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Service d'information et de recherche parlementaires

Maxime-Olivier Thibodeau et Miguel Bernal-Castillero

**COMITÉ PERMANENT DE L'ACCÈS À
L'INFORMATION, DE LA PROTECTION DES
RENSEIGNEMENTS PERSONNELS ET DE L'ÉTHIQUE**

PRÉSIDENT

Pat Martin

VICE-PRÉSIDENTS

Scott Andrews

Patricia Davidson

MEMBRES

Charmaine Borg

Paul Calandra

Hon. Laurie Hawn

Jacques Gourde

Tilly O'Neil Gordon

Mathieu Ravignat

Bob Zimmer

AUTRES DÉPUTÉS AYANT PARTICIPÉ

Charlie Angus

Jay Aspin

John Carmichael

Earl Dreeshen

Colin Mayes

GREFFIER DU COMITÉ

Chad Mariage

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Service d'information et de recherche parlementaires

Maxime-Olivier Thibodeau, Miguel Bernal-Castillero et Dara Lithwick

LE COMITÉ PERMANENT DE L'ACCÈS À L'INFORMATION, DE LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS ET DE L'ÉTHIQUE

a l'honneur de présenter son

PREMIER RAPPORT

Conformément à l'ordre de renvoi du lundi 21 octobre 2013, à l'article 67, de la *Loi sur les conflits d'intérêts* et à la motion adoptée par le Comité le jeudi 7 novembre 2013, le Comité reprend l'examen législatif de la *Loi sur les conflits d'intérêts* :

TABLE DES MATIÈRES

EXAMEN LÉGISLATIF DE LA <i>LOI SUR LES CONFLITS D'INTÉRÊTS</i>	1
INTRODUCTION	1
CONTEXTE : LA <i>LOI SUR LES CONFLITS D'INTÉRÊTS</i> FÉDÉRALE	1
A. Historique de la <i>Loi sur les conflits d'intérêts</i>	1
B. La commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique	2
EXAMEN LÉGISLATIF DE LA <i>LOI SUR LES CONFLITS D'INTÉRÊTS</i>	3
OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DES TÉMOINS	4
A. Accroître la transparence quant aux cadeaux et autres avantages.....	5
1. Acceptation de cadeaux et d'autres avantages non appropriés (art. 11)..	6
2. Obligation de déclarer les cadeaux d'une valeur de plus de 200 \$ (art. 23).....	7
3. Déclaration publique des cadeaux et autres avantages (par. 25(5))	9
B. Renforcer les dispositions de la Loi relatives à l'après-mandat.....	10
1. Observations générales.....	10
2. Interdiction de conclure des contrats imposée aux ex-titulaires de charge publique principaux (art. 35)	12
3. Période de restriction (art. 36)	15
C. Restreindre l'interdiction « trop large » concernant la participation à des activités extérieures.....	17
D. Restreindre l'interdiction « trop large » concernant la détention de biens contrôlés.....	19
1. Dessaisissement de biens contrôlés (art. 17).....	19
2. Définitions propres aux mesures d'observation (art. 20)	23
a. « Bien contrôlé »	23
b. « Bien exclu »	24
3. Dessaisissement (art. 27).....	25
E. Imposer aux titulaires de charge publique non principaux de nouvelles obligations en matière de divulgation et de déclaration	26
F. Aborder les renseignements erronés relatifs aux travaux d'études	27
G. Ajouter des pénalités en cas de contravention à des dispositions de fond de la Loi.....	30
1. Sanctions administratives pécuniaires (art. 52).....	30

2. Renforcement des dispositions relatives à l'application et aux pénalités	32
H. Harmoniser la Loi et le Code.....	37
I. Autres modifications possibles	39
1. Définitions et objet de la Loi (art. 1 à 3).....	39
a. Définitions (art. 2).....	39
(i) « Conflit d'intérêts apparent »	39
(ii) « Conflit d'intérêts »	43
(iii) « Emploi ».....	45
(iv) « Intérêt personnel ».....	45
(v) « Titulaire de charge publique »	46
(vi) « Titulaire de charge publique principal »	48
2. Objet de la Loi (art. 3).....	49
3. Interdiction de solliciter des fonds (art. 16).....	50
4. Devoir de récusation (art. 21).....	53
5. Plaintes déposées par des membres du public.....	54
6. Harmonisation avec la <i>Loi sur le lobbying</i>	56
RECOMMANDATIONS DU COMITÉ.....	58
A. Définitions	58
B. Activités interdites	59
C. Administration et application de la Loi.....	60
D. Cohérence de la Loi avec les autres lois et codes connexes.....	61
ANNEXE A : LISTE DES TÉMOINS.....	63
ANNEXE B : LISTE DES MÉMOIRES	65
DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT	67
OPINION DISSIDENTE DU NOUVEAU PARTI DÉMOCRATIQUE DU CANADA	69
OPINION DISSIDENTE DU PARTI LIBÉRAL DU CANADA	73

EXAMEN LÉGISLATIF DE LA *LOI SUR LES CONFLITS D'INTÉRÊTS*

INTRODUCTION

En 2004, la Chambre des communes a créé le Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique (le Comité) et a défini son mandat¹. Ce mandat consiste à étudier les questions relatives au Commissariat à l'information du Canada, au Commissariat à la protection de la vie privée du Canada, au Commissariat au lobbying du Canada et au Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique, au titre des responsabilités prévues dans la *Loi sur les conflits d'intérêts*².

C'est en vertu de cette dernière responsabilité que la Chambre des communes a confié au Comité, en décembre 2012, la tâche d'entreprendre l'examen législatif de la *Loi sur les conflits d'intérêts*. Au cours de son examen, qui s'est déroulé de janvier à juin 2013, le Comité a entendu les témoignages de parties prenantes, incluant des fonctionnaires, des professionnels spécialisés dans les questions traitées, des professeurs d'université et des groupes d'intérêt, ainsi que la commissaire au lobbying et la commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique. Cette dernière a témoigné au début et à la toute fin de l'examen.

Le présent rapport représente l'aboutissement de cet examen législatif et contient les recommandations du Comité qui en découlent.

CONTEXTE : LA *LOI SUR LES CONFLITS D'INTÉRÊTS* FÉDÉRALE

A. Historique de la *Loi sur les conflits d'intérêts*

En 2006, le Parlement a adopté la *Loi fédérale sur la responsabilité*³, qui a modifié en profondeur l'encadrement législatif des conflits d'intérêts⁴. Premièrement, la *Loi fédérale sur la responsabilité* a édicté la *Loi sur les conflits d'intérêts*, qui a remplacé le *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les*

1 Parlement du Canada, Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique de la Chambre des communes (ETHI), ETHI Accueil du comité, [Mandat](#).

2 [Loi sur les conflits d'intérêts](#), L.C. 2006, ch. 9, art. 2.

3 [Loi fédérale sur la responsabilité](#), L.C. 2006, ch. 9.

4 Michel Bédard, Kristen Douglas et Élise Hurtubise-Loranger, [Conflits d'intérêt au niveau fédéral : cadre législatif et surveillance](#), publication n° 2010-92-F, Ottawa, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, 24 novembre 2010.

*conflits d'intérêts et l'après-mandat*⁵ en intégrant ses dispositions. Ce Code, souvent appelé « Code du premier ministre », avait été adopté par le gouvernement en 1985 et s'appliquait aux ministres, aux secrétaires parlementaires et à d'autres titulaires de charge publique. De 1994 à 2004, le Code a été géré par le Bureau du conseiller en éthique. En 2004, la *Loi sur le Parlement du Canada*⁶ a été modifiée afin de remplacer le Bureau du conseiller en éthique par le Bureau du commissaire à l'éthique.

Deuxièmement, la *Loi fédérale sur la responsabilité* a modifié la *Loi sur le Parlement du Canada* en substituant le Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique au Bureau du commissaire à l'éthique. Les dispositions de la *Loi fédérale sur la responsabilité* relatives au commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique et la *Loi sur les conflits d'intérêts* sont entrées en vigueur par décret le 9 juillet 2007. Mary Dawson a été nommée commissaire le même jour.

La *Loi sur les conflits d'intérêts* prévoit une série de règles constituées d'interdictions et d'obligations législatives s'appliquant aux titulaires et aux ex-titulaires de charge publique. Les personnes visées par la Loi sont les ministres, ministres d'État, secrétaires parlementaires, membres du personnel ministériel, conseillers ministériels, ainsi que certains titulaires de charge nommés par le gouverneur en conseil et certains titulaires d'une nomination ministérielle. Il existe environ 3 000 titulaires de charge publique assujettis à la Loi⁷.

B. La commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique

La commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique, Mary Dawson, est une haute fonctionnaire du Parlement indépendante qui applique la *Loi sur les conflits d'intérêts*, en ce qui concerne les titulaires de charge publique, ainsi que le *Code régissant les conflits d'intérêts des députés*, adopté en 2004 par la Chambre des communes pour régir la conduite de ses membres, en ce qui concerne les députés de la Chambre des communes⁸. Ces deux régimes servent à prévenir les conflits entre les fonctions publiques des représentants élus et nommés et leurs intérêts personnels.

Le Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique administre ces deux régimes de la façon suivante :

- en donnant des conseils confidentiels aux titulaires de charge publique et aux députés sur l'observation de la Loi et du Code;

5 Gouvernement du Canada, [Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat](#), 2006.

6 [Loi sur le Parlement du Canada](#), L.R.C. 1985, ch. P-1.

7 Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique, « [Loi sur les conflits d'intérêts : Examen quinquennal de la Loi](#) », mémoire présenté au Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, 30 janvier 2013, p. 1.

8 Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique, [Qui nous sommes](#).

- en examinant les rapports confidentiels des titulaires de charge publique concernant, entre autres, leurs biens, leurs dettes et leurs activités;
- en mettant des renseignements à la disposition du public;
- en enquêtant sur des contraventions potentielles;
- en présentant des rapports au Parlement.

Le mandat de la commissaire inclut le fait de donner des conseils confidentiels au premier ministre sur les questions de conflits d'intérêts et d'éthique⁹. La commissaire doit également publier tous les ans un rapport sur son administration de la Loi et un autre rapport sur son administration du Code. Le Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique de la Chambre des communes procède à l'examen du rapport portant sur l'administration de la Loi, alors que le rapport portant sur le Code des députés est examiné par le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre des communes.

EXAMEN LÉGISLATIF DE LA LOI SUR LES CONFLITS D'INTÉRÊTS

L'article 67 de la *Loi sur les conflits d'intérêts* prévoit ce qui suit :

- 1) Dans les cinq ans qui suivent l'entrée en vigueur du présent article, un examen approfondi des dispositions et de l'application de la présente loi doit être fait par le comité soit du Sénat, soit de la Chambre des communes, soit mixte, que le Parlement ou la chambre en question, selon le cas, désigne ou constitue à cette fin.
- 2) Dans l'année qui suit le début de son examen ou dans le délai supérieur que le Parlement ou la chambre en question, selon le cas, lui accorde, le comité visé au paragraphe (1) remet son rapport au Parlement, accompagné des modifications qu'il recommande.

Le 10 décembre 2012, la Chambre des communes a ordonné que le Comité soit le comité désigné aux fins de l'article 67 de la Loi¹⁰. Le lendemain, le Comité a convenu d'entreprendre l'examen de la Loi. Cet examen s'est déroulé de janvier à juin 2013 et a permis au Comité d'entendre les témoignages de différentes parties prenantes et de prendre connaissance de plusieurs recommandations de modifications à la *Loi sur les conflits d'intérêts*. Le Comité a étudié l'ensemble des observations et des recommandations faites par les témoins et par les parties prenantes lors de cet examen et les a prises en considération pour rédiger le présent rapport.

9 Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique, [Ce que nous faisons](#).

10 Chambre des communes, [Débats](#), 1^{re} session, 41^e législature, 10 décembre 2012.

OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DES TÉMOINS

La commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique, Mary Dawson, est la personne chargée d'administrer la *Loi sur les conflits d'intérêts* depuis l'adoption de celle-ci en 2007. La commissaire a recommandé d'apporter des modifications à la Loi dans un mémoire présenté au Comité intitulé « *Loi sur les conflits d'intérêts : Examen quinquennal de la Loi* »¹¹. Selon la commissaire, ses recommandations permettraient « de clarifier les règles, d'assurer la transparence et l'équité et, par-dessus tout, de renforcer les moyens de réaliser les objectifs énoncés dans la Loi¹² ».

La commissaire répartit ses 75 recommandations entre des chapitres correspondant aux grandes divisions de la Loi : définitions, règles de conduite, mesures d'observation, après-mandat et administration et application¹³. Selon elle, certaines recommandations « sont de portée assez vaste, d'autres visent des dispositions précises de la Loi, d'autres encore sont de nature très technique¹⁴ ». La commissaire aborde par ailleurs des thèmes plus généraux qu'elle estime prioritaires¹⁵ :

- accroître la transparence quant aux cadeaux et autres avantages;
- renforcer les dispositions de la Loi relatives à l'après-mandat;
- restreindre l'interdiction trop large concernant la participation à des activités extérieures;
- restreindre l'interdiction trop large concernant la détention de biens contrôlés;
- imposer aux titulaires de charge publique non principaux de nouvelles obligations en matière de divulgation et de déclaration;
- aborder les renseignements erronés relatifs aux travaux d'études;

11 Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique, « [Loi sur les conflits d'intérêts : Examen quinquennal de la Loi](#) », mémoire présenté au Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, 30 janvier 2013.

12 Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique, « [La commissaire Dawson recommande des modifications à la Loi sur les conflits d'intérêts](#) », communiqué, Ottawa, 11 février 2013.

13 Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique, « [Loi sur les conflits d'intérêts : Examen quinquennal de la Loi](#) », mémoire présenté au Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, 30 janvier 2013. La liste des recommandations de la commissaire se trouve aux pages 77 et suivantes du mémoire.

14 Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique, « [Loi sur les conflits d'intérêts : Examen quinquennal de la Loi](#) », mémoire présenté au Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, 30 janvier 2013, p. i.

15 *Ibid.*

- ajouter des pénalités en cas de contravention à des dispositions de fond de la Loi;
- harmoniser la Loi et le Code.

Lors de sa comparution devant le Comité le 11 février 2013, la commissaire a présenté son mémoire portant sur les cinq dernières années consacrées à l'application de la Loi comme étant « exhaustif et relativement détaillé »¹⁶. La commissaire a estimé que les recommandations contenues dans son mémoire sont fondées sur une analyse rigoureuse de la Loi et de son application, « [t]outefois, je ne veux pas insinuer, par le nombre de mes recommandations, que le régime en place n'est pas fondamentalement efficace¹⁷ », a-t-elle précisé.

Les observations et les recommandations qui suivent proviennent des témoignages entendus par le Comité au cours de son examen de la Loi et des mémoires qui lui ont été soumis à cette occasion; elles s'inscrivent dans les grands thèmes identifiés par la commissaire comme étant prioritaires¹⁸.

A. Accroître la transparence quant aux cadeaux et autres avantages

Une confusion subsiste en ce qui concerne les règles applicables à l'acceptation par les titulaires de charge publique de cadeaux et d'autres avantages. Par exemple, une conception erronée de ces règles veut que la valeur d'un cadeau détermine son acceptabilité, alors qu'en fait un critère d'acceptabilité s'applique à tous les cadeaux et autres avantages qui peuvent être offerts aux titulaires de charge publique¹⁹. Selon la commissaire, cette confusion s'explique par la façon dont la Loi est structurée et par le fait que plusieurs dispositions portent sur les cadeaux, soit : l'article 11, l'article 23, qui porte

16 Chambre des communes, Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique (ETHI), [Témoignages](#), 1^{re} session, 41^e législature, 11 février 2013, 1530 (Mary Dawson, commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique).

17 *Ibid.*

18 La liste complète des recommandations de la commissaire se trouve aux pages 77 et suivantes du mémoire du Commissariat. Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique, « [Loi sur les conflits d'intérêts : Examen quinquennal de la Loi](#) », mémoire présenté au Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, 30 janvier 2013. Les recommandations de l'Association du Barreau canadien se trouvent aux pages 21 et suivantes de son mémoire : Association du Barreau canadien, [Examen législatif de la Loi sur les conflits d'intérêts](#), février 2013. Enfin, les recommandations du groupe Démocratie en surveillance sont accessibles ici : Démocratie en surveillance, [Mettre un terme aux actes et aux décisions contraires à l'éthique de tous les acteurs de la politique fédérale en renforçant la Loi sur les conflits d'intérêts, les codes de conduite des sénateurs et des députés, les lois et codes connexes, et les mesures d'application. Présentation de Démocratie en surveillance et de la Government Ethics Coalition au Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique](#), 5 février 2013. [LA VERSION ÉLECTRONIQUE EST DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT]

19 Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique, « [Loi sur les conflits d'intérêts : Examen quinquennal de la Loi](#) », mémoire présenté au Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, 30 janvier 2013, p. i.

sur la déclaration des cadeaux au Commissariat, et le paragraphe 25(5), qui porte sur la déclaration publique des cadeaux²⁰.

Lors de sa comparution devant le Comité au nom de Démocratie en surveillance et du Réseau d'éthique gouvernementale, Duff Conacher a appuyé cette idée en recommandant de « renforcer les règles liées aux cadeaux de manière à ce qu'il soit clair que tous les cadeaux qui créent l'apparence d'un conflit d'intérêts doivent être refusés²¹ ».

1. Acceptation de cadeaux et d'autres avantages non appropriés (art. 11)

L'article 11 de la Loi interdit actuellement à tout titulaire de charge publique et à tout membre de sa famille « d'accepter un cadeau ou un avantage, y compris celui provenant d'une fiducie, qui pourrait raisonnablement donner à penser qu'il a été donné pour influencer le titulaire dans l'exercice de ses fonctions officielles ». Afin de simplifier les règles concernant les cadeaux, la commissaire propose d'abord de faire référence, à l'article 11, aux autres dispositions de la Loi qui se rapportent aux cadeaux (art. 23 et par. 25(5))²².

La commissaire a rappelé aux membres du Comité qu'en vertu du critère d'acceptabilité applicable, il est interdit aux titulaires de charge publique d'accepter un cadeau qui peut donner à penser qu'il a été donné dans le but de les influencer²³.

Selon le mémoire de la commissaire, sa recommandation simplifierait les choses tout en laissant intact le critère d'acceptabilité des cadeaux. En effet, comme c'est le cas actuellement, « les titulaires de charge publique ne pourraient toujours pas accepter un cadeau ou autre avantage qui pourrait raisonnablement donner à penser qu'il a été offert pour les influencer²⁴ ». Avec cette recommandation, les titulaires de charge publique pourraient mieux comprendre la portée des règles qui s'appliquent aux cadeaux. Selon le mémoire de la commissaire, « les règles énoncées à l'article 23 et au paragraphe 25(5)

20 *Ibid.*, p. 26.

21 ETHI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 41^e législature, 6 février 2013, 1540 (Duff Conacher, Démocratie en surveillance et Réseau d'éthique gouvernementale). La recommandation 13 de Démocratie en surveillance est au même effet (p. 5 du mémoire).

22 Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique, « [Loi sur les conflits d'intérêts : Examen quinquennal de la Loi](#) », mémoire présenté au Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, recommandation 3-6, p. 26.

23 ETHI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 41^e législature, 11 février 2013, 1530 (Mary Dawson, commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique).

24 Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique, « [Loi sur les conflits d'intérêts : Examen quinquennal de la Loi](#) », mémoire présenté au Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, p. 26.

devraient toutefois continuer de faire référence aux exigences relatives à la divulgation et la déclaration des cadeaux, au même titre que les autres exigences connexes²⁵ ».

2. Obligation de déclarer les cadeaux d'une valeur de plus de 200 \$ (art. 23)

Deuxième volet des règles concernant les cadeaux, l'article 23 fixe à 200 \$ le seuil pour la déclaration de cadeaux ou autres avantages acceptés par les titulaires de charge publique au cours d'une période de 12 mois. À cet effet, la commissaire recommande d'abaisser ce seuil à un montant minimal (tel que 30 \$, individuellement ou de façon cumulative)²⁶.

Dans son mémoire, la commissaire explique que cette recommandation ferait en sorte d'augmenter le nombre de communications entre les titulaires de charge publique et le Commissariat en même temps que la transparence en ce qui concerne les cadeaux que reçoivent les titulaires de charge publique²⁷.

La commissaire recommande également que l'article 23 de la Loi soit modifié de manière à s'appliquer à tous les titulaires de charge publique et non seulement aux titulaires de charge publique principaux²⁸.

Plusieurs témoins et parties prenantes se sont prononcés sur la recommandation de la commissaire d'abaisser le seuil pour la déclaration de cadeaux ou autres avantages et sur le montant de 30 \$ qu'elle a proposé. Par exemple, une recommandation proposée dans le mémoire de Démocratie en surveillance abonde dans le même sens que celle de la commissaire²⁹. L'Association du Barreau canadien (l'ABC) recommande également dans son mémoire de réduire le seuil de déclaration publique de cadeaux ou autres avantages acceptés d'une même source à un montant inférieur à ce qu'il est présentement³⁰.

25 *Ibid.*

26 *Ibid.*, recommandation 4-8, p. 41.

27 *Ibid.*, p. 25.

28 *Ibid.*, recommandation 4-26, p. 51. La recommandation 12 proposée dans le mémoire de l'Association du Barreau canadien abonde dans le même sens que celle de la commissaire : Association du Barreau canadien, [Examen législatif de la Loi sur les conflits d'intérêts](#), février 2013, p. 16.

29 Démocratie en surveillance, [Mettre un terme aux actes et aux décisions contraires à l'éthique de tous les acteurs de la politique fédérale en renforçant la Loi sur les conflits d'intérêts, les codes de conduite des sénateurs et des députés, les lois et codes connexes, et les mesures d'application, Présentation de Démocratie en surveillance et de la Government Ethics Coalition au Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique](#), 5 février 2013, recommandation 13, p. 5. [LA VERSION ÉLECTRONIQUE EST DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT]

30 Association du Barreau canadien, [Examen législatif de la Loi sur les conflits d'intérêts](#), février 2013, p. 16.

Appelée à commenter les observations et les recommandations des autres témoins à l'égard des cadeaux, la commissaire Dawson, lors de sa deuxième comparution devant le Comité concernant l'examen de la Loi, a noté que le montant suggéré de 30 \$ semblait être au centre de l'attention et avait fait perdre de vue l'enjeu réel³¹.

Exprimant une opinion divergente sur ce point, Lorne Sossin, professeur à la faculté de droit Osgoode Hall de l'Université York, a expliqué aux membres du Comité qu'il considère, d'une part, qu'« établir un niveau minimum est une bonne idée, car je ne pense pas que le public s'intéresse aux cadeaux insignifiants³² ». Par ailleurs, il a apporté la nuance suivante :

Je comprends pourquoi, pour des raisons pratiques d'ordre administratif, il vous faut un chiffre. Ça ne peut pas toujours être une question de jugement. Mais je penserais plutôt à 200 \$, 300 \$ ou 400 \$. Bien sûr il faut une limite, qui reste à déterminer. Mais je ne pense pas qu'un cadeau d'une valeur de 50 \$ puisse être perçu comme étant susceptible de pousser un fonctionnaire à aller à l'encontre de l'intérêt public. Ça ne me semble pas plausible³³.

Lynn Morrison, commissaire à l'intégrité de l'Ontario, a fait part au Comité de son expérience concernant les cadeaux. Elle a expliqué qu'une confusion existe également en ce qui concerne la règle ontarienne sur les cadeaux, qui prévoit qu'un cadeau évalué à 200 \$ doit obligatoirement être rapporté. Selon M^{me} Morrison, plusieurs députés croient à tort qu'ils peuvent recevoir des cadeaux, à condition qu'ils valent moins de 200 \$, alors que le critère applicable consiste plutôt à établir s'il est approprié d'accepter le cadeau ou non. En ce qui concerne la recommandation d'abaisser le seuil à 30 \$, M^{me} Morrison a fait valoir que la mesure proposée pourrait faire en sorte que les députés soient un peu plus conscients de ce qui est approprié et de ce qui ne l'est pas, en raison du risque de publicité associé à un manquement possible³⁴.

Paul D.K. Fraser, commissaire aux conflits d'intérêts de la Colombie-Britannique, a également eu l'occasion de témoigner de son expérience par rapport à l'application des règles concernant les cadeaux. Il a exprimé la crainte que plusieurs députés ne se donnent pas la peine de rapporter leurs cadeaux si la limite est abaissée à 30 \$, parce qu'il s'agirait d'une obligation trop lourde par rapport au caractère insignifiant du montant en cause. Selon son expérience, le seuil proposé est insuffisant et un montant de 200 \$

31 ETHI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 41^e législature, 18 mars 2013, 1630 (Mary Dawson, commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique).

32 ETHI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 41^e législature, 13 février 2013, 1700 (Lorne Sossin, faculté de droit Osgoode Hall de l'Université York).

33 *Ibid.*

34 ETHI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 41^e législature, 6 mars 2013, 1630 (Lynn Morrison, commissaire à l'intégrité de l'Ontario).

ou 250 \$ serait plus réaliste et approprié et ferait en sorte qu'il y ait plus de chances que la mesure soit observée³⁵.

Adam Dodek, professeur de droit à l'Université d'Ottawa, a souligné que, selon lui, nous passons trop de temps à parler des règles entourant les cadeaux, alors que ses observations démontrent qu'il ne s'agit pas d'un problème majeur³⁶. M. Dodek n'appuie pas la recommandation concernant le seuil de 30 \$ parce qu'il ne croit pas « en une bureaucratisation plus poussée de la loi ni en celle du travail des titulaires de charge publique, qui les obligerait à déclarer toutes les casquettes de baseball qu'ils acceptent³⁷ ».

3. Déclaration publique des cadeaux et autres avantages (par. 25(5))

Aux termes de l'article 25 de la Loi, le titulaire de charge publique principal est tenu de faire certaines déclarations publiques. Ces déclarations doivent être faites dans un délai de 30 à 120 jours, selon la nature de la déclaration en question. Le paragraphe 25(5) prévoit que les titulaires de charge publique principaux qui acceptent un cadeau ou un avantage d'une valeur de 200 \$ ou plus doivent le déclarer publiquement dans les 30 jours qui suivent.

En ce qui concerne cette déclaration, qui représente le troisième et dernier élément des règles entourant les cadeaux, une recommandation de la commissaire propose de modifier le paragraphe 25(5) de manière à abaisser le plafond de 200 \$, si un nouveau montant est fixé conformément à sa recommandation précédente³⁸. Dans son mémoire, l'ABC appuie cette recommandation de la commissaire³⁹.

La commissaire recommande également de modifier le paragraphe 25(5) de la Loi pour qu'il s'applique à tous les titulaires de charge publique, lorsque les cadeaux ou autres avantages sont liés à leurs fonctions en tant que titulaires de charge publique, et non

35 ETHI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 41^e législature, 6 mars 2013, 1635 (Paul D.K. Fraser, commissaire aux conflits d'intérêts de la Colombie-Britannique).

36 ETHI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 41^e législature, 18 mars 2013, 1610 (Adam Dodek, Université d'Ottawa).

37 *Ibid.*

38 Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique, « [Loi sur les conflits d'intérêts : Examen quinquennal de la Loi](#) », mémoire présenté au Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, recommandation 4-13, p. 43.

39 Association du Barreau canadien, [Examen législatif de la Loi sur les conflits d'intérêts](#), février 2013, recommandation 14. p. 17.

seulement aux titulaires de charge publique principaux⁴⁰. Ici aussi, l'ABC appuie dans son mémoire la recommandation de la commissaire⁴¹. Selon l'ABC,

Quel que soit le montant choisi, il devrait concilier judicieusement l'importance de la transparence et la nécessité d'éviter d'imposer aux titulaires de charge [publique] principaux et au Commissariat des déclarations qui n'amélioreraient pas sensiblement la responsabilisation. En outre, le montant choisi devrait tenir compte du coût élevé de la vie (et donc du coût de gestes relevant de l'hospitalité routinière comme un déjeuner au restaurant) dans la plupart des villes canadiennes⁴².

À la lumière des observations et des recommandations qui précèdent concernant les cadeaux et autres avantages offerts aux titulaires de charge publique, le Comité constate la confusion qui entoure les règles applicables en cette matière et note le besoin de clarifier la situation.

B. Renforcer les dispositions de la Loi relatives à l'après-mandat

1. Observations générales

Les règles relatives à l'après-mandat énoncées dans la *Loi sur les conflits d'intérêt* qui visent les titulaires de charge publique s'appliquent pendant une période indéfinie et interdisent de tirer un avantage indu de leur charge passée. Pour la plupart des titulaires de charge publique principaux, les interdictions qui touchent les contrats s'appliquent pendant un an et, dans le cas des anciens ministres, elles s'appliquent pendant deux ans. Cependant, la Loi ne précise pas la façon de mettre en œuvre les interdictions applicables à l'après-mandat et le mécanisme qui doit être utilisé afin de faire les déclarations qui s'imposent à la commissaire.

Lors de sa deuxième comparution devant le Comité concernant l'examen de la Loi, la commissaire a expliqué qu'elle cherche par ses recommandations à corriger certaines lacunes dans la Loi en rappelant aux ex-titulaires de charge publique principaux qu'ils ont des obligations d'après-mandat, afin d'éviter que dès la première semaine après la fin de leur mandat, ils ne soient plus tenus de lui déclarer les offres d'emploi reçues ou les autres offres pertinentes⁴³.

À cet égard, la commissaire recommande d'abord, dans son mémoire, de modifier la Loi pour que les ex-titulaires de charge publique principaux soient tenus de déclarer

40 Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique, « [Loi sur les conflits d'intérêts : Examen quinquennal de la Loi](#) », mémoire présenté au Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, p. 51.

41 Association du Barreau canadien, [Examen législatif de la Loi sur les conflits d'intérêts](#), février 2013, recommandation 12, p. 17.

42 *Ibid.*, p. 16.

43 ETHI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 41^e législature, 18 mars 2013, 1715 (Mary Dawson, commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique).

dans les sept jours suivant l'offre, toute offre ferme relative à un contrat de travail, une nomination à un conseil d'administration, un partenariat dans une société de personnes ou un emploi qu'ils reçoivent au cours de leur période de restriction⁴⁴.

La commissaire recommande également de modifier la Loi afin d'obliger les ex-titulaires de charge publique principaux à déclarer

les fonctions et responsabilités qu'ils exercent dans le cadre de leurs nouveaux contrats de travail, leurs nouvelles nominations au sein d'un conseil d'administration, leurs nouveaux partenariats dans des sociétés de personnes ou leurs nouveaux emplois au cours de leur période de restriction, y compris une description de leurs fonctions et responsabilités et de l'information sur toute mesure prise pour assurer le respect de la Loi⁴⁵.

La commissaire précise qu'un délai de 30 jours de la date de l'entrée en fonction des ex-titulaires de charge publique principaux dans leur nouveau poste devrait également être imposé⁴⁶.

Dans son mémoire, la commissaire justifie les deux recommandations précédentes par le fait que dans la plupart des cas, les ex-titulaires de charge publique principaux ne restent pas en contact avec le Commissariat durant leur période de restriction, ce qui rend le suivi de leurs activités difficile⁴⁷.

Pour sa part, Démocratie en surveillance recommande un changement plus fondamental, qui ferait en sorte que toute personne visée par la Loi ait l'obligation de faire rapport à la commissaire concernant ses activités professionnelles après avoir quitté ses fonctions. Cette obligation serait assortie d'une obligation imposée à la commissaire d'approuver tout travail visé et de divulguer publiquement ses approbations ainsi que toute modification de ses approbations, selon les changements de circonstances. Qui plus est, le défaut de divulguer les activités visées après avoir quitté ses fonctions constituerait une infraction punissable⁴⁸.

Lors de sa comparution devant le Comité, M. Sossin a argué qu'un processus permanent de suivi, de conseils et de reddition de comptes concernant les ex-titulaires de

44 Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique, « [Loi sur les conflits d'intérêts : Examen quinquennal de la Loi](#) », mémoire présenté au Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, recommandation 5-6, p. 59.

45 *Ibid.*, recommandation 5-7, p. 59.

46 *Ibid.*

47 *Ibid.*, p. 58–59.

48 Démocratie en surveillance, [Mettre un terme aux actes et aux décisions contraires à l'éthique de tous les acteurs de la politique fédérale en renforçant la Loi sur les conflits d'intérêts, les codes de conduite des sénateurs et des députés, les lois et codes connexes, et les mesures d'application, Présentation de Démocratie en surveillance et de la Government Ethics Coalition au Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique](#), 5 février 2013, recommandation 21, p. 6. [LA VERSION ÉLECTRONIQUE EST DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT]

charge publique principaux n'était pas clairement défini dans la Loi⁴⁹. Il a cependant précisé qu'il préférerait « qu'on laisse un pouvoir de discrétion, reposant sur de grandes idées, au titulaire d'une charge tel que le commissaire ou quelqu'un ayant un pouvoir équivalent plutôt qu'un cadre défini par la loi sans plus d'instructions⁵⁰ ».

Dans le même ordre d'idées, Yves Boisvert, professeur à l'École nationale d'administration publique, a souligné lors de sa comparution devant le Comité la faiblesse que représente la question de l'après-mandat dans la gestion des conflits d'intérêts des titulaires de charge publique. D'un avis semblable à celui de M. Sossin là-dessus, il considère qu'il faut donner de grands moyens aux responsables de la gestion des dossiers d'après-mandat. Selon M. Boisvert, la Loi ne donne pas présentement de marge de manœuvre permettant de gérer ces après-mandats et les budgets accordés au Commissariat ne le permettent pas non plus⁵¹.

M. Boisvert a recommandé que les responsables de la gestion de l'après-mandat aient la possibilité et les moyens nécessaires pour surveiller les activités des personnes visées pendant environ un an ou deux, selon le type de charge publique dont il s'agit, de façon à pouvoir leur demander des comptes pendant le suivi. Il a suggéré qu'à tous les deux ou trois mois, par exemple, un ex-titulaire de charge publique ait l'obligation de faire un bilan de son cheminement d'après-carrière. M. Boisvert a également évoqué la possibilité d'imposer des sanctions en cas de manquement à ces obligations d'après-mandat⁵².

2. Interdiction de conclure des contrats imposée aux ex-titulaires de charge publique principaux (art. 35)

L'article 35 de la Loi interdit aux ex-titulaires de charge publique principaux :

- de conclure des contrats de travail,
- d'être nommés à un conseil d'administration,
- d'accepter un emploi, d'une entreprise avec laquelle ils ont eu des rapports officiels directs et importants au cours de l'année ayant précédé la fin de leur mandat.

49 ETHI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 41^e législature, 13 février 2013, 1715 (Lorne Sossin, faculté de droit Osgoode Hall de l'Université York).

50 *Ibid.*

51 ETHI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 41^e législature, 25 février 2013, 1540 (Yves Boisvert, École nationale d'administration publique).

52 *Ibid.*

Cette interdiction vaut également pour toute intervention, pour le compte ou au nom de toute personne ou entité, de la part des ex-titulaires. Quant aux anciens ministres, ils ne sont pas autorisés à intervenir auprès d'anciens collègues qui font encore partie du cabinet.

Dans son mémoire, la commissaire recommande que l'interdiction prévue au paragraphe 35(1), concernant l'interdiction à tout ex-titulaire de charge publique principal de conclure des contrats de travail, d'être nommé à un conseil d'administration, ou d'accepter un emploi d'une entreprise avec laquelle il a eu des rapports officiels directs et importants au cours de l'année ayant précédé la fin de son mandat, soit élargie pour inclure les rapports officiels directs et importants qu'un titulaire de charge publique principal a eus au cours de l'année ayant précédé la fin de son mandat, non seulement « avec » des entités, mais également « ayant trait » à celles-ci⁵³.

La commissaire recommande également de modifier le paragraphe 35(1) de manière à ajouter à l'interdiction prévue « les partenariats dans les sociétés de personnes ainsi que les contrats de travail, les nominations à un conseil d'administration et les offres d'emploi⁵⁴ ». De plus, la commissaire recommande de modifier les paragraphes 35(1) et 35(2) afin d'interdire aux ex-titulaires de charge publique principaux de participer indirectement à toute activité à laquelle ces dispositions leur interdisent de participer directement⁵⁵.

Dans son mémoire, Démocratie en surveillance recommande quant à elle d'élargir la portée de l'interdiction prévue à l'article 35 de la Loi afin d'interdire à tout titulaire de charge publique d'accepter un emploi au sein d'une entité extérieure et de la représenter après avoir quitté ses fonctions, et de lui interdire du même souffle de devenir un lobbyiste enregistré après avoir quitté ses fonctions⁵⁶. Cette interdiction engloberait « tous les politiciens, le personnel et les conseillers politiques et les conseillers (à temps plein ou partiel), les personnes nommées par le Cabinet ou les fonctionnaires (dont ceux qui participent temporairement et à temps partiel au “programme d'échange”)⁵⁷ ».

53 Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique, « [Loi sur les conflits d'intérêts : Examen quinquennal de la Loi](#) », mémoire présenté au Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, recommandation 5-1, p. 55.

54 *Ibid.*, recommandation 5-2, p. 55.

55 *Ibid.*, recommandation 5-3, p. 56.

56 Démocratie en surveillance, [Mettre un terme aux actes et aux décisions contraires à l'éthique de tous les acteurs de la politique fédérale en renforçant la Loi sur les conflits d'intérêts, les codes de conduite des sénateurs et des députés, les lois et codes connexes, et les mesures d'application, Présentation de Démocratie en surveillance et de la Government Ethics Coalition au Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique](#), 5 février 2013, recommandation 19, p. 6. [LA VERSION ÉLECTRONIQUE EST DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT]

57 *Ibid.*

Le rapport de la Commission d'enquête concernant les allégations au sujet des transactions financières et commerciales entre Karlheinz Schreiber et le très honorable Brian Mulroney (la Commission Oliphant), rendu public le 31 mai 2010, contient des recommandations qui concernent la Loi. Dans son rapport, la Commission Oliphant recommande notamment que le commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique publie un bulletin d'interprétation qui préciserait le sens de l'expression « rapports officiels directs et importants » utilisée à l'article 35 de la Loi pour délimiter l'interdiction imposée aux ex-titulaires de charge publique⁵⁸.

Dans son mémoire, la commissaire explique que le Commissariat est souvent consulté sur la façon d'appliquer ces termes à des situations particulières. La commissaire note qu'elle a d'ailleurs publié un avis d'information sur l'interprétation des termes « directs », « importants » et « officiels » dans le but d'expliquer leur application à des situations particulières. Selon la commissaire, les termes en question sont clairs et il n'est pas nécessaire de les définir dans la Loi⁵⁹.

Dans son rapport, la Commission Oliphant recommande également de modifier La Loi pour interdire à un titulaire de charge publique d'octroyer ou d'approuver un contrat ou d'accorder un avantage au profit d'une personne qui, en cherchant à s'assurer ce contrat ou cet avantage, semble avoir violé ses obligations d'après-mandat en vertu de la Loi, sans avoir d'abord obtenu l'avis du commissaire indiquant que l'ex-titulaire de charge publique s'est conformé à la Loi. La recommandation de la Commission Oliphant souligne que la Loi devrait préciser que le commissaire a non seulement le pouvoir, mais également le devoir, de donner un tel avis⁶⁰.

Lors de sa comparution devant le Comité, Ian Greene, professeur au McLaughlin College de l'Université York, a appuyé cette recommandation de la Commission Oliphant, en notant que

Le juge Oliphant a recommandé que les députés et les ministres ne puissent pas passer des marchés avec les anciens titulaires de charges publiques qui ont enfreint les règles. Il faudrait consulter la liste noire de la commissaire pour voir qui y figure.

58 Commission d'enquête concernant les allégations au sujet des transactions financières et commerciales entre Karlheinz Schreiber et le très honorable Brian Mulroney, Rapport final, [Volume 3 : Politiques et conclusions et recommandations consolidées](#), 31 mai 2010, recommandation 10, p. 573.

59 Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique, « [Loi sur les conflits d'intérêts : Examen quinquennal de la Loi](#) », mémoire présenté au Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, p. 55.

60 Commission d'enquête concernant les allégations au sujet des transactions financières et commerciales entre Karlheinz Schreiber et le très honorable Brian Mulroney, Rapport final, [Volume 3 : Politiques et conclusions et recommandations consolidées](#), 31 mai 2010, recommandation 11, p. 576.

Je pense que c'est très sensé. Ce serait une mesure incitative pour les anciens titulaires qui ne voudraient pas se retrouver sur la liste et pour les députés qui seraient tenus de la consulter⁶¹.

Dans le même ordre d'idées, Démocratie en surveillance recommande d'imposer aux ministres et hauts fonctionnaires en poste l'obligation de confirmer auprès de la commissaire que les ex-titulaires de charge publique avec qui ils font affaire se conforment à la Loi⁶².

La Commission Oliphant va encore plus loin dans ses recommandations concernant les obligations d'après-mandat en les reliant aux marchés conclus par le gouvernement. En effet, la Commission Oliphant recommande dans son rapport d'obliger le gouvernement de prévoir, dans tous les marchés qu'il conclut, une clause contractuelle faisant du recours aux services d'un ex-titulaire de charge publique agissant en contravention de ses restrictions d'après-mandat — soit dans l'exécution d'un marché, soit dans son obtention — une cause de rupture de contrat⁶³.

Sur la même longueur d'ondes, Démocratie en surveillance recommande dans son mémoire de « veiller à ce que le fait pour un ancien titulaire d'une charge publique (de quelque nature que ce soit) de décrocher un contrat alors qu'il est en contravention des règles d'éthique constitue le non-respect d'un contrat avec le gouvernement fédéral⁶⁴. »

3. Période de restriction (art. 36)

En renvoyant aux interdictions concernant l'après-mandat prévues à l'article 35, la Loi prévoit à l'article 36 une période de restriction de deux ans pour les anciens ministres et d'un an pour tous les autres titulaires de charge publique principaux. La commissaire n'a formulé aucune recommandation concernant cet article.

61 ETHI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 41^e législature, 4 février 2013, 1625 (Ian Greene, McLaughlin College de l'Université York).

62 Démocratie en surveillance, [Mettre un terme aux actes et aux décisions contraires à l'éthique de tous les acteurs de la politique fédérale en renforçant la Loi sur les conflits d'intérêts, les codes de conduite des sénateurs et des députés, les lois et codes connexes, et les mesures d'application, Présentation de Démocratie en surveillance et de la Government Ethics Coalition au Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique](#), 5 février 2013, recommandation 17, p. 5. [LA VERSION ÉLECTRONIQUE EST DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT]

63 Commission d'enquête concernant les allégations au sujet des transactions financières et commerciales entre Karlheinz Schreiber et le très honorable Brian Mulroney, Rapport final, [Volume 3 : Politiques et conclusions et recommandations consolidées](#), 31 mai 2010, recommandation 12, p. 578.

64 Démocratie en surveillance, [Mettre un terme aux actes et aux décisions contraires à l'éthique de tous les acteurs de la politique fédérale en renforçant la Loi sur les conflits d'intérêts, les codes de conduite des sénateurs et des députés, les lois et codes connexes, et les mesures d'application, Présentation de Démocratie en surveillance et de la Government Ethics Coalition au Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique](#), 5 février 2013, recommandation 22, p. 6–7. [LA VERSION ÉLECTRONIQUE EST DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT]

Par contre, dans son rapport, la Commission Oliphant propose au premier ministre, dans une recommandation détaillée, de modifier le document *Un gouvernement responsable : Guide du ministre et du secrétaire d'État* de façon à ajouter certaines obligations de déclaration aux titulaires de charge publique principaux et à la commissaire en ce qui concerne la communication entre eux visant les emplois que les titulaires de charge publique principaux occupent pendant la période de restriction d'après-mandat⁶⁵.

La Commission Oliphant recommande également de modifier la Loi de manière à ce que ces nouvelles obligations de déclaration soient accompagnées de nouvelles

65 Note : la plus récente version du guide est intitulée [Pour un gouvernement responsable : Guide du ministre et du ministre d'État \(2011\)](#). Commission d'enquête concernant les allégations au sujet des transactions financières et commerciales entre Karlheinz Schreiber et le très honorable Brian Mulroney, Rapport final, [Volume 3 : Politiques et conclusions et recommandations consolidées](#), 31 mai 2010, recommandation 16, p. 591. La recommandation 16 propose :

- a) À titre de première priorité, le premier ministre devrait modifier le document *Un gouvernement responsable : Guide du ministre et du secrétaire d'État* de façon à ajouter les consignes suivantes à l'intention des titulaires de charge publique principaux, au sens de la *Loi sur les conflits d'intérêts*:
 - Les titulaires de charge publique principaux communiqueront au commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique (commissaire à l'éthique) la nature de tout emploi d'après-mandat (au sens de la recommandation 5) avant d'assumer cet emploi.
 - Avant d'assumer un emploi, les titulaires de charge publique principaux et ex-titulaires de charge publique principaux doivent recevoir un avis du commissaire à l'éthique au sujet de la compatibilité de l'emploi avec leurs obligations d'après-mandat. S'agissant de déterminer s'ils doivent accepter cet emploi et les circonstances dans lesquelles ils peuvent le faire, on s'attend à ce qu'ils respectent l'avis du commissaire à l'éthique.
 - Le titulaire de charge publique principal doit rendre public l'avis du commissaire à l'éthique avant d'assumer l'emploi, et devrait demander au commissaire à l'éthique de verser l'avis au registre public créé en vertu de la Loi.
 - Ces obligations imposées aux titulaires de charge publique principaux et ex-titulaires de charge publique principaux de divulguer l'emploi, obtenir un avis, divulguer publiquement l'avis et respecter l'avis persisteront pendant les périodes de restriction prévues par l'article 36 de la *Loi sur les conflits d'intérêts*, et s'appliqueront à chaque nouvel emploi.
- b) Il est de plus recommandé que le commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique prenne les mesures nécessaires afin de recevoir les déclarations et donner les avis dont il est question ci-dessus.
- c) Les changements ci-dessus devraient être codifiés dans la *Loi sur les conflits d'intérêts* aussitôt que possible. En même temps, deux modifications supplémentaires devraient être apportées à la Loi :
 - Le commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique devrait être autorisé à divulguer l'avis donné à un titulaire de charge publique principal ou ex-titulaire de charge publique principal si la personne assume l'emploi en cause.
 - La Loi devrait expressément permettre au titulaire de charge publique ou ex-titulaire de charge publique de demander que le commissaire à l'éthique reconsidère un avis donné précédemment, à la lumière de nouveaux faits ou éléments dont le titulaire de charge publique ou ex-titulaire de charge publique estime que le commissaire à l'éthique devrait prendre en compte.

infractions pour les ex-titulaires de charge publique, en cas de manquement à ces obligations⁶⁶.

Lors de sa comparution devant le Comité, M. Greene a commenté ces recommandations de la Commission Oliphant et a expliqué que la Commission avait déterminé que les infractions en question devraient être des infractions non criminelles pour simplifier les poursuites⁶⁷.

En ce qui concerne la détermination de la période de restriction d'après-mandat prévue à l'article 36 de la Loi, Lori Turnbull, professeure à l'Université Dalhousie, a exprimé la nécessité d'atteindre un équilibre à cet égard :

D'un côté, vous voulez vous assurer que la personne qui quitte un rôle ou des fonctions ministérielles n'est pas pénalisée outre mesure ou que la durée de la période de restriction n'est pas longue au point de l'amener à s'interroger sur le bien-fondé de son engagement. D'autre part, il faut aussi que la période de restriction soit suffisamment longue⁶⁸.

Sur le même sujet, Jim Patrick de l'Institut de relations gouvernementales du Canada (l'IRGC), a souligné l'importance de garder une certaine souplesse dans l'application de la Loi, qui permette « d'adapter la période de restriction à la durée du mandat et à la nature du travail⁶⁹ ».

Le Comité prend acte des différentes observations et recommandations qui ont été formulées à propos de la période d'après-mandat et reconnaît l'importance de cette partie de la Loi. Le Comité entend notamment les appels de la commissaire pour ajouter de nouvelles obligations de déclaration aux ex-titulaires de charge publique et comprend la nécessité de garder un équilibre dans la Loi en ce qui concerne l'application des règles encadrant la période de restriction.

C. Restreindre l'interdiction « trop large » concernant la participation à des activités extérieures

L'article 15 interdit aux titulaires de charge publique principaux d'exercer une série d'activités extérieures à leur charge publique. L'interdiction ne dépend pas du fait que l'activité place ou non le titulaire en situation de conflit d'intérêts ou qu'elle soit

66 Commission d'enquête concernant les allégations au sujet des transactions financières et commerciales entre Karlheinz Schreiber et le très honorable Brian Mulroney, Rapport final, [Volume 3 : Politiques et conclusions et recommandations consolidées](#), 31 mai 2010, recommandation 17, p. 591.

67 ETHI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 41^e législature, 4 février 2013, 1600 (Ian Greene, McLaughlin Collège de l'Université York).

68 ETHI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 41^e législature, 6 février 2013, 1605 (Lori Turnbull, Université Dalhousie).

69 ETHI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 41^e législature, 4 mars 2013, 1555 (Jim Patrick, Institut de relations gouvernementales du Canada).

incompatible avec sa charge publique. Le paragraphe 15(4) précise que cette interdiction ne s'applique pas aux activités politiques d'un titulaire de charge publique principal.

Dans son mémoire, la commissaire explique que

Mises à part les quelques exceptions prévues aux paragraphes 15(1.1), (2) et (3), le commissaire n'a aucun pouvoir discrétionnaire de lever cette interdiction en matière d'activité extérieure dans des cas où celle-ci porterait préjudice au titulaire de charge publique, ou entraverait inutilement sa vie personnelle, lorsqu'il n'y a aucune incompatibilité avec sa charge publique⁷⁰.

La commissaire en vient à la conclusion qu'« il serait peut-être approprié de se demander si l'activité extérieure est compatible avec sa charge publique. Voilà justement le critère que le commissaire doit appliquer pour déterminer s'il y a lieu d'invoquer l'une des exceptions prévues aux paragraphes 15(1.1), (2) ou (3)⁷¹. » Conséquemment, une recommandation de la commissaire propose

Que le commissaire ait le pouvoir d'autoriser un titulaire de charge publique principal à exercer les activités extérieures interdites en vertu du paragraphe 15(1) si celles-ci ne sont pas incompatibles avec la charge publique ou les obligations officielles du titulaire de charge publique principal⁷².

Selon la commissaire, cette recommandation « rendrait les paragraphes 15(1.1), (2) et (3) essentiellement redondants. Si cette approche devait être adoptée, toutes les activités extérieures autorisées par le commissaire continueraient d'être visées par le paragraphe 25(4) et devraient donc être déclarées publiquement⁷³. » Dans son mémoire, l'ABC appuie cette recommandation de la commissaire⁷⁴. À propos de l'adoption et de l'application de l'article 15 de la Loi, l'ABC note qu'

Une des préoccupations était que les interdictions faites à l'exercice d'une profession et la détention d'un poste au sein d'une association professionnelle feraient en sorte que les membres d'une association professionnelle [...] devraient renoncer à l'exercice de leur profession tant qu'ils occupent une charge publique, à moins que l'exercice de leur profession soit une exigence de leurs fonctions officielles. Tout dépendant de la profession et de l'organisme de réglementation en cause, le fait de ne pas exercer la profession peut entraîner la perte du permis d'exercer [...]. Par conséquent, les titulaires

70 Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique, « [Loi sur les conflits d'intérêts : Examen quinquennal de la Loi](#) », mémoire présenté au Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, p. 29.

71 *Ibid.*

72 *Ibid.*, recommandation 3-8.

73 *Ibid.*

74 Association du Barreau canadien, [Examen législatif de la Loi sur les conflits d'intérêts](#), février 2013, recommandation 5, p. 11.

de charge publique risquent de perdre des possibilités d'emploi dans leur profession s'ils occupent une charge publique pendant un certain temps⁷⁵.

Pour sa part, Démocratie en surveillance recommande d'ajouter une règle à la Loi, et aux codes s'appliquant respectivement aux députés et aux sénateurs, qui interdirait « l'utilisation de tout bien gouvernemental pour toute activité autre que les activités officielles approuvées, notamment toute activité politique, et interdir[ait] pareille activité politique dans un lieu de travail gouvernemental⁷⁶ ».

Le Comité prend acte des observations et recommandations qui ont été formulées à propos de l'interdiction imposée aux titulaires de charge publique principaux d'exercer une série d'activités extérieures à leur charge publique et considère du même souffle que cette interdiction doit être appliquée en gardant à l'esprit un souci d'équité pour les personnes visées. Le Comité comprend que la recommandation de la commissaire à l'effet d'obtenir le pouvoir discrétionnaire de lever cette interdiction est proposée dans cette optique.

D. Restreindre l'interdiction « trop large » concernant la détention de biens contrôlés

1. Dessaisissement de biens contrôlés (art. 17)

L'article 17 de la Loi interdit aux titulaires de charge publique principaux, « sauf disposition contraire à la partie 2 », de détenir des biens contrôlés au sens de cette partie. La partie 2 concerne les mesures d'observation de la Loi.

Dans son mémoire, la commissaire affirme que

Cette disposition interdit à un titulaire de charge publique principal de détenir des biens contrôlés, qu'il y ait ou non conflit d'intérêts. Je crois que l'obligation pour les titulaires de charge publique principaux de se dessaisir de tout bien contrôlé sans égard à un test de conflit d'intérêts va au-delà de ce qui est nécessaire pour respecter les objectifs de la Loi⁷⁷.

Conséquemment, la commissaire recommande de modifier l'article 17 de la Loi de manière à interdire aux titulaires de charge publique principaux qui détiennent un

75 *Ibid.*, p. 9.

76 Démocratie en surveillance, [Mettre un terme aux actes et aux décisions contraires à l'éthique de tous les acteurs de la politique fédérale en renforçant la Loi sur les conflits d'intérêts, les codes de conduite des sénateurs et des députés, les lois et codes connexes, et les mesures d'application, Présentation de Démocratie en surveillance et de la Government Ethics Coalition au Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique](#), 5 février 2013, recommandation 16, p. 5. [LA VERSION ÉLECTRONIQUE EST DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT]

77 Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique, « [Loi sur les conflits d'intérêts : Examen quinquennal de la Loi](#) », mémoire présenté au Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, p. 31.

important pouvoir décisionnel ou qui ont accès à des renseignements confidentiels de détenir des biens contrôlés et à interdire à tous les autres titulaires de charge publique principaux de détenir des biens contrôlés si cela les plaçait en situation de conflit d'intérêts⁷⁸.

La commissaire recommande également d'assujettir à des exigences plus strictes les ministres, ministres d'État, secrétaires parlementaires et certains hauts titulaires de charge publique principaux, comme les chefs de cabinet ou les sous-ministres, parce qu'ils sont plus susceptibles de pouvoir favoriser leurs intérêts personnels ou ceux de leurs amis ou parents⁷⁹.

Selon l'ABC, cette recommandation de la commissaire réduirait de 1 100 à environ 140 le nombre de titulaires de charge publique tenus d'office de se dessaisir de biens. L'ABC considère que dans certains cas, le dessaisissement d'office de biens contrôlés peut être une précaution excessive par rapport aux conflits d'intérêts⁸⁰.

Ce serait le cas par exemple pour les personnes nommées à des organismes ou commissions ayant un mandat étroit qui ne touche pas de vastes segments du secteur privé (comme la Commission de l'immigration et du statut de réfugié). Un autre exemple possible serait les étudiants et stagiaires qui travaillent dans les cabinets ministériels⁸¹.

En revanche, l'ABC estime que le dessaisissement d'office des biens contrôlés devrait être exigé de tous les autres employés au sein des cabinets ministériels⁸². L'ABC note qu'

[e]n vertu de la loi actuelle, aucun employé d'un ministre ne peut détenir un bien contrôlé. Le statu quo est préférable à la proposition de la commissaire de remplacer le dessaisissement d'office par des déclarations sur les conflits et des dessaisissements au cas par cas. Le grand nombre de communications avec les cabinets des ministres qui relèvent du lobbying fait en sorte que cette proposition n'est guère pratique⁸³.

Lors de sa comparution au nom de l'ABC, Guy Giorno a expliqué aux membres du Comité de quelle façon l'avis de son organisation et celui de la commissaire divergent à propos des dessaisissements d'office et des dessaisissements au cas par cas. Selon lui, la commissaire

pense qu'il est bien souvent suffisant d'y aller au cas par cas. Vous êtes un titulaire de charge publique; on vous soumet quelque chose; vous êtes propriétaire de ces titres, et

78 *Ibid.*, recommandation 3-11, p. 32.

79 *Ibid.*, p. 32.

80 Association du Barreau canadien, [Examen législatif de la Loi sur les conflits d'intérêts](#), février 2013, p. 13.

81 *Ibid.*

82 *Ibid.*

83 *Ibid.*

vous le signalez à la commissaire; elle vous indique quoi en faire, et vous avez le choix de les vendre ou de les mettre dans une fiducie sans droit de regard.

Nous ne sommes pas contre le mécanisme de dessaisissement au cas par cas en tant que tel, mais nous sommes d'avis que certains titulaires de charge publique sont appelés à prendre des décisions ou à intervenir dans des dossiers qui concernent des biens contrôlés par l'État. Il n'est pas censé de procéder fréquemment à des dessaisissements au cas par cas. Ce n'est tout simplement pas pratique⁸⁴.

Démocratie en surveillance s'oppose également à cette recommandation de la commissaire et recommande pour sa part de « ne pas affaiblir les règles relatives au dessaisissement des biens comme le recommande la Commissaire à l'éthique⁸⁵ ».

Dans son mémoire, l'ABC détaille sa position en ce qui concerne le dessaisissement des biens contrôlés. D'abord, l'ABC recommande que certains titulaires de charge publique principaux, comme les personnes nommées à des organismes ayant un champ d'action ou d'influence étroit, soient tenus de se dessaisir des biens contrôlés au cas par cas et non d'office⁸⁶.

Ensuite, l'ABC recommande que, contrairement à ce que propose la commissaire, les employés des cabinets ministériels (sauf les étudiants occupant un emploi d'été et les stagiaires) et les titulaires de charge publique principaux, qui sont nommés à des organismes et conseils possédant de vastes mandats qui touchent de nombreux secteurs de l'économie, continuent d'être tenus au dessaisissement d'office des biens contrôlés⁸⁷. L'ABC recommande également que les ministres, sous-ministres et secrétaires parlementaires continuent d'être tenus au dessaisissement d'office des biens contrôlés⁸⁸.

Lors de sa comparution au nom de l'ABC, M. Giorno a expliqué aux membres du Comité que ses recommandations préserveraient la clarté qui se trouve dans la Loi et la quasi-totalité des situations donnant lieu à un dessaisissement d'office, sauf quelques cas particuliers qui seraient précisément définis :

Les stagiaires ou les étudiants travaillant dans des cabinets ministériels forment ici encore une catégorie très précisément définie. Nous permettrions ensuite à la

84 ETHI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 41^e législature, 25 février 2013, 1610 (Guy Giorno, Association du Barreau canadien).

85 Démocratie en surveillance, [Mettre un terme aux actes et aux décisions contraires à l'éthique de tous les acteurs de la politique fédérale en renforçant la Loi sur les conflits d'intérêts, les codes de conduite des sénateurs et des députés, les lois et codes connexes, et les mesures d'application. Présentation de Démocratie en surveillance et de la Government Ethics Coalition au Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique](#), 5 février 2013, p. 4. [LA VERSION ÉLECTRONIQUE EST DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT]

86 Association du Barreau canadien, [Examen législatif de la Loi sur les conflits d'intérêts](#), février 2013, recommandation 7, p. 14.

87 *Ibid.*, recommandations 8 et 9, p. 14.

88 *Ibid.*, recommandation 10, p. 14.

commissaire d'exempter les personnes nommées au sein de la fonction publique par le gouverneur en conseil quand la nature de leur mandat est si étroite qu'elle ne touche pas beaucoup de secteurs de l'économie. Le mandat ayant une application très circonscrite, il est peu probable qu'un problème se pose au sujet des décisions influant sur la valeur des biens. Nous donnons la Commission de l'immigration et du statut de réfugié comme exemple⁸⁹.

Sur un autre aspect de la question du dessaisissement des biens contrôlés, la commissaire recommande de modifier l'article 17 pour qu'il s'applique aux biens contrôlés détenus autant de manière indirecte que de manière directe⁹⁰. À propos de cette recommandation, la commissaire explique qu'il y a une situation où la portée de l'article 17 est trop étroite.

J'ai témoigné de situations où le titulaire de charge publique principal détient des biens contrôlés de manière indirecte, par le biais d'une société de portefeuille ou de tout autre mécanisme semblable. Il faudrait que l'interdiction s'applique aussi à ces situations⁹¹.

Lors de sa comparution devant le Comité, la commissaire a argué que la règle du dessaisissement des biens contrôlés est inutilement générale en ce qui concerne certains titulaires de charge publique principaux.

En gros, ce que je propose, c'est que pour les gens qui ne font pas partie des groupes désignés, et ma définition des groupes désignés est assez souple – j'ai suggéré les sous-ministres adjoints, les secrétaires parlementaires, les sous-ministres, les chefs de cabinet – mais ça reste à déterminer. À part les gens qui ont largement accès à l'information et aux pouvoirs décisionnels, il peut être très pénible, pour certaines personnes, de les forcer à mettre tous leurs biens en fiducie ou à les vendre, sans qu'il y ait des résultats. Tout ce que je dis, c'est que la règle n'a pas besoin d'être aussi générale⁹².

Abondant dans le même sens que la commissaire sur ce point, Démocratie en surveillance recommande de renforcer les règles afin d'exiger le dessaisissement des biens contrôlés, qu'il s'agisse de biens contrôlés directement ou indirectement⁹³.

89 ETHI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 41^e législature, 25 février 2013, 1550 (Guy Giorno, Association du Barreau canadien).

90 Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique, « [Loi sur les conflits d'intérêts : Examen quinquennal de la Loi](#) », mémoire présenté au Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, recommandation 3-12, p. 33.

91 *Ibid.*, p. 33.

92 ETHI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 41^e législature, 11 février 2013, 1630 (Mary Dawson, commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique).

93 Démocratie en surveillance, [Mettre un terme aux actes et aux décisions contraires à l'éthique de tous les acteurs de la politique fédérale en renforçant la Loi sur les conflits d'intérêts, les codes de conduite des sénateurs et des députés, les lois et codes connexes, et les mesures d'application, Présentation de Démocratie en surveillance et de la Government Ethics Coalition au Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique](#), 5 février 2013, recommandation 8, p. 4. [LA VERSION ÉLECTRONIQUE EST DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT]

2. Définitions propres aux mesures d'observation (art. 20)

a. « Bien contrôlé »

Un bien contrôlé est défini à l'article 20 de la Loi comme étant « un bien dont la valeur peut être influencée directement ou indirectement par les décisions ou les politiques du gouvernement ». La définition comporte des exemples, mais elle n'est pas exhaustive.

Dans son mémoire, la commissaire recommande :

Que la définition de « bien contrôlé », à l'article 20, se limite aux titres cotés négociés en bourse ou hors cote, y compris les biens détenus dans des comptes enregistrés autogérés, et aux marchandises, contrats standardisés et devises négociés sur le marché des marchandises⁹⁴.

La commissaire considère que la définition de « bien contrôlé » est trop générale⁹⁵. Selon son interprétation, les éléments énumérés dans la définition de « bien contrôlé » n'étant que des instruments financiers, le dessaisissement ne concerne par conséquent que les investissements négociés en bourse ou hors cote, et les cas où les marchandises, contrats standardisés et devises sont négociés sur le marché des marchandises⁹⁶.

En conséquence, les options sur titres, les bons de souscription et les droits de souscription d'actions sont considérés comme des biens contrôlés seulement s'ils sont négociés sur le marché ou associés à des titres cotés. Les titres cotés détenus dans des comptes, régimes ou fonds enregistrés autogérés sont aussi considérés comme des biens contrôlés.

Je recommande donc de modifier le libellé de la définition de « bien contrôlé » pour mieux définir cette approche⁹⁷.

Contrairement à la recommandation de la commissaire, Démocratie en surveillance recommande de « ne pas affaiblir les règles relatives au dessaisissement des biens comme le recommande la Commissaire à l'éthique⁹⁸ ».

94 Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique, « [Loi sur les conflits d'intérêts : Examen quinquennal de la Loi](#) », mémoire présenté au Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, recommandation 4-3, p. 37.

95 *Ibid.*, p. 36.

96 *Ibid.*,

97 *Ibid.*, p. 36–37.

98 Démocratie en surveillance, [Mettre un terme aux actes et aux décisions contraires à l'éthique de tous les acteurs de la politique fédérale en renforçant la Loi sur les conflits d'intérêts, les codes de conduite des sénateurs et des députés, les lois et codes connexes, et les mesures d'application, Présentation de Démocratie en surveillance et de la Government Ethics Coalition au Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique](#), 5 février 2013, recommandation 8, p. 4. [LA VERSION ÉLECTRONIQUE EST DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT]

Une recommandation de l'ABC s'oppose également à celle de la commissaire :

Au contraire de ce que propose la recommandation 4-3 de la commissaire, la définition de « bien contrôlé » ne devrait pas être limitée aux titres négociés en bourse⁹⁹.

Dans son mémoire, l'ABC explique son opposition à la recommandation de la commissaire et sa propre recommandation ainsi :

La modification recommandée par la commissaire signifierait que les titulaires de charge publique principaux les plus importants, comme les ministres et les sous-ministres, pourraient conserver des actions de sociétés privées. Bien que la plupart des sociétés privées appartiennent à des actionnaires uniques, les actions de 13 des 100 plus grandes sociétés privées au Canada sont réparties entre de grands groupes de détenteurs.

Comme les actions de sociétés privées peuvent être détenues par des groupes de personnes, ou largement réparties, il n'y a pas de raison de principe de les exclure du dessaisissement d'office¹⁰⁰.

Bien que la discussion à ce sujet ne soit pas concluante, le Comité constate le besoin de se pencher sur la définition de bien contrôlé et sur la façon dont ces biens sont traités dans le fonctionnement de la Loi.

b. « Bien exclu »

Un bien exclu est défini comme suit à l'article 20 de la Loi : « tout bien — y compris tout intérêt afférent — réservé à l'usage personnel du titulaire de charge publique et de sa famille ainsi que tout bien de nature non commerciale ». Des exemples de tels biens sont ensuite donnés dans la définition (aux alinéas *a*) à *q*)).

Dans son mémoire, la commissaire recommande :

Que la version anglaise de la définition des « biens exclus », à l'article 20, soit modifiée de manière à ce que l'expression « but not limited to » soit ajoutée pour indiquer explicitement que la liste d'exemples n'est pas exhaustive¹⁰¹.

La commissaire recommande également que les alinéas *n*) et *o*) de la définition de « bien exclu » soient modifiés « de manière à exclure toute somme due par un parent, peu importe le montant, que ce soit au titre d'un prêt hypothécaire ou non¹⁰² ».

99 Association du Barreau canadien, [Examen législatif de la Loi sur les conflits d'intérêts](#), février 2013, recommandation 11, p. 15.

100 *Ibid.*, p. 15.

101 Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique, « [Loi sur les conflits d'intérêts : Examen quinquennal de la Loi](#) », mémoire présenté au Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, recommandation 4-1, p. 36.

102 *Ibid.*, recommandation 4-2, p. 36.

Par rapport à cette définition, Démocratie en surveillance recommande pour sa part de :

Renforcer, en outre, les règles visant à exiger le dessaisissement des biens actuellement exclus, aux termes de l'article 20 de la Loi, des « *g*) régimes enregistrés d'épargne-retraite et d'épargne-études qui ne sont pas autogérés » (si les biens dans les REER ou les REEE sont des investissements dans des entreprises) et des « *h*) investissements dans des fonds communs de placement à capital variable¹⁰³ ».

Le Comité prend acte des observations et des recommandations qui dénotent le besoin d'évaluer la définition de bien exclu à la lumière de l'ensemble des règles du dessaisissement qui se trouvent dans la Loi.

3. Dessaisissement (art. 27)

L'article 27 de la Loi énonce les exigences de dessaisissement imposées aux titulaires de charge publique principaux qui détiennent des biens contrôlés. Dans les 120 jours suivant leur nomination, les titulaires doivent se dessaisir de leurs biens contrôlés soit en les vendant à des tiers sans lien de dépendance, soit en les déposant dans une fiducie sans droit de regard. Dans le cas des ministres ou des secrétaires parlementaires, la commissaire peut accorder une exception si elle juge que les biens ont une faible valeur (non déterminée).

Une recommandation de la commissaire visant l'article 27 se divise en deux volets :

- Que le paragraphe 27(1) soit modifié de manière à ce qu'il ne s'applique qu'aux titulaires de charge publique principaux détenant un important pouvoir décisionnel ou ayant accès à des renseignements confidentiels, à savoir les ministres, les secrétaires parlementaires, les chefs de cabinet et les sous-ministres;
- Que l'article 27 soit modifié pour exiger que les biens contrôlés de tous les autres titulaires de charge publique principaux soient assujettis à un test de conflit d'intérêts. En situation de conflit d'intérêts, ces titulaires de charge publique principaux seraient tenus de vendre ces biens contrôlés à un tiers sans lien de dépendance¹⁰⁴.

103 Démocratie en surveillance, [Mettre un terme aux actes et aux décisions contraires à l'éthique de tous les acteurs de la politique fédérale en renforçant la Loi sur les conflits d'intérêts, les codes de conduite des sénateurs et des députés, les lois et codes connexes, et les mesures d'application, Présentation de Démocratie en surveillance et de la Government Ethics Coalition au Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique](#), 5 février 2013, recommandation 8, p. 4. [LA VERSION ÉLECTRONIQUE EST DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT]

104 Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique, « [Loi sur les conflits d'intérêts : Examen quinquennal de la Loi](#) », mémoire présenté au Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, recommandation 4-18, p. 46.

Si cette recommandation est adoptée, la commissaire propose également que « le paragraphe 27(10), qui établit une exception pour les biens de très faible valeur, ne serait plus pertinent et pourrait donc être abrogé¹⁰⁵ ».

Contrairement à ces recommandations de la commissaire, Démocratie en surveillance recommande de « ne pas affaiblir les règles relatives au dessaisissement des biens comme le recommande la Commissaire à l'éthique¹⁰⁶ ».

Le Comité a pris connaissance de l'ensemble des observations et recommandations qui ont été formulées à propos du dessaisissement et constate la grande divergence des points de vue exprimés sur le sujet. Le Comité note la complexité de cette question et comprend la nécessité d'appliquer la Loi avec souplesse tout en conservant sa prévisibilité, afin d'atteindre les objectifs de la Loi.

E. Imposer aux titulaires de charge publique non principaux de nouvelles obligations en matière de divulgation et de déclaration

La Loi établit deux catégories de titulaires de charge publique : les titulaires de charge publique principaux et les autres, que la commissaire qualifie de « titulaires de charge publique non principaux¹⁰⁷ ». Les titulaires de charge publique principaux ont des obligations additionnelles, notamment en matière de production de rapport, de divulgation et de déclaration publique, et sont soumis à de plus grandes restrictions concernant leurs activités. Parmi les quelque 3 000 titulaires de charge publique, environ 1 100 sont des titulaires de charge publique principaux¹⁰⁸.

Selon la commissaire, « il n'y a pas suffisamment de mécanismes en place pour traiter les situations de conflit d'intérêts potentielles des titulaires de charge publique non principaux. [...] le Commissariat ne communique pas aussi fréquemment avec eux, car contrairement aux titulaires de charge publique principaux, ils n'ont pas d'obligation en matière de divulgation. Je recommande donc que des obligations en matière de divulgation et de déclaration publique soient établies pour les titulaires de charge publique non principaux¹⁰⁹. »

105 *Ibid.*, recommandation 4-19, p. 46.

106 Démocratie en surveillance, [Mettre un terme aux actes et aux décisions contraires à l'éthique de tous les acteurs de la politique fédérale en renforçant la Loi sur les conflits d'intérêts, les codes de conduite des sénateurs et des députés, les lois et codes connexes, et les mesures d'application, Présentation de Démocratie en surveillance et de la Government Ethics Coalition au Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique](#), 5 février 2013, p. 4. [LA VERSION ÉLECTRONIQUE EST DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT]

107 Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique, « [Loi sur les conflits d'intérêts : Examen quinquennal de la Loi](#) », mémoire présenté au Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, 30 janvier 2013, p. 3.

108 *Ibid.*

109 *Ibid.*

Par conséquent, la toute première des 75 recommandations de la commissaire propose de modifier la Loi « de manière à établir certaines obligations en matière de divulgation et de déclaration publique pour les titulaires de charge publique non principaux relativement aux activités extérieures, aux cas de récusation et d'acceptation de cadeaux et d'autres avantages¹¹⁰ ».

Dans le même ordre d'idées, Démocratie en surveillance propose d'« appliquer l'exigence de signaler toutes les activités extérieures (et les changements relatifs à ces activités), les récusations et les cadeaux reçus et autres avantages à tous les titulaires d'une charge publique visés par la Loi¹¹¹ ».

À cet égard, l'ABC note dans son mémoire que toutes les personnes qui sont titulaires d'une charge publique sont dépositaires de la confiance du public. De plus, elles ont choisi de prendre ces responsabilités. Par ailleurs, ces personnes

[s]e sont toutes portées volontaires au service du public. Les titulaires de charge publique assument des fardeaux et sont appelés à relever de grands défis, mais nul n'est contraint à accepter ce rôle. Au Canada, les charges publiques ne sont pas imposées par voie de conscription. Que ce soit en brigant les suffrages ou en acceptant une nomination ou un emploi, chaque titulaire de charge publique a accepté cette responsabilité librement¹¹².

Le Comité prend acte de la volonté exprimée par certains témoins, dont la commissaire, d'imposer des obligations additionnelles en matière de divulgation et de déclaration publique aux titulaires de charge publique (non principaux).

F. Aborder les renseignements erronés relatifs aux travaux d'études

Aux termes de l'article 44, tout parlementaire qui a des motifs raisonnables de croire qu'un titulaire ou ex-titulaire de charge publique a contrevenu à la Loi peut demander à la commissaire de procéder à une étude et la commissaire doit réaliser cette étude si la demande est formulée de manière à satisfaire aux exigences minimales. En vertu du paragraphe 44(3), la commissaire peut cependant refuser d'étudier la question soulevée si elle juge la demande futile, vexatoire ou entachée de mauvaise foi. La commissaire est tenue de procéder à l'étude de la question soulevée si elle n'est ni futile, ni vexatoire et n'est pas entachée de mauvaise foi, mais elle peut, compte tenu des circonstances, mettre fin à l'étude. Quelle que soit la décision de la commissaire

110 *Ibid.*, recommandation 1-1, p. 4.

111 Démocratie en surveillance, [Mettre un terme aux actes et aux décisions contraires à l'éthique de tous les acteurs de la politique fédérale en renforçant la Loi sur les conflits d'intérêts, les codes de conduite des sénateurs et des députés, les lois et codes connexes, et les mesures d'application, Présentation de Démocratie en surveillance et de la Government Ethics Coalition au Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique](#), 5 février 2013, recommandation 2, p. 2. [LA VERSION ÉLECTRONIQUE EST DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT]

112 Association du Barreau canadien, [Examen législatif de la Loi sur les conflits d'intérêts](#), février 2013, p. 1 et 3.

concernant cette étude, elle doit remettre ensuite un rapport au premier ministre dans lequel elle énonce les faits, son analyse de la question et ses conclusions.

À ce propos, Gregory J. Levine, avocat, consultant en éthique et spécialiste en sciences sociales, a témoigné à l'effet que les dispositions qui permettent de refuser une enquête liée à une plainte futile, vexatoire ou frivole représentent un outil utile¹¹³.

Dans son mémoire, la commissaire recommande de modifier la Loi « de manière à permettre au commissaire de faire un examen préliminaire d'une demande d'étude, y compris de toute réponse de la personne faisant objet de la demande, avant de déterminer si une étude s'impose¹¹⁴ ».

À ce sujet, elle explique que

Contrairement au Code des députés, la Loi ne prévoit pas de période préliminaire pendant laquelle le commissaire peut explorer la question et obtenir des renseignements préliminaires avant de déterminer si une étude s'impose¹¹⁵.

Concernant ces demandes d'étude, la commissaire propose également les deux recommandations suivantes. Premièrement,

Que le commissaire soit expressément autorisé à commenter publiquement afin de rectifier des renseignements erronés ou à expliquer ses motifs de ne pas étudier une question soulevée dans le domaine public, s'il estime que cela est dans l'intérêt public ou sert à préciser le mandat du Commissariat¹¹⁶.

Et, deuxièmement,

Que la Loi soit modifiée de manière à exiger que le sénateur ou le député faisant une demande d'étude s'abstienne de faire des commentaires publics sur sa demande tant que le commissaire n'a pas confirmé réception de la demande et avisé la personne qui en fait l'objet¹¹⁷.

Le paragraphe 44(9) de la Loi interdit à la commissaire d'inclure des renseignements confidentiels dans son rapport. De plus, le paragraphe 48(5), dont il est question ci-dessous, oblige la commissaire et son personnel à la confidentialité à moins que la communication des renseignements soit essentielle à l'exécution de certaines fonctions, notamment pour motiver les conclusions contenues dans le rapport prévu

113 ETHI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 41^e législature, 4 février 2013, 1620 (Gregory J. Levine, à titre personnel).

114 Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique, « [Loi sur les conflits d'intérêts : Examen quinquennal de la Loi](#) », mémoire présenté au Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, recommandation 6-2, p. 64.

115 *Ibid.*, p. 64.

116 *Ibid.*, recommandation 6-3, p. 65.

117 *Ibid.*, recommandation 6-4, p. 66.

à l'article 44, ou que les renseignements soient communiqués dans le cadre de certaines poursuites.

La commissaire explique dans son mémoire qu'en ce qui a trait aux commentaires publics, elle applique le paragraphe 27(5.1) du *Code régissant les conflits d'intérêts des députés*¹¹⁸.

La commissaire a ainsi adopté une pratique selon laquelle elle s'abstient de commenter publiquement toute question en cours d'étude en vertu de la Loi, sauf pour confirmer ou nier qu'elle a commencé cette étude¹¹⁹. La commissaire souligne la difficulté qui survient lorsqu'un sénateur ou un député fait une déclaration publique relative à une étude demandée par ce dernier ou à une autre allégation soulevée dans le domaine public et que cette déclaration comprend des renseignements erronés¹²⁰. Selon la commissaire, elle devrait avoir la possibilité de rétablir les faits dans le cas où elle n'ouvre pas d'étude ou ne produit pas de rapport, et elle devrait également avoir l'occasion d'expliquer les motifs à la base de sa décision de ne pas étudier une question soulevée dans le domaine public¹²¹. Selon elle,

Si je ne commente pas publiquement les renseignements erronés, cela pourrait nuire injustement à la réputation de la personne faisant l'objet de la demande ou la personne ayant fait la demande, et à celle du Commissariat¹²².

Le paragraphe 44(5) de la Loi oblige les parlementaires à tenir confidentiels les renseignements qu'ils portent à l'attention de la commissaire aux fins de l'étude. Ils ne doivent les communiquer à quiconque avant que la commissaire ait publié un rapport au sujet de ces renseignements.

Au nom de l'ABC, M. Giorno a souligné que cette obligation de confidentialité imposée aux députés est l'« une des 25 interdictions qui n'entraînent pas de sanction. Notre recommandation visant à prévoir des sanctions en cas d'infraction a entre autres cet objectif¹²³ ».

Commentant la recommandation de la commissaire Dawson à l'effet d'interdire aux députés qui demandent une enquête d'en parler publiquement avant qu'elle ait eu la

118 *Ibid.*, p. 65. Le paragraphe 27(5.1) du *Code régissant les conflits d'intérêts des députés* prévoit que :

Le commissaire ne peut commenter publiquement un examen préliminaire ou une enquête, mais il peut confirmer qu'une demande a été reçue à cet effet ou encore qu'un examen ou une enquête a commencé ou a pris fin.

119 *Ibid.*, p. 65.

120 *Ibid.*

121 *Ibid.*

122 *Ibid.*

123 ETHI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 41^e législature, 25 février 2013, 1615 (Guy Giorno, Association du Barreau canadien).

chance de mettre la personne qui fait l'objet de la plainte au courant, M^{me} Morrison a témoigné de son expérience ontarienne en opinant « qu'il est important pour un commissaire d'avoir le pouvoir discrétionnaire de rectifier ce type d'informations¹²⁴ ».

Sur le même sujet, M. Sossin considère quant à lui que

l'objectif est de veiller à obtenir une enquête efficiente et efficace avec suffisamment de transparence pour améliorer la confiance du public et éviter ce genre d'injustice potentielle. Cela devient seulement un autre moyen d'exprimer sa partisanerie, et je pense que nous aurons perdu une occasion de rendre des comptes, comme le souhaite le public¹²⁵.

Le Comité prend acte des différentes observations et recommandations qui ont été formulées à propos de la communication de renseignements erronés dans le cadre des demandes d'étude émanant de parlementaires et estime que, par souci d'équité, les intérêts de la personne faisant l'objet d'une étude devraient être pris en considération au même titre que le parlementaire en faisant la demande.

G. Ajouter des pénalités en cas de contravention à des dispositions de fond de la Loi.

1. Sanctions administratives pécuniaires (art. 52)

Aux termes de l'article 52 de la Loi, si la commissaire a des motifs raisonnables de croire qu'un titulaire de charge publique a contrevenu à l'une des 11 dispositions indiquées dans cet article, elle peut infliger une pénalité d'au plus 500 \$.

Comme le précise l'ABC dans son mémoire, « [d]es pénalités peuvent être imposées uniquement pour violation des articles de la loi traitant des actifs financiers¹²⁶ ».

À propos de l'article 52, la commissaire recommande de le modifier « de manière à ce que le manquement au délai pour terminer un examen annuel entraîne une pénalité¹²⁷ ».

La commissaire explique dans son mémoire que cette recommandation est reliée à sa recommandation 4-20, qui propose que l'article 28 de la Loi soit modifié de manière à

124 ETHI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 41^e législature, 6 mars 2013, 1605 (Lynn Morrison, commissaire à l'intégrité de l'Ontario).

125 ETHI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 41^e législature, 13 février 2013, 1645 (Lorne Sossin, faculté de droit Osgoode Hall de l'Université York).

126 Association du Barreau canadien, [Examen législatif de la Loi sur les conflits d'intérêts](#), février 2013, p. 17.

127 Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique, « [Loi sur les conflits d'intérêts : Examen quinquennal de la Loi](#) », mémoire présenté au Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, recommandation 6-11, p. 70.

prévoir un délai pour terminer le processus d'examen annuel. Selon elle, le défaut de respecter cette nouvelle exigence devrait entraîner une pénalité¹²⁸.

La commissaire recommande également de modifier la Loi « de manière à ce que le régime de pénalités s'applique également à l'après-mandat pour couvrir le manquement aux délais de déclaration¹²⁹ ». Selon elle, l'article 52 devrait être modifié « de manière à prévoir des pénalités pour les contraventions aux règles de fond de la Loi dans les cas où une étude ne s'impose pas puisqu'il est clair qu'il y a eu contravention¹³⁰ ». Comme exemples d'application de ces pénalités, la commissaire cite dans son mémoire les cadeaux, les activités interdites, la possession de biens contrôlés et les manquements au devoir de récusation¹³¹. Elle précise que les pénalités relatives aux cadeaux et au devoir de récusation devraient s'appliquer tant aux titulaires de charge publique non principaux qu'aux titulaires de charge publique principaux¹³².

De plus, la commissaire recommande d'envisager la possibilité d'imposer une pénalité lorsqu'une étude conclut qu'il y a eu contravention¹³³.

À propos de ces recommandations de la commissaire, l'ABC recommande de modifier l'article 52 de la Loi « de façon à conférer à la commissaire le pouvoir d'imposer une pénalité pour toute contravention à la Loi¹³⁴ ». L'ABC recommande également de modifier l'article 52 de façon à augmenter le montant maximal de la pénalité à 25 000 \$ par contravention¹³⁵.

Le mémoire de l'ABC note à ce propos que les sanctions administratives pécuniaires que la commissaire devrait avoir le pouvoir d'imposer pour toute contravention à la Loi, selon la recommandation de l'ABC,

devraient être suffisamment conséquentes pour produire un effet dissuasif spécifique et général. Actuellement, la pénalité maximale est de 500 \$. En comparaison, la Lobbyists Registration Act (Colombie-Britannique) et la Lobbyists Act (Alberta) prévoient une sanction administrative pécuniaire maximale de 25 000 \$¹³⁶.

128 *Ibid.*, p. 70

129 *Ibid.*, recommandation 6-12, p. 71.

130 *Ibid.*, recommandation 6-13, p. 72.

131 *Ibid.*, p. 72.

132 *Ibid.*

133 *Ibid.*, recommandation 6-14, p. 72.

134 Association du Barreau canadien, [Examen législatif de la Loi sur les conflits d'intérêts](#), février 2013, recommandation 15, p. 18.

135 *Ibid.*, recommandation 16, p. 18.

136 *Ibid.*, p. 17–18.

Lors de sa comparution au nom de l'ABC, M. Giorno a expliqué aux membres du Comité que

Si le montant de 25 000 \$ fait peur aux titulaires de charge publique, l'autre option est de procéder comme on le fait pour les citoyens ordinaires : on dépose des accusations et on renvoie l'affaire aux tribunaux, qui décident d'imposer une amende ou une peine d'emprisonnement. C'est ainsi que s'applique la primauté du droit à l'ensemble de la population au Canada¹³⁷.

Quant à elle, Démocratie en surveillance recommande plutôt d'

ajouter des mesures pour définir des amendes minimales obligatoires et significatives en cas de violation de la Loi, du Code des députés et du Code des sénateurs, et en cas de violation des nouvelles règles clés en matière d'éthique dont il est question dans les recommandations [de Démocratie en surveillance]; faire en sorte que la sanction minimale obligatoire soit la perte de la charge et l'interdiction de briguer une charge ou d'être nommé à toute autre charge pendant plusieurs années (comme le prévoit la *Loi sur les municipalités* en Ontario), et prévoir d'autres sanctions égales aux sanctions maximales imposées en cas de contravention à la Loi sur le lobbying¹³⁸.

Ayant eu l'occasion de préciser sa pensée lors de sa deuxième comparution devant le Comité dans le cadre de cet examen de la Loi, la commissaire a affirmé

que les sanctions pécuniaires me semblent bien moins avantageuses que les rapports destinés au public. Je pense que ce qui compte, c'est la présentation de ces rapports et la mise en lumière des mauvais comportements.

Selon moi, les sanctions pécuniaires ont leur place si les gens ne présentent simplement pas leurs rapports à temps. Elles constitueraient un autre mécanisme pour les infractions s'il n'est pas pertinent de mener une enquête complète. Si la personne admet sa faute, c'est une manière facile de régler la question sans délai¹³⁹.

2. Renforcement des dispositions relatives à l'application et aux pénalités

Plusieurs témoins ont mentionné les options limitées de la Loi sur le plan de l'application; selon eux, la Loi manque de mordant. Les recommandations proposées vont de sanctions pécuniaires plus sévères à un éventail de sanctions possibles. Des témoins

137 ETHI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 41^e législature, 25 février 2013, 1605 (Guy Giorno, Association du Barreau canadien).

138 Démocratie en surveillance, [Mettre un terme aux actes et aux décisions contraires à l'éthique de tous les acteurs de la politique fédérale en renforçant la Loi sur les conflits d'intérêts, les codes de conduite des sénateurs et des députés, les lois et codes connexes, et les mesures d'application. Présentation de Démocratie en surveillance et de la Government Ethics Coalition au Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique](#), 5 février 2013, recommandation 26, p. 7. [LA VERSION ÉLECTRONIQUE EST DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT]

139 ETHI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 41^e législature, 18 mars 2013, 1655 (Mary Dawson, commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique)

ont également signalé qu'il fallait assurer l'équité procédurale dans tout processus quasi judiciaire ou processus fondé sur des sanctions.

En ce qui concerne les infractions les plus graves, M. Levine recommande d'autres sanctions que les sanctions financières limitées qui existent déjà¹⁴⁰. « Nous pourrions imposer des amendes », a-t-il suggéré, « mais elles ne changeront pas grand-chose si elles ne sont pas plus élevées¹⁴¹ ».

M. Levine explique sa recommandation par le fait qu'

En général, le non-respect des règles inscrites dans la loi n'a que des conséquences limitées. La loi prévoit des sanctions financières administratives. Elle confère aussi à la commission le pouvoir d'ordonner aux titulaires de se conformer aux règles, mais elle ne prévoit pas des sanctions particulières pour le non-respect des principales règles¹⁴².

M. Levine a rappelé que ces règles visent les titulaires de charge publique, donc que les sanctions pourraient aller des plus simples excuses au congédiement. Selon lui, ce genre de sanction devrait relever de la responsabilité du premier ministre et non de la commissaire à l'éthique¹⁴³. Selon M. Levine,

si vous vous contentez de sanctions financières administratives, vous allez banaliser l'infraction, les gens vont se dire : « D'accord, je vais payer 500 \$, mais je vais influencer les décisions ici et là, donc ce n'est pas grave. C'est ce que ça coûte pour arriver à ses fins ». Cela banalise vraiment la loi, donc je crois que ce n'est vraiment pas la solution¹⁴⁴.

Lors de sa comparution, M. Conacher a recommandé pour sa part que la commissaire à l'éthique soit tenue d'effectuer des audits et, en cas de violation, d'imposer une sanction minimale obligatoire¹⁴⁵. Il a souligné que

Des sanctions minimales obligatoires s'appliquent dans les cas de violation du code d'éthique, et elles devraient correspondre aux sanctions pour les infractions en matière de lobbying, qui sont des amendes de 50 000 \$ à 200 000 \$¹⁴⁶.

140 ETHI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 41^e législature, 4 février 2013, 1550 (Gregory J. Levine, à titre personnel).

141 *Ibid.*, 1615.

142 *Ibid.*, 1550.

143 *Ibid.*

144 *Ibid.*, 1555.

145 ETHI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 41^e législature, 6 février 2013, 1540 (Duff Conacher, Démocratie en surveillance et Réseau d'éthique gouvernementale).

146 *Ibid.*

Selon M. Conacher, « [a]u cours des 20 dernières années, environ 50 ministres ont violé les règles d'éthique du gouvernement fédéral et seulement deux ont été sanctionnés par leur expulsion du cabinet. Cela en dit long sur l'application des règles¹⁴⁷. »

Quant à M. Sossin, il recommande que « l'approche fondée sur des valeurs — qui consiste à dire que les remèdes nécessaires pour assurer la confiance du public devraient être ceux que la commissaire a à sa disposition — permettra beaucoup mieux d'atteindre les objectifs de la loi que si l'on cherche à préciser exactement la nature de chaque sanction punissant chaque genre de conduite¹⁴⁸. »

Dans son mémoire, l'ABC recommande d'envisager une modification à la Loi

de façon à conférer à la commissaire un pouvoir discrétionnaire plus vaste d'accorder une exemption de l'application d'une règle ou d'une norme de la Loi aux conditions et pour la période qu'elle fixe, pourvu que l'exemption soit raisonnable, équitable, conforme à l'intérêt public, susceptible de préserver la confiance du public envers l'intégrité des charges publiques fédérales et en conformité avec les indications qu'elle a données précédemment, et avec les buts de la Loi¹⁴⁹.

L'ABC propose également une liste de critères que la commissaire aurait à considérer dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire d'accorder une exemption de l'application d'une règle prévue par la Loi¹⁵⁰. Selon l'ABC, « [l']absence de mesures d'application en vertu du régime actuel de la Loi sert mal la primauté du droit¹⁵¹. » L'ABC ajoute dans son mémoire qu'il doit être évident que les règles de conduite imposées par la Loi sont appliquées dans les faits, à défaut de quoi la Loi risque d'être discréditée¹⁵². Selon l'ABC,

On peut soutenir que la non-conformité à la Loi devrait être traitée comme une question politique et ne se prête guère à l'imposition de pénalités pécuniaires. Tout au contraire, une fois que le Parlement a décidé d'édicter des lois proscrivant ou prescrivant une certaine conduite, l'équité exige que ces lois soient appliquées sans parti pris pour quelque groupe que ce soit. Il n'est ni juste ni compatible avec la primauté du droit que des lois fédérales de portée générale soient appliquées par voie de poursuites et de pénalités, tandis qu'une contravention à une loi s'appliquant à des responsables gouvernementaux reste à l'abri de mesures d'application¹⁵³.

147 *Ibid.*, 1535.

148 ETHI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 41^e législature, 13 février 2013, 1635 (Lorne Sossin, faculté de droit Osgoode Hall de l'Université York).

149 Association du Barreau canadien, [Examen législatif de la Loi sur les conflits d'intérêts](#), février 2013, recommandation 2, p. 6-7.

150 *Ibid.*, p. 6.

151 *Ibid.*, p. 17.

152 *Ibid.*

153 *Ibid.*

Lors de sa comparution devant le Comité au nom de l'ABC, M. Giorno a affirmé que le manque de mordant de la Loi constitue peut-être sa plus grande faiblesse¹⁵⁴.

Elle comprend 44 règles, 19 obligations ou devoirs certains, et 25 interdictions. Ces dernières et un tiers des devoirs n'ont pas force exécutoire. Personne ne peut être accusé d'avoir violé une interdiction prévue dans cette loi. Ainsi, nul faisant fi des interdictions ne paiera d'amende. Le titulaire ne s'expose à aucune sanction s'il contrevient à une des 25 interdictions ou au tiers des devoirs prévus dans la loi, en dehors du fait que son nom figurera dans un rapport remis au Parlement.

Selon M. Giorno, le régime actuel sert mal la primauté du droit et crée de l'iniquité et de l'inégalité aux termes de la Loi¹⁵⁵.

Les lois sont rédigées par des fonctionnaires et adoptées par des politiciens. Quand ils créent ainsi des lois visant les simples citoyens, ils y incluent des sanctions. Or, quand ils ont rédigé et adopté les interdictions qui figurent dans la présente loi, lesquelles s'appliquent aux hauts fonctionnaires, aux politiciens, aux adjoints politiques et aux personnes nommées par des acteurs de la scène politique, ils n'ont prévu aucune sanction¹⁵⁶.

M. Giorno a ajouté que d'après son expérience du droit canadien, trois options s'offrent au Parlement pour l'application de ce type de loi :

[I]e régime de sanctions administratives et pécuniaires est nouveau, mais il est de plus en plus courant au Canada pour ce genre d'infractions.

Il y a l'infraction normale et l'interdiction, qui entraîne une amende ou une peine d'emprisonnement. La police doit déposer des accusations, et il faut tenir un procès pour que le juge impose une amende ou une peine.

La troisième sanction dans certaines lois provinciales, c'est le renvoi. Le maire de Toronto est un cas bien connu¹⁵⁷.

D'un point de vue différent de celui exprimé par l'ABC et M. Giorno, M. Dodek recommande plutôt que l'on supprime les dispositions de la Loi traitant des sanctions pécuniaires administratives¹⁵⁸. Il estime que les sanctions les plus sévères à la disposition de la commissaire découlent de son autorité morale et de son pouvoir de condamner les contrevenants¹⁵⁹. Par conséquent, il recommande de modifier la Loi de manière à accroître les pouvoirs de la commissaire sous deux aspects distincts. Premièrement, la

154 ETHI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 41^e législature, 25 février 2013, 1530 (Guy Giorno, Association du Barreau canadien).

155 *Ibid.*

156 *Ibid.*

157 *Ibid.*, 1645.

158 ETHI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 41^e législature, 18 mars 2013, 1555 (Adam Dodek, Université d'Ottawa).

159 *Ibid.*

commissaire devrait pouvoir réprimander formellement un titulaire de charge publique qui enfreint une disposition de la Loi¹⁶⁰. Deuxièmement, la commissaire « devrait être autorisée à transmettre copie de toute décision prise concernant un titulaire de charge publique au ministre responsable ou, dans le cas où c'est un ministre ou un secrétaire parlementaire qui est en cause, au premier ministre, en exigeant que le ministre ou le premier ministre lui réponde quant aux mesures que l'on entend prendre dans un délai prescrit pour donner suite à l'infraction commise¹⁶¹ ».

Selon M. Dodek,

Si le but de la Loi [...] est d'accroître le degré de responsabilité dans l'exercice du pouvoir public et d'augmenter le sens de l'éthique chez les titulaires de charge publique, pour que le public fasse davantage confiance à ses agents publics, alors je crois qu'il y a d'autres solutions plus collaboratives et positives que d'imposer des amendes très lourdes aux personnes qui n'observent pas les règles¹⁶².

M^{me} Turnbull s'est interrogée sur les notions d'application de la Loi et de reddition de comptes dans un contexte de sanctions administratives. Selon elle,

Si vous imposez une amende de 200 \$ ou de 500 \$ à quelqu'un qui n'a pas respecté [la Loi], est-ce que cela signifie vraiment que vous [la] mettez en application? Je ne crois pas. C'est simplement qu'il y a un coût de 200 \$ associé au fait de ne pas révéler ses activités. Je ne pense pas que j'irais jusqu'à conclure qu'il y a véritable application de la loi du seul fait que des sanctions pécuniaires sont imposées¹⁶³.

À ce sujet, la commissaire Dawson considère qu'il revient au Parlement de décider si le régime qu'elle administre se prête à des peines plus lourdes « ou s'il incomberait plutôt au gouvernement ou à quelqu'un d'autre d'imposer des peines ou d'obtenir un résultat quelconque¹⁶⁴ ». Lors de sa deuxième comparution devant le Comité, la commissaire Dawson s'est prononcée sur la nature des sanctions dont il est question :

À mon avis, l'imposition de sanctions majeures entraînerait l'établissement d'un autre système. Les infractions deviendraient sans doute criminelles. Il convient de savoir si ce type de sanctions s'applique dans le cadre de mes fonctions actuelles.

En ce qui a trait à la loi que je mets en œuvre présentement, je ne pense pas qu'il faut imposer des sanctions en raison de contraventions¹⁶⁵.

160 *Ibid.*

161 *Ibid.*

162 *Ibid.*, 1535.

163 ETHI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 41^e législature, 6 février 2013, 1605 (Lori Turnbull, Université Dalhousie).

164 ETHI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 41^e législature, 11 février 2013, 1600 (Mary Dawson, commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique).

165 ETHI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 41^e législature, 18 mars 2013, 1655 (Mary Dawson, commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique)

Pour sa part, Joe Wild, représentant du Bureau du Conseil privé, a témoigné à l'effet que le régime de sanctions administratives pécuniaires est conçu pour faire en sorte que les titulaires de charge publique fassent leurs déclarations publiques à temps et non pour punir les transgressions graves¹⁶⁶. Selon lui, la Loi est conçue avant tout comme un régime de dénonciation et le risque le plus important que courent les contrevenants en est un de réputation¹⁶⁷. M. Wild a également rappelé le rôle du premier ministre à cet égard, qui est « responsable de la conduite de son conseil des ministres et des titulaires de charge publique dont il assume la responsabilité¹⁶⁸ ».

M. Fraser a fait part de son expérience au Comité concernant le régime de sanctions administratives en place en Colombie-Britannique :

Le commissaire peut recommander des sanctions à l'Assemblée législative de la Colombie-Britannique, après avoir tranché une question. Le commissaire ne peut prendre l'initiative d'imposer une amende ou une sanction. Seule l'Assemblée législative peut le faire, et elle peut choisir d'ignorer les recommandations du commissaire. Si toutefois les recommandations du commissaire sont acceptées, une sanction est imposée. L'Assemblée législative ne peut imposer une peine qui n'a pas été recommandée par le commissaire; elle doit donc ignorer les recommandations ou les appliquer¹⁶⁹.

Le Comité prend acte des différentes observations et recommandations qui ont été formulées à propos des limites de la Loi quant à son application et de la possibilité de prévoir des pénalités plus sévères afin de lui donner du mordant. Le Comité estime qu'il est important de se pencher sur les différentes options proposées dans le but de s'assurer que la Loi est respectée, et reconnaît du même souffle l'importance d'assurer l'équité procédurale dans l'éventualité où la Loi serait modifiée pour prévoir des sanctions plus lourdes.

H. Harmoniser la Loi et le Code

Dans son mémoire, la commissaire recommande que le Parlement prenne des mesures pour « harmoniser la *Loi sur les conflits d'intérêts* et le *Code régissant les conflits d'intérêts des députés* afin d'uniformiser leurs formulations et leurs processus, le cas échéant¹⁷⁰ ».

166 ETHI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 41^e législature, 13 février 2013, 1550 (Joe Wild, Bureau du Conseil privé).

167 *Ibid.*

168 *Ibid.*

169 ETHI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 41^e législature, 6 mars 2013, 1620 (Paul D.K. Fraser, commissaire aux conflits d'intérêts de la Colombie-Britannique).

170 Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique, « [Loi sur les conflits d'intérêts : Examen quinquennal de la Loi](#) », mémoire présenté au Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, recommandation 1-2, p. 5.

Selon la commissaire, « l'existence de deux régimes très similaires mais distincts suscite une certaine confusion, et les différences entre les deux régimes peuvent maintenir l'ambiguïté, surtout pour les personnes assujetties aux deux régimes¹⁷¹ ».

La seule raison que M^{me} Turnbull peut voir pour justifier la fusion proposée par la commissaire Dawson serait de vouloir régler une fois pour toutes les interrogations soulevées par le fait qu'une personne cumule deux fonctions¹⁷². Selon M^{me} Turnbull,

Un tel exercice de fusion n'aurait de valeur que s'il permettait, au-delà de la seule rationalisation des règlements, d'enclencher un véritable débat pour essayer de comprendre à quel point il peut être complexe d'être à la fois ministre et député et comment on peut agir de façon éthique au nom de ses commettants à titre de député tout en assumant les responsabilités et les pouvoirs qui viennent avec la fonction de ministre.¹⁷³

Au nom du Bureau du Conseil privé, M. Wild a rappelé aux membres du Comité, lors de sa comparution, que

Si les deux régimes sont réunis dans une seule loi, il s'agira de voir comment organiser la révision de cette loi et comment la modifier étant donné que vous auriez des responsabilités politiques partagées. Une partie de la loi relèverait du pouvoir exécutif – le gouvernement et mon bureau – et l'autre du pouvoir législatif et du comité parlementaire qui réexaminera les règles s'appliquant aux députés¹⁷⁴.

Concernant cette recommandation de la commissaire Dawson d'harmoniser la Loi et le Code, M^{me} Morrison, en s'appuyant sur son expérience ontarienne, a argué qu'il s'agissait d'une idée sensée qui rendrait les règles applicables aux élus plus claires pour ceux-ci¹⁷⁵.

À titre de commissaire à l'intégrité, j'ai divers mandats dans des domaines de compétence qui se chevauchent et dans lesquels des parties interagissent, comme les élus et les lobbyistes. Des définitions claires, identiques ou du moins une terminologie semblable dans les deux lois me facilitent beaucoup la tâche. Les cas où la terminologie diffère ne font que créer de la confusion pour les personnes visées par les lois et règles¹⁷⁶.

Le Comité note la recommandation de la commissaire à l'effet d'harmoniser la Loi et le Code et rappelle l'importance de garder à l'esprit le fait qu'il s'agit de deux régimes

171 *Ibid.*, p. 5.

172 ETHI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 41^e législature, 6 février 2013, 1610 (Lori Turnbull, Université Dalhousie).

173 *Ibid.*

174 ETHI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 41^e législature, 13 février 2013, 1610 (Joe Wild, Bureau du Conseil privé).

175 ETHI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 41^e législature, 6 mars 2013, 1610 (Lynn Morrison, commissaire à l'intégrité de l'Ontario).

176 *Ibid.*

distincts, dont l'un relève du pouvoir exécutif et l'autre du pouvoir législatif, dans toute tentative d'harmonisation.

I. Autres modifications possibles

Outre les grands thèmes identifiés par la commissaire dans son mémoire, le Comité estime qu'il est important de se pencher également sur les autres possibilités de modifications de la *Loi sur les conflits d'intérêts* suivantes, qui ont fait l'objet de débats lors de son examen législatif.

1. Définitions et objet de la Loi (art. 1 à 3)

a. Définitions (art. 2)

(i) « Conflit d'intérêts apparent »

L'expression « conflit d'intérêts apparent » n'est actuellement pas définie dans la Loi. Le rapport de la Commission Oliphant contient une recommandation visant les conflits d'intérêts apparents :

La définition de « conflit d'intérêts » de la *Loi* devrait être révisée de façon à englober les « conflits d'intérêts apparents », s'entendant d'une situation où une personne raisonnablement bien informée peut convenablement avoir une perception raisonnable que la capacité d'un titulaire de charge publique d'exercer un pouvoir officiel ou d'exécuter un devoir ou une fonction officielle sera ou doit avoir été teintée par son intérêt personnel ou par l'intérêt personnel d'un parent ou d'un ami¹⁷⁷.

Dans son mémoire, Démocratie en surveillance reprend cette recommandation de la Commission Oliphant et recommande à son tour d'« ajouter une règle applicable à la Loi, au Code des députés et au Code des sénateurs interdisant à quiconque de se trouver en situation de conflit d'intérêts apparent ou prévisible¹⁷⁸ ».

En se référant à la recommandation de la Commission Oliphant, M. Greene a notamment donné l'exemple de la Colombie-Britannique, où les conflits d'intérêts apparents font partie de la législation applicable en matière de conflits d'intérêts¹⁷⁹.

177 Commission d'enquête concernant les allégations au sujet des transactions financières et commerciales entre Karlheinz Schreiber et le très honorable Brian Mulroney, Rapport final, [Volume 3 : Politiques et conclusions et recommandations consolidées](#), 31 mai 2010, recommandation 6, p. 566.

178 Démocratie en surveillance, [Mettre un terme aux actes et aux décisions contraires à l'éthique de tous les acteurs de la politique fédérale en renforçant la Loi sur les conflits d'intérêts, les codes de conduite des sénateurs et des députés, les lois et codes connexes, et les mesures d'application. Présentation de Démocratie en surveillance et de la Government Ethics Coalition au Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique](#), 5 février 2013, recommandation 6, p. 3. [LA VERSION ÉLECTRONIQUE EST DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT]

179 ETHI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 41^e législature, 4 février 2013, 1535 (Ian Greene, McLaughlin Collège de l'Université York).

Selon lui, « [o]n s'assure simplement de cette manière que la loi va un peu plus loin en exigeant des députés le respect de normes plus rigoureuses¹⁸⁰ ».

Lors de sa comparution devant le Comité, M. Levine a abondé dans le même sens :

J'estime primordiale la recommandation de la Commission Oliphant en faveur de l'intégration de la notion d'apparence de conflit d'intérêts dans la loi. Je sais que certains soutiennent qu'il n'est pas nécessaire de définir l'apparence de conflit d'intérêts parce qu'il est déjà question de perception dans d'autres parties de la loi, mais je crois très respectueusement que ces gens-là ont tort¹⁸¹.

Appelé à expliquer en quoi consiste ce concept, M. Greene l'a défini comme étant l'apparence d'un conflit d'intérêts aux yeux de toute personne raisonnable au courant de tous les faits pertinents¹⁸². Selon lui, ce concept juridique « signifie qu'en vertu de la loi, les gens doivent prendre des précautions supplémentaires pour qu'aucune personne raisonnable n'ait l'impression qu'ils se trouvent en situation de conflit d'intérêts¹⁸³ ». M. Greene a expliqué la situation entourant la disposition en vigueur en Colombie-Britannique :

Le commissaire [de la Colombie-Britannique] est là pour conseiller les titulaires sur la façon d'éviter les apparences de conflits d'intérêts. Si une personne se trouve en situation d'apparence de conflit d'intérêts, les conséquences seront aussi graves que si elle s'était trouvée en situation de conflit d'intérêts réel. Ces précautions supplémentaires sont fondées. Elles donnent de la crédibilité au système¹⁸⁴.

Selon M. Greene, une définition contenant le terme « apparent » serait plus claire que si ce terme est sous-entendu dans une autre disposition. Le fait de clarifier cette définition ferait donc en sorte que les députés soient moins susceptibles d'enfreindre les règles par accident¹⁸⁵.

M. Conacher a fait valoir devant le Comité qu'une règle concernant les conflits d'intérêts apparents existe déjà pour tous les fonctionnaires visés par la Loi, excepté ceux qui occupent les postes les plus élevés.

La loi britanno-colombienne impose aussi cette règle aux politiciens. La question est aussi abordée dans les principes du guide de conduite des ministres, du code des

180 *Ibid.*

181 *Ibid.*, 1545 (Gregory J. Levine, à titre personnel).

182 *Ibid.*, 1605 (Ian Greene, McLaughlin Collège de l'Université York).

183 *Ibid.*

184 *Ibid.*

185 *Ibid.*, 1610.

députés et du code du Sénat. Il ne vous reste plus qu'à rendre obligatoire l'application de la règle. Il faut qu'il y ait une norme en vigueur sur les conflits d'intérêts apparents¹⁸⁶.

Abordant la même question par la négative, M^{me} Turnbull ne voit quant à elle « aucune raison de ne pas ajouter la notion d'apparence de conflit d'intérêts et quel en serait le désavantage¹⁸⁷ ».

M. Conacher a souligné l'importance d'avoir une définition de « conflit d'intérêts apparent » en faisant valoir qu'

[u]ne norme en matière de conflit d'intérêts apparent doit être accompagnée d'un règlement qui explique ce qu'est un conflit d'intérêts apparent. Sinon, la commissaire doit publier un bulletin d'interprétation, car personne ne pourra porter d'accusations. En raison de toutes les situations potentielles qui existent, il serait injuste d'adopter la notion d'apparence ou de conflit d'intérêts potentiel sans les définir¹⁸⁸.

Selon M. Sossin, les conflits d'intérêts réels sont très difficiles à établir dans de nombreux cas alors que la perception de conflit est souvent beaucoup plus claire¹⁸⁹. À son avis,

les gens se soucient de plus en plus de ne rien faire qui puisse donner l'impression d'un conflit d'intérêts aux yeux d'un observateur raisonnable. C'est certainement une norme juridique que l'on connaît bien en droit administratif à l'égard des prises de décisions. De plus en plus, [...] on a tendance à partir du principe que la perception de conflit d'intérêts peut être aussi préjudiciable qu'un conflit réel¹⁹⁰.

M. Sossin a expliqué qu'une jurisprudence considérable existe à ce sujet en raison du critère de crainte raisonnable de partialité utilisé en droit administratif par les décideurs, les organismes de réglementation ainsi que les entités quasi judiciaires et politiques¹⁹¹. Selon lui, cette jurisprudence permet largement de déterminer lorsqu'il y a perception de partialité aux yeux d'une personne raisonnable.

C'est, je pense, ce que visent les dispositions à l'égard des conflits d'intérêts lorsqu'un intérêt personnel risque de saper la confiance du public dans l'exercice du pouvoir public. Pour la même raison, selon ce critère juridique, il n'est pas nécessaire de prouver la partialité. Il serait trop difficile, trop imprévisible de prouver ce que pense une personne. Par conséquent, la crainte raisonnable de partialité, ce critère objectif, doit être l'opinion

186 ETHI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 41^e législature, 6 février 2013, 1540 (Duff Conacher, Démocratie en surveillance et Réseau d'éthique gouvernementale).

187 *Ibid.*, 1650 (Lori Turnbull, Université Dalhousie).

188 *Ibid.*, 1700 (Duff Conacher, Démocratie en surveillance et Réseau d'éthique gouvernementale).

189 ETHI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 41^e législature, 13 février 2013, 1630 (Lorne Sossin, faculté de droit Osgoode Hall de l'Université York).

190 *Ibid.*

191 *Ibid.*, 1650.

d'un observateur raisonnable et non pas celle d'un observateur partisan. C'est pour empêcher un usage abusif de ce critère.

W. Scott Thurlow, de l'Institut de relations gouvernementales du Canada (IRGC), a expliqué que son organisation considère que pour les titulaires de charge publique, la Loi établit sans conteste les critères et la signification d'un conflit d'intérêts « réel » seulement¹⁹².

J'utilise le terme « sans conteste » parce que le comité a entendu des témoignages indiquant que les critères établissant l'apparence de conflit d'intérêts sont implicites dans la loi. D'un autre côté, le Code de déontologie des lobbyistes vise explicitement tant les conflits réels que les apparences de conflit. Cela crée une norme d'éthique qui pourrait être vue comme plus élevée pour les lobbyistes que pour les titulaires d'une charge publique, et une situation où les lobbyistes peuvent être coupables de mettre des titulaires d'une charge publique en conflit d'intérêts même si ceux-ci ne le sont pas¹⁹³.

Cette situation lui fait conclure qu'il est important d'ajouter une définition de « conflit d'intérêts apparent » dans la Loi, parce que cette définition permettrait aux agents du Parlement et aux juges d'interpréter la Loi de la façon la plus précise possible¹⁹⁴.

Selon M. Fraser, le public est vendu à la notion de conflit d'intérêts apparent : ce dernier croit désormais qu'un simple soupçon, voire l'ombre d'un conflit d'intérêts, justifie la tenue d'une enquête¹⁹⁵. En faisant référence à la loi britanno-colombienne, M. Fraser a souligné l'importance de veiller à ce que la définition de conflit d'intérêts apparent soit très objective¹⁹⁶. Il a expliqué que le libellé de cette définition étant très permissif, une simple impression sera clairement insuffisante pour conclure à l'existence d'un conflit d'intérêts, mais le fait qu'il y ait apparence de conflit d'intérêts sera suffisant pour que l'affaire soit soumise à son bureau¹⁹⁷. M. Fraser a ajouté qu'il est nécessaire, afin de rendre ce genre de loi efficace, de mobiliser le public. Cette mobilisation serait d'autant plus solide si la Loi incluait une disposition sur l'apparence de conflits d'intérêts¹⁹⁸.

L'un des objectifs de la Loi est d'assurer la confiance du public dans un gouvernement qui respecte l'éthique et dans l'exercice équitable de la puissance publique, selon M. Dodek¹⁹⁹. Celui-ci estime que si la norme ne s'applique qu'aux conflits d'intérêts

192 ETHI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 41^e législature, 4 mars 2013, 1530 (W. Scott Thurlow, Institut de relations gouvernementales du Canada).

193 *Ibid.*

194 *Ibid.*, 1555.

195 ETHI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 41^e législature, 6 mars 2013, 1640 (Paul D.K. Fraser, commissaire aux conflits d'intérêts de la Colombie-Britannique).

196 *Ibid.*

197 *Ibid.*

198 *Ibid.*, 1645.

199 ETHI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 41^e législature, 18 mars 2013, 1625 (Adam Dodek, Université d'Ottawa).

réels, cela ne suscitera pas beaucoup de cette confiance chez le public²⁰⁰. D'après lui, il est nécessaire qu'une règle s'applique aux conflits d'intérêts perçus comme tels, ou aux conflits d'intérêts apparents, pour que le public garde confiance dans le gouvernement²⁰¹.

D'un autre point de vue, la commissaire Dawson a tenu à faire une mise en garde. Selon elle, « on ne peut pas ajouter des mots dans la loi parce qu'ils se trouvent dans les lois de quelqu'un d'autre. Il faut tenir compte des dispositions auxquelles on les ajoute et voir s'ils sont vraiment nécessaires²⁰². » Elle a affirmé :

Peu m'importe que vous ajoutiez une disposition supplémentaire au sujet des conflits d'intérêts apparents, puisque je pense que la loi en traite déjà. Cela créera toutefois une certaine confusion dans les dispositions où ces conflits « apparents » sont déjà couverts, et cela fait fond sur le concept du conflit d'intérêts.

Ce que je dis, c'est que si vous apportez un amendement pour ajouter le mot « apparent », il faudra examiner soigneusement toutes les dispositions qui seront touchées et vérifier qu'elles demeurent logiques.

Je ne crois pas que ce soit nécessaire, mais je ne m'y oppose pas²⁰³.

M. Fraser a expliqué qu'il était d'accord avec la commissaire Dawson lorsqu'elle affirme que la Loi contient déjà des dispositions qui incluent implicitement les conflits d'intérêts apparents²⁰⁴. « Je crois cependant qu'il serait mieux que cela soit énoncé explicitement, et pas seulement aux fins de relations publiques, mais bien aussi pour protéger l'intégrité de notre législation moderne », a-t-il précisé²⁰⁵.

(ii) « Conflit d'intérêts »

Actuellement, l'expression « conflit d'intérêts » n'est pas définie dans les dispositions définitives de la Loi. L'article 4 prévoit cependant que :

Pour l'application de la présente loi, un titulaire de charge publique se trouve en situation de conflit d'intérêts lorsqu'il exerce un pouvoir officiel ou une fonction officielle qui lui fournit la possibilité de favoriser son intérêt personnel ou celui d'un parent ou d'un ami ou de favoriser de façon irrégulière celui de toute autre personne.

200 *Ibid.*

201 *Ibid.*

202 ETHI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 41^e législature, 11 février 2013, 1610 (Mary Dawson, commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique).

203 *Ibid.* Voir également : ETHI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 41^e législature, 18 mars 2013, 1640 (Mary Dawson, commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique).

204 ETHI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 41^e législature, 6 mars 2013, 1645 (Paul D.K. Fraser, commissaire aux conflits d'intérêts de la Colombie-Britannique).

205 *Ibid.*

Dans son mémoire, la commissaire recommande de modifier la Loi pour ajouter une définition de « conflit d'intérêts » à l'article 2 à partir du libellé de l'actuel article 4²⁰⁶.

Conséquence directe de cette recommandation, la commissaire recommande également d'ajouter à la Loi un nouvel article 4, plus général, « de manière à interdire les titulaires de charge publique d'exercer un pouvoir officiel ou une fonction officielle s'ils savent ou devraient raisonnablement savoir qu'ils se trouveraient en situation de conflit d'intérêts²⁰⁷ ».

Dans son mémoire, la commissaire explique le raisonnement à la base de ces recommandations:

Le fait que l'article 4 se trouve dans la partie 1, sous la rubrique « Règles régissant les conflits d'intérêts », a été à la source d'une certaine confusion. J'ai reçu des demandes d'enquête en raison d'une contravention présumée de l'article 4 seulement. Or, il est impossible de contrevenir à l'article 4, puisque celui-ci ne contient aucune règle de conduite de fond. [...] Pour cette raison, le contenu de l'article 4 serait plus pertinent s'il se trouvait à l'article 2, sous la rubrique « Définitions »²⁰⁸.

De plus, la commissaire recommande que la définition de « conflit d'intérêts » soit élargie « pour inclure les "entités" de même que les "personnes", comme suit : "ou de favoriser de façon irrégulière l'intérêt personnel de toute autre personne ou entité"²⁰⁹ ».

Selon la commissaire, « [l']ajout du terme "entité" éliminerait une faille devenue évidente dans l'application de la Loi. L'utilisation du terme "entité" dans la Loi permettrait aussi d'harmoniser le libellé de la Loi avec les dispositions semblables du Code des députés²¹⁰. »

206 Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique, « [Loi sur les conflits d'intérêts : Examen quinquennal de la Loi](#) », mémoire présenté au Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, 30 janvier 2013, recommandation 2-2, p. 8.

207 *Ibid.*, recommandation 3-1, p. 19.

208 *Ibid.*, p. 8.

209 *Ibid.*, recommandation 2-3, p. 9.

210 *Ibid.*, p. 9.

Une recommandation apparaissant dans le mémoire de Démocratie en surveillance va dans le même sens que celle de la commissaire, en prévoyant d' « élargir la définition de “conflit d'intérêts” dans la Loi, le Code des députés et le Code des sénateurs pour y ajouter l'interdiction pour quiconque d'agir lorsqu'il ou elle pourrait servir les intérêts de tout type d'“entité”²¹¹. »

(iii) « Emploi »

Il n'existe pas de définition d'« emploi » dans la Loi. M. Greene²¹² et M. Levine²¹³ ont tous deux suggéré qu'on examine la définition d'« emploi » proposée par la Commission Oliphant. Cette dernière a recommandé la définition suivante :

« emploi » – Aux fins de l'article 10, des paragraphes 24(1), 24(2) et 35(1) et de l'alinéa 39(3)*b*) s'entend de toute forme d'emploi extérieur ou de relation d'affaires supposant la prestation de services par un titulaire de charge publique, un titulaire de charge publique principal ou un ex-titulaire de charge publique principal, selon le cas, y compris sans s'y limiter les services à titre de dirigeant, d'administrateur, d'employé, de mandataire, d'avocat, de consultant, d'entrepreneur, d'associé ou de fiduciaire²¹⁴.

(iv) « Intérêt personnel »

La définition actuelle d'« intérêt personnel » dans la Loi exclut « l'intérêt dans une décision ou une affaire : a) de portée générale; b) touchant le titulaire de charge publique faisant partie d'une vaste catégorie de personnes; c) touchant la rémunération ou les avantages sociaux d'un titulaire de charge publique ».

Lors de sa comparution devant le Comité, M. Conacher a fait remarquer que :

Cette échappatoire que la commissaire omet de mentionner fait en sorte que la loi ne s'applique pas à 99 % des activités, ce qui la rend plutôt inutile. Il est presque impossible de se retrouver dans une situation de conflit d'intérêts. Le ministre des Finances pourrait avoir un million de dollars d'actions dans toutes les banques du pays et pouvoir apporter des modifications à la Loi sur les banques étant donné que le conflit d'intérêts n'existe

211 Démocratie en surveillance, [Mettre un terme aux actes et aux décisions contraires à l'éthique de tous les acteurs de la politique fédérale en renforçant la Loi sur les conflits d'intérêts, les codes de conduite des sénateurs et des députés, les lois et codes connexes, et les mesures d'application, Présentation de Démocratie en surveillance et de la Government Ethics Coalition au Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique](#), 5 février 2013, recommandation 11, p. 4. [LA VERSION ÉLECTRONIQUE EST DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT]

212 ETHI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 41^e législature, 4 février 2013, 1535 (Ian Greene, McLaughlin College de l'Université York).

213 *Ibid.*, 1550 (Gregory J. Levine, à titre personnel).

214 Commission d'enquête concernant les allégations au sujet des transactions financières et commerciales entre Karlheinz Schreiber et le très honorable Brian Mulroney, Rapport final, [Volume 3 : Politiques et conclusions et recommandations consolidées](#), 31 mai 2010, recommandation 5, p. 562.

pas pour les questions d'application générale. Si cette échappatoire n'est pas éliminée, les mesures prises n'auront pas vraiment d'incidence²¹⁵.

Une recommandation contenue dans le mémoire de Démocratie en surveillance va dans le même sens :

supprimer les lacunes se rapportant aux notions de « portée générale » et de « vaste catégorie de personnes » contenues dans la définition d'« intérêt personnel » à l'article 2 de la Loi, au paragraphe 3(2) du Code des députés et au paragraphe 11(1) du Code des sénateurs²¹⁶.

De plus, une autre recommandation de Démocratie en surveillance propose d'« élargir la définition d'« intérêt personnel » dans la Loi, le Code des députés et le Code des sénateurs pour y ajouter les intérêts politiques (comme les collectes de fonds et les activités relatives à la campagne)²¹⁷ ».

Mettant en parallèle la notion d'« intérêt personnel », qui se trouve à l'article 4 de la Loi, et celle d'« intérêt particulier », M. Boisvert considère qu'

il devrait être très clair que les intérêts particuliers dépassent largement l'intérêt direct du titulaire de charge publique et de sa famille. On voit dans la loi qu'il s'agit grosso modo d'un champ d'application plutôt limité. Or cela pose un problème important. Les intérêts particuliers peuvent être complètement extérieurs à la sphère privée du titulaire de charge publique. Une réflexion importante devrait se faire à cet égard²¹⁸.

(v) « Titulaire de charge publique »

Tel que mentionné précédemment, la Loi s'applique uniquement aux « titulaires de charge publique ».

215 ETHI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 41^e législature, 6 février 2013, 1555 (Duff Conacher, Démocratie en surveillance et Réseau d'éthique gouvernementale).

216 Démocratie en surveillance, [Mettre un terme aux actes et aux décisions contraires à l'éthique de tous les acteurs de la politique fédérale en renforçant la Loi sur les conflits d'intérêts, les codes de conduite des sénateurs et des députés, les lois et codes connexes, et les mesures d'application. Présentation de Démocratie en surveillance et de la Government Ethics Coalition au Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique](#), 5 février 2013, recommandation 7, p. 3. [LA VERSION ÉLECTRONIQUE EST DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT]

217 *Ibid.*, recommandation 9, p. 4. [LA VERSION ÉLECTRONIQUE EST DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT]

218 ETHI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 41^e législature, 25 février 2013, 1535 (Yves Boisvert, École nationale d'administration publique).

À propos de cette définition, la commissaire recommande « [q]ue la Loi soit modifiée pour énumérer les agents du Parlement qui sont censés être inclus ou exclus de l'application de la Loi²¹⁹ ». La commissaire explique son raisonnement ainsi :

Un autre groupe de hauts fonctionnaires, nommés en vertu de différentes lois, sont parfois désignés comme de hauts fonctionnaires du Parlement, et parfois comme des agents du Parlement. Traditionnellement, le Bureau du Conseil privé les a désignés comme des agents. Ce groupe comprend le vérificateur général du Canada, le directeur général des élections, le commissaire aux langues officielles, le commissaire à l'information, le commissaire à la protection de la vie privée, le commissaire au lobbying et le commissaire à l'intégrité du secteur public. Ils étaient assujettis aux codes qui ont précédé la Loi sur les conflits d'intérêts. J'ai donc continué à appliquer la Loi à leur endroit. S'il est prévu qu'une partie ou la totalité d'entre eux ne soit pas visée par la Loi, il faudrait que cette exception soit indiquée expressément dans celle-ci²²⁰.

La commissaire recommande également « [q]ue la définition de "titulaire de charge publique" soit élargie pour inclure les personnes dont les nominations sont approuvées par le gouverneur en conseil²²¹ ». La commissaire explique que

la nomination de certaines personnes (comme les directeurs de musées et le gouverneur de la Banque du Canada) ne nécessite que l'approbation du gouverneur en conseil. Dans ces circonstances, les personnes sont nommées par leur organisation. Les personnes qui font partie de cette catégorie ne sont pas visées par la Loi, mais la plupart d'entre elles ont accepté volontairement de se conformer aux dispositions de la Loi. Leur exclusion ne semble être qu'une omission et il faudrait indiquer expressément qu'elles sont assujetties à la Loi²²².

Cette recommandation reçoit l'appui de l'ABC. En effet, dans son mémoire, l'ABC fait la recommandation suivante :

les définitions de « titulaire de charge publique » et « titulaire de charge publique principal » devraient être modifiées pour inclure toute personne (p. ex., le gouverneur de la Banque du Canada) qui est nommée à une charge avec l'agrément du gouverneur en conseil²²³.

Dans le même ordre d'idées, la première recommandation de Démocratie en surveillance est de « [m]odifier les définitions pour veiller à ce que la Loi s'applique à

219 Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique, « [Loi sur les conflits d'intérêts : Examen quinquennal de la Loi](#) », mémoire présenté au Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, 30 janvier 2013, recommandation 2-6, p. 14.

220 *Ibid.*, p. 14.

221 *Ibid.*, recommandation 2-10, p. 16.

222 *Ibid.*, p. 16.

223 Association du Barreau canadien, [Examen législatif de la Loi sur les conflits d'intérêts](#), février 2013, recommandation 3, p. 7–8.

toutes les personnes nommées par le Cabinet et à l'ensemble du personnel ministériel et des conseillers²²⁴ ».

(vi) « Titulaire de charge publique principal »

Tel que mentionné précédemment, les titulaires de charge publique principaux ont des obligations plus lourdes que les titulaires de charge publique (non principaux) à l'égard de plusieurs dispositions-clés de la Loi. Celles-ci concernent par exemple les activités interdites, le dessaisissement, la déclaration de cadeaux, la communication d'offres et l'obligation de faire différentes déclarations.

Dans son mémoire, la commissaire note que « [l]a définition de 'titulaire de charge publique principal' ne comporte aucune exception pour les personnes nommées par le gouverneur en conseil à titre intérimaire, de façon temporaire ou pour une courte période²²⁵. » La commissaire explique ainsi sa façon de procéder pour traiter ce genre de cas et la solution qu'elle propose :

Le Commissariat tient compte de la durée de la nomination intérimaire pour déterminer les mesures que ces personnes doivent appliquer pour satisfaire aux exigences de la Loi en ce qui concerne, entre autres, le dessaisissement.

Il est possible de régler cette situation directement en excluant de la définition de « titulaire de charge publique principal » les personnes nommées à titre intérimaire de façon temporaire, ou pour un mandat de six mois ou moins. De cette façon, ils continueraient de satisfaire à la définition de « titulaire de charge publique »²²⁶.

Par rapport à cette définition, la commissaire recommande également de modifier la définition de « titulaire de charge publique principal » afin d'exclure expressément les stagiaires et les étudiants occupant un emploi d'été qui font partie du personnel ministériel et dont le mandat est de moins de six mois²²⁷. Ces derniers continueraient cependant de satisfaire à la définition de « titulaire de charge publique »²²⁸.

224 Démocratie en surveillance, [Mettre un terme aux actes et aux décisions contraires à l'éthique de tous les acteurs de la politique fédérale en renforçant la Loi sur les conflits d'intérêts, les codes de conduite des sénateurs et des députés, les lois et codes connexes, et les mesures d'application, Présentation de Démocratie en surveillance et de la Government Ethics Coalition au Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique](#), 5 février 2013, p. 2. [LA VERSION ÉLECTRONIQUE EST DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT]

225 Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique, « [Loi sur les conflits d'intérêts : Examen quinquennal de la Loi](#) », mémoire présenté au Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, 30 janvier 2013, p. 18. La recommandation de la commissaire 2-12 prévoit « [q]ue la définition de " titulaire de charge publique principal " exclut expressément les personnes nommées par le gouverneur en conseil à titre intérimaire de façon temporaire pour six mois ou moins, ou pour un mandat de six mois ou moins. Ils continueraient de satisfaire à la définition de " titulaire de charge publique ". »

226 *Ibid.*, p. 18.

227 *Ibid.*, recommandation 2-11, p. 18.

228 *Ibid.*

Selon la commissaire, la courte période d'emploi des stagiaires et des étudiants et la nature des tâches qu'ils accomplissent généralement ne justifient pas le niveau élevé des obligations auxquelles ils doivent se conformer²²⁹. Elle souligne également que les stagiaires et les étudiants sont tenus de compléter le processus de conformité initiale dans les 120 jours suivant leur nomination, alors que leur période d'emploi dépasse rarement ce délai²³⁰.

Abondant dans le même sens, l'ABC recommande que « les stagiaires et les étudiants occupant un emploi d'été et dont le mandat est de moins de six mois devraient être exclus de la définition de "titulaire de charge publique principal"²³¹ ».

2. Objet de la Loi (art. 3)

À l'heure actuelle, l'alinéa 3a) indique que la Loi a pour objet : « d'établir à l'intention des titulaires de charge publique des règles de conduite claires au sujet des conflits d'intérêts et de l'après-mandat ». M. Wild, du Bureau du Conseil privé, a expliqué ainsi la teneur de cette disposition :

Comme le montre la disposition de déclaration d'objet, la loi vise à définir clairement les règles applicables aux titulaires de charge publique, tout en veillant à ce que ces lois ne soient pas restrictives ou lourdes au point de dissuader des personnes expérimentées et compétentes d'assumer une charge publique ou de nuire aux échanges entre les secteurs privé et public²³².

Dans son mémoire, la commissaire recommande de modifier l'alinéa 3a) de la manière suivante pour refléter l'objectif global de la Loi :

3. La présente loi a pour objet :

a) d'établir à l'intention des titulaires de charge publique des règles de conduite claires au sujet des conflits d'intérêts et de l'après-mandat afin de préserver et d'accroître la confiance du public dans l'intégrité des titulaires de charge publique, de même que la confiance dans l'objectivité et l'impartialité du processus de prise de décisions du gouvernement²³³.

La commissaire explique le raisonnement à la base de sa recommandation ainsi :

229 *Ibid.*, p. 17.

230 *Ibid.*

231 Association du Barreau canadien, [Examen législatif de la Loi sur les conflits d'intérêts](#), février 2013, recommandation 4, p. 8.

232 ETHI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 41^e législature, 13 février 2013, 1530 (Joe Wild, Bureau du Conseil privé).

233 Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique, « [Loi sur les conflits d'intérêts : Examen quinquennal de la Loi](#) », mémoire présenté au Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, 30 janvier 2013, recommandation 2-1, p. 7.

Le précurseur de la Loi, c'est-à-dire le *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat (2006)*, ainsi que le *Code régissant les conflits d'intérêts des députés* (le Code des députés), comprennent tous deux un énoncé indiquant qu'ils ont pour objectif d'accroître la confiance du public dans l'objectivité et l'impartialité des titulaires de charge publique. Afin de faire ressortir la raison d'être de la Loi, je recommande d'ajouter un énoncé semblable à la Loi²³⁴.

Tout en appuyant cette recommandation, M. Levine a ajouté lors de sa comparution qu'il serait utile d'énoncer clairement dans le préambule de la Loi la nécessité d'un comportement éthique au sein du gouvernement et les aspirations visées par la Loi²³⁵. Selon lui,

[I]a loi est loin de se limiter aux seuls conflits d'intérêts. Contrairement à ce qu'indique son titre, la loi encadre des comportements qui vont au-delà des conflits d'intérêts : influence répréhensible, délit d'initié, acceptation inappropriée de cadeaux, etc. Selon la définition classique, il y a conflit d'intérêts lorsqu'un titulaire de charge publique a la possibilité de prendre une décision qui ira dans le sens de ses propres intérêts.

La loi décrit des façons d'éviter de telles situations, mais d'autres gestes, comme l'influence répréhensible pouvant être exercée, par exemple, dépassent largement le cadre du simple conflit d'intérêts. Il s'agit carrément d'écarts de conduite²³⁶.

3. Interdiction de solliciter des fonds (art. 16)

À l'article 16, la Loi interdit formellement aux titulaires de charge publique de « solliciter personnellement des fonds d'une personne ou d'un organisme si l'exercice d'une telle activité plaçait le titulaire en situation de conflit d'intérêts ». Au sujet de cet article, la commissaire explique dans son mémoire que :

Tous les titulaires de charge publique, y compris les ministres et les secrétaires parlementaires, peuvent solliciter personnellement des fonds si l'activité ne le place pas dans une situation de conflit d'intérêts. Toutefois, le risque de conflit d'intérêts est plus élevé dans le cas des ministres et secrétaires parlementaires que des autres titulaires de charge publique [...] Je remarque que le guide appliqué par le Bureau du Conseil privé intitulé *Un gouvernement responsable : Guide du ministre et du ministre d'État 2011* peut s'avérer utile aux ministres et ministres d'État en ce qui a trait aux activités de financement politique, mais ne leur interdit pas d'entreprendre ces activités²³⁷.

234 *Ibid.*, p. 7.

235 ETHI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 41^e législature, 4 février 2013, 1545 (Gregory J. Levine, à titre personnel).

236 *Ibid.*

237 Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique, « [Loi sur les conflits d'intérêts : Examen quinquennal de la Loi](#) », mémoire présenté au Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, p. 30-31.

Par conséquent, la commissaire recommande « [q]u'une règle en matière de sollicitation de fonds, plus rigoureuse que celle énoncée à l'article 16, soit mise en place pour les ministres et les secrétaires parlementaires²³⁸ ».

Lors de sa comparution devant le Comité, la commissaire a noté qu'elle n'avait pas fait de recommandation précise pour des règles plus rigoureuses, comme celles prévues au guide *Pour un gouvernement responsable : Guide du ministre et du ministre d'État*, mais ne s'est pas opposée à l'idée d'interdire à un ministre de faire des levées de fonds²³⁹. Elle a également mentionné la possibilité d'établir des règles interdisant d'accepter les levées de fonds des lobbyistes ou de certains genres de lobbyistes afin d'élargir la portée de la mesure²⁴⁰.

À propos du guide *Pour un gouvernement responsable : Guide du ministre et du ministre d'État*, M. Wild a précisé qu'il représente les attentes du premier ministre à l'égard des membres de son cabinet²⁴¹. « En fin de compte », a-t-il ajouté, « c'est au premier ministre qu'il revient de juger si, compte tenu de ces paramètres, la conduite d'un ministre justifie ou non qu'il reste en poste²⁴². »

Dans son mémoire, l'ABC propose la recommandation suivante :

la Loi devrait être modifiée de façon à y intégrer les règles sur les activités de financement figurant à l'annexe B de *Pour un gouvernement responsable*, « Les activités de financement et les rapports avec les lobbyistes : pratiques exemplaires à l'intention des ministres, des ministres d'État et des secrétaires parlementaires »²⁴³.

L'ABC explique la teneur de sa recommandation ainsi :

La commissaire recommande que la Loi soit modifiée de façon à imposer des règles plus rigoureuses en matière de sollicitation de fonds par les ministres et les secrétaires parlementaires; elle ne précise toutefois pas ce que ces règles pourraient être. La réponse évidente est de s'en remettre aux règles sur le financement qui se trouvent dans l'annexe B de *Pour un gouvernement responsable*.

Bien qu'elles soient très détaillées, les règles de *Pour un gouvernement responsable* n'ont pas force de loi. Elles sont des lignes directrices qui ne sont pas légalement

238 *Ibid.*, recommandation 3-10, p. 31.

239 ETHI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 41^e législature, 11 février 2013, 1610 (Mary Dawson, commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique).

240 *Ibid.*

241 ETHI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 41^e législature, 13 février 2013, 1600 (Joe Wild, Bureau du Conseil privé).

242 *Ibid.*

243 Association du Barreau canadien, [Examen législatif de la Loi sur les conflits d'intérêts](#), février 2013, recommandation 6, p. 12.

exécutoires. La Section de l'ABC recommande de renforcer les règles et de les rendre exécutoires en les intégrant à la *Loi sur les conflits d'intérêts*²⁴⁴.

À ce sujet, Démocratie en surveillance recommande notamment d'

ajouter à la Loi, au Code des députés et au Code des sénateurs les sept pratiques exemplaires énumérées à l'« Annexe B : activités de financement et relations avec les lobbyistes » du Guide de responsabilisation, et exiger de chaque personne visée par la Loi et les codes qu'elle se conforme à ces règles²⁴⁵.

244 *Ibid.*, p. 11–12.

245 Démocratie en surveillance, [Mettre un terme aux actes et aux décisions contraires à l'éthique de tous les acteurs de la politique fédérale en renforçant la Loi sur les conflits d'intérêts, les codes de conduite des sénateurs et des députés, les lois et codes connexes, et les mesures d'application. Présentation de Démocratie en surveillance et de la Government Ethics Coalition au Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique](#), 5 février 2013, recommandation 10, p. 4. [LA VERSION ÉLECTRONIQUE EST DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT]

Les sept pratiques exemplaires spécifiques prévues à l'annexe B du guide *Pour un gouvernement responsable* sont les suivantes :

1. les ministres, les ministres d'État et les secrétaires parlementaires doivent éviter de nommer des intervenants ministériels dans leurs équipes de financement ou de campagne, ou au sein des conseils de direction des associations de circonscription électorale;
2. les ministres, les ministres d'État et les secrétaires parlementaires doivent établir et maintenir des mesures appropriées pour éviter que les listes de noms, les coordonnées ou d'autres informations pouvant identifier des intervenants ministériels soient diffusées aux personnes qui participent aux activités de financement;
3. les ministres, les ministres d'État et les secrétaires parlementaires doivent éviter d'utiliser les locaux et le matériel du gouvernement, y compris le papier à correspondance du ministère, pour leurs activités de financement ou autre motif qui s'y rattache;
4. les ministres, les ministres d'État et les secrétaires parlementaires doivent s'assurer que leurs collecteurs de fonds évitent de solliciter des contributions politiques :
 - (i) auprès des intervenants ministériels;
 - (ii) auprès d'autres lobbyistes et des employés de firmes de lobbying.

À noter que cette restriction n'interdit pas de lancer une campagne de financement générale auprès d'un large groupe de partisans ou de partisans potentiels.

5. les ministres, les ministres d'État et les secrétaires parlementaires, ainsi que leur personnel, doivent éviter de discuter de sujets liés aux fonctions ministérielles durant une activité de financement, et demander à toute personne souhaitant en discuter de prendre rendez-vous avec le cabinet du ministre ou le ministère, selon le cas;
6. les ministres, les ministres d'État et les secrétaires parlementaires doivent s'assurer que les communications sur les activités de financement rédigées en leur nom ne suggèrent aucun lien entre ces activités et les fonctions officielles du gouvernement;
7. les ministres, les ministres d'État et les secrétaires parlementaires, ainsi que leur personnel, doivent faire preuve de prudence lorsqu'ils rencontrent des lobbyistes-conseils, et déterminer soigneusement s'il convient de rencontrer un lobbyiste-conseil en l'absence du client du lobbyiste.

Lors de sa deuxième comparution devant le Comité concernant l'examen de la Loi, la commissaire a fait les observations suivantes en commentant les recommandations des autres témoins à propos de l'article 16 :

La loi permet à tous les titulaires de charge publique, y compris les ministres et les secrétaires parlementaires, de solliciter personnellement des contributions si l'activité de financement ne les place pas dans une situation de conflit d'intérêts. J'ai exprimé mon inquiétude quant à de potentiels conflits d'intérêts, actuels ou futurs, lorsque des ministres et des secrétaires parlementaires s'engagent dans des activités de financement. J'ai recommandé l'adoption de règles plus strictes dans ce domaine. Il a été suggéré que l'interdiction absolue serait appropriée pour les ministres et les secrétaires parlementaires. Je suis à l'aise avec cette suggestion. Je ne recommande aucune modification à l'article 16 pour les autres titulaires de charge publique²⁴⁶.

4. Devoir de récusation (art. 21)

Conformément à la Loi, l'article 21 précise que tout titulaire de charge publique doit « se récuser concernant une discussion, une décision, un débat ou un vote, à l'égard de toute question qui pourrait le placer en situation de conflit d'intérêts ». Dans son mémoire, la commissaire recommande de modifier l'article 21 « pour prévoir expressément l'établissement de filtres anti-conflits d'intérêts à l'intention des titulaires de charge publique, en consultation avec le commissaire, dans les situations susceptibles de les placer en conflit d'intérêts²⁴⁷ ».

Dans son mémoire, la commissaire explique comment elle a mis en place cette pratique consistant à établir des filtres anti-conflits d'intérêts :

Très peu de récusations nous sont déclarées. Certains mécanismes sont prévus dans la Loi pour limiter les récusations, comme le dessaisissement de biens en vertu de l'article 27 et les interdictions prévues à l'article 15 concernant les activités extérieures. En outre, le Commissariat a établi des filtres anti conflits d'intérêts à l'intention des titulaires de charge publique pour éviter qu'ils ne se retrouvent dans des situations susceptibles de les placer en conflit d'intérêts. Ces mesures misent sur la collaboration des titulaires de charge publique et sont régies par l'article 29 [...] Je recommande que l'on ajoute un paragraphe à l'article 21 afin de refléter la pratique selon laquelle un filtre anti-conflits d'intérêts est établi pour les situations où le titulaire de charge publique prévoit qu'une récusation pourrait être nécessaire afin d'éviter un conflit d'intérêts²⁴⁸.

Voir : Premier ministre du Canada, [Pour un gouvernement responsable – Guide du ministre et du ministre d'État](#), 2011, p. 27–28.

246 ETHI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 41^e législature, 18 mars 2013, 1635 (Mary Dawson, commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique).

247 Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique, « [Loi sur les conflits d'intérêts : Examen quinquennal de la Loi](#) », mémoire présenté au Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, recommandation 4-5, p. 38.

248 *Ibid.*, p. 38.

Contrairement à ce que la commissaire recommande, Démocratie en surveillance propose de

ne pas légaliser les « filtres anti-conflits d'intérêts » qu'elle a créés. De tels filtres sont manifestement illégaux en vertu de Loi, et l'utilisation qu'en fait la Commissaire à l'éthique cache le nombre de fois que les personnes visées par la Loi refusent de prendre leurs responsabilités dans le cadre des processus décisionnels, information primordiale pour veiller à ce que ces personnes se conforment à la Loi²⁴⁹.

Lors de sa comparution devant le Comité, M. Conacher a ajouté que la commissaire « dit aux titulaires de charge publique qu'il est possible de créer des filtres pour qu'ils ne soient pas tenus de divulguer leurs récusations. Or, la divulgation est obligatoire en vertu de la loi, et les filtres n'y sont mentionnés nulle part. Je crois qu'ils constituent un stratagème illégal²⁵⁰ ».

5. Plaintes déposées par des membres du public

La Loi ne permet pas aux membres du public de soumettre à la commissaire une demande d'étude. M. Levine a recommandé de modifier la Loi afin d'ajouter cette possibilité :

il est important d'offrir au public des mécanismes de recours contre le comportement des titulaires de charge publique. Je ne vois pas pourquoi il en serait autrement. Le public a le plus grand intérêt pour ce que font nos représentants et ce qui se passe dans la fonction publique. Rien ne justifie de priver le public de tels mécanismes. Je comprends qu'on s'expose ainsi à des plaintes vexatoires, non fondées et frivoles. Je pense qu'on peut mettre en place un processus pour traiter ce genre de plaintes²⁵¹.

Appelée à commenter cette recommandation lors de sa comparution, la commissaire a affirmé aux membres du Comité,

Je ne crois pas que ce soit nécessaire. Si cette disposition était ajoutée à la loi, elle pourrait encourager un plus grand nombre de plaintes frivoles, parce qu'il y a des gens qui envoient des plaintes sur n'importe quoi. Je ne le recommanderais pas, mais comme je l'ai dit, je le fais déjà de par l'administration de la loi²⁵².

249 Démocratie en surveillance, [Mettre un terme aux actes et aux décisions contraires à l'éthique de tous les acteurs de la politique fédérale en renforçant la Loi sur les conflits d'intérêts, les codes de conduite des sénateurs et des députés, les lois et codes connexes, et les mesures d'application, Présentation de Démocratie en surveillance et de la Government Ethics Coalition au Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique](#), 5 février 2013, recommandation 25, p. 7. [LA VERSION ÉLECTRONIQUE EST DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT]

250 ETHI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 41^e législature, 6 février 2013, 1555 (Duff Conacher, Démocratie en surveillance et Réseau d'éthique gouvernementale).

251 ETHI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 41^e législature, 4 février 2013, 1640 (Gregory J. Levine, à titre personnel).

252 ETHI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 41^e législature, 11 février 2013, 1610 (Mary Dawson, commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique).

La commissaire a tenu à assurer le Comité que si les plaintes publiques étaient autorisées par la Loi, elle les examinerait aussi minutieusement qu'elle le fait maintenant²⁵³. Elle a ajouté :

Je ne crois pas que, dans les faits, il y aurait vraiment une différence; je crois seulement qu'il y aurait plus de plaintes, parce que ce serait en fait une incitation à déposer des plaintes.

Vous savez, je ne serais vraiment pas déçue si la loi permettait les plaintes du public. Cela ne me poserait aucun problème. Dans les faits, c'est ce que nous faisons maintenant, au moyen de notre pouvoir d'en formuler nous-mêmes, mais si le Parlement estime qu'il faut intégrer cela à la loi, je n'ai rien contre²⁵⁴.

Adoptant une position nuancée à ce sujet, M. Sossin a suggéré qu'

Il faudrait trouver un juste milieu permettant d'entendre les plaintes, puis les filtrer afin que le commissaire puisse décider lesquelles méritent qu'on y prête attention, sans avoir à enquêter de la même façon dans chacun des cas.

La loi permet, en principe, de prendre acte des préoccupations des citoyens ou d'autres parties intéressées. Mais, en même temps, si on ouvrait les vannes sans retenue, on mettrait à mal l'objectif même de la loi²⁵⁵.

Lors de sa comparution, M. Fraser a expliqué aux membres du Comité de quelle manière il traite les plaintes du public en tant que commissaire aux conflits d'intérêts de la Colombie-Britannique :

Lorsqu'une plainte est déposée, on détermine s'il y a des motifs raisonnables et probables d'y donner suite. Il s'agit d'un premier tri, si on veut.

De nombreuses plaintes du public ne passent pas cette première étape, mais la grande majorité des plaintes que j'étudie proviennent du public²⁵⁶.

M. Dodek a appuyé l'idée d'accorder le droit au public de déposer une plainte visant une activité d'un titulaire de charge publique, à condition que la commissaire considère que la plainte satisfait des critères raisonnables²⁵⁷.

253 *Ibid.*, 1625.

254 *Ibid.*

255 ETHI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 41^e législature, 13 février 2013, 1710 (Lorne Sossin, faculté de droit Osgoode Hall de l'Université York).

256 ETHI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 41^e législature, 6 mars 2013, 1625 (Paul D.K. Fraser, commissaire aux conflits d'intérêts de la Colombie-Britannique).

257 ETHI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 41^e législature, 18 mars 2013, 1615 (Adam Dodek, Université d'Ottawa).

En définitive, il s'agit de l'intérêt du public et de la confiance publique envers le sens de l'éthique du gouvernement [...] Il doit y avoir un critère de caractère raisonnable pour que le commissaire puisse accepter une plainte d'un citoyen²⁵⁸.

Le Comité prend acte des observations et des recommandations qui dénotent le besoin de clarifier le mécanisme permettant au public de déposer une plainte visant le comportement d'un titulaire de charge publique, tout en soulignant l'importance d'accorder à la commissaire le pouvoir de rejeter les plaintes qui ne méritent pas d'être retenues selon un critère raisonnable.

6. Harmonisation avec la *Loi sur le lobbying*

La *Loi sur les conflits d'intérêts* et la *Loi sur le lobbying* sont toutes deux issues de la *Loi fédérale sur la responsabilité* de 2006 et dans certains cas, leur application donne lieu à des chevauchements. Cette situation a entraîné des débats concernant une forme d'harmonisation entre les deux lois.

À cet égard, M. Patrick a proposé au Comité les trois recommandations suivantes au nom de l'IRGC :

Premièrement, que la norme servant à déterminer si un lobbyiste a mis un titulaire d'une charge publique en conflit d'intérêts soit la même que celle utilisée pour déterminer si un titulaire d'une charge publique a été mis en conflit d'intérêts par un lobbyiste.

Deuxièmement, que les règles portant sur les types de cadeaux pouvant être offerts par un lobbyiste à un titulaire d'une charge publique soient identiques à celles portant sur les types de cadeaux qu'un titulaire d'une charge publique peut accepter d'un lobbyiste.

Troisièmement, que les restrictions de l'après-mandat s'appliquant aux titulaires d'une charge publique soient simplifiées, puis administrées et interprétées par une seule autorité, à savoir la commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique²⁵⁹.

Dans le même ordre d'idées, l'ABC recommande dans son mémoire que les restrictions d'après-mandat imposées aux anciens titulaires de charge publique soient interprétées et administrées par une seule autorité, de façon uniformisée²⁶⁰.

Lors de sa comparution, M. Conacher a suggéré l'idée aux membres du Comité qu'

Il devrait y avoir une échelle progressive, qui s'applique à tout le monde selon les pouvoirs et les conflits potentiels, qui interdit toutes les formes de lobbyisme, qu'il s'agisse de lobbyisme enregistré ou non, pour une période de un à cinq ans suivant la fin

258 *Ibid.*

259 ETHI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 41^e législature, 4 mars 2013, 1530 (Jim Patrick, Institut de relations gouvernementales du Canada).

260 Association du Barreau canadien, [Examen législatif de la Loi sur les conflits d'intérêts](#), février 2013, recommandation 18, p. 20–21.

du mandat. La durée de la période devrait varier en fonction des pouvoirs de la personne quand son mandat prend fin²⁶¹.

À ce propos, la commissaire Dawson a affirmé aux membres du Comité :

Il a été suggéré une période de restriction variable en fonction de divers critères. Je n'en vois pas la nécessité. La loi prévoit déjà des périodes de restriction d'un et de deux ans, et j'ai également le pouvoir discrétionnaire de les écarter, si j'estime qu'il y va de l'intérêt public²⁶².

Selon M. Patrick, « [q]ue le test soit pour des conflits d'intérêts "réels", "apparents" ou "potentiels", la norme doit être la même pour les deux lois. Personne ne devrait être jugé avoir mis un titulaire de charge publique en conflit d'intérêts si ce dernier n'a jamais été en conflit d'intérêts, premièrement²⁶³. »

Adoptant une position prudente, M. Thurlow a témoigné, au nom de l'IRGC, à l'effet que

L'IRGC refuse de prendre position en ce moment sur les définitions que devrait établir la Loi sur le lobbying pour déterminer la valeur et la nature des cadeaux pouvant être offerts par les lobbyistes aux titulaires d'une charge publique. Cependant, nous vous recommandons fortement de faire en sorte que la Loi sur les conflits d'intérêts présente les mêmes définitions sur la valeur, la nature et l'acceptabilité des cadeaux que les titulaires d'une charge publique peuvent accepter des lobbyistes, afin d'éviter toute confusion et toute incompatibilité entre les deux lois²⁶⁴.

Lors de sa comparution devant le Comité, la commissaire au lobbying Karen E. Shepherd a souligné les différences entre la *Loi sur les conflits d'intérêts* et la *Loi sur le lobbying*, particulièrement en ce qui concerne le régime d'après-mandat. M^{me} Shepherd a expliqué que la *Loi sur le lobbying* considère certains fonctionnaires comme des titulaires d'une charge publique désignée alors que la *Loi sur les conflits d'intérêts* ne s'applique pas à eux²⁶⁵. Elle a également expliqué que les parlementaires sont des titulaires d'une charge publique désignée, mais la *Loi sur les conflits d'intérêts* ne s'applique à eux que s'ils sont ministres, ministres d'État ou secrétaires parlementaires²⁶⁶.

261 ETHI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 41^e législature, 6 février 2013, 1540 (Duff Conacher, Démocratie en surveillance et Réseau d'éthique gouvernementale). La recommandation 19 de Démocratie en surveillance est au même effet.

262 ETHI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 41^e législature, 18 mars 2013, 1635 (Mary Dawson, commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique)

263 ETHI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 41^e législature, 4 mars 2013, 1535 (Jim Patrick, Institut de relations gouvernementales du Canada).

264 Ibid., (W. Scott Thurlow, Institut de relations gouvernementales du Canada).

265 ETHI, [Témoignages](#), 1^{re} session, 41^e législature, 4 mars 2013, 1630 (Karen Shepherd, commissaire au lobbying du Canada).

266 Ibid.

Ces différences concernant les personnes visées par chaque loi causent de la confusion chez les titulaires d'une charge publique. C'est particulièrement vrai lorsqu'il s'agit de déterminer quelles restrictions concernant l'après-mandat s'appliquent à un titulaire donné.

En vertu de la Loi sur les conflits d'intérêts, les titulaires de charge publique principaux sont assujettis à une interdiction d'un ou deux ans concernant certaines activités, lesquelles peuvent inclure des activités de lobbying. La Loi sur le lobbying interdit aux titulaires d'une charge publique désignée de travailler comme lobbyistes, sauf dans certaines circonstances, pour une période de cinq ans. Cela peut créer de la confusion chez les personnes qui sont visées par les deux lois.

Il est essentiel d'expliquer clairement aux anciens titulaires d'une charge publique qu'il y a deux régimes différents qui s'appliquent à l'après-mandat, de manière à ce qu'ils ne se retrouvent pas en violation de l'un d'eux²⁶⁷.

Le Comité prend acte des observations et recommandations portant sur l'harmonisation de la *Loi sur les conflits d'intérêts* avec la *Loi sur le lobbying* et considère que celles-ci devraient être évaluées à la lumière des recommandations formulées par le Comité à la suite de son examen législatif de la *Loi sur le lobbying*.

RECOMMANDATIONS DU COMITÉ

À la lumière de l'ensemble des observations et des recommandations des témoins et des parties prenantes formulées au cours de son examen législatif, le Comité invite le gouvernement à modifier la *Loi sur les conflits d'intérêts* et toute autre loi nécessaire de la manière exposée ci-dessous.

A. Définitions

Afin de minimiser la nécessité de faire une interprétation extensive de la Loi, le Comité recommande :

Recommandation 1

Modifier la définition de « titulaire de charge publique » pour y inclure :

- **les membres des organismes qui négocient collectivement avec le gouvernement du Canada;**
- **les personnes nommées par décret qui ne sont pas visées par la Loi (par exemple le gouverneur de la Banque du Canada).**

267 *Ibid.*

Recommandation 2

Modifier la définition de « titulaire de charge publique principal » afin qu'elle ressemble davantage à celle que l'on donne de « titulaire d'une charge publique désignée » dans la *Loi sur le lobbying*.

Recommandation 3

Définir, de façon à empêcher la prise de décisions arbitraires ou vagues, ce que veut dire :

- « ami » d'un titulaire de charge publique²⁶⁸;
- « contrat » ou « relation d'emploi »²⁶⁹.

Recommandation 4

Définir l'expression « traitement de faveur », qui se trouve à l'article 7 de la Loi.

Recommandation 5

Préciser ce qui ne doit pas être considéré comme un conflit d'intérêts dans le cadre des fonctions des titulaires de charges publiques.

B. Activités interdites

Le Comité recommande de modifier l'article 15 de la Loi de la manière suivante :

Recommandation 6

Tel que proposé par le Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique (recommandation 3-8), « [q]ue le commissaire ait le pouvoir d'autoriser un titulaire de charge publique principal à exercer les activités extérieures interdites en vertu du paragraphe 15(1) si celles-ci ne sont pas incompatibles avec la charge publique ou les obligations officielles du titulaire de charge publique principal ».

268 Le terme « ami » figure aux articles 4, 8, 9 et 23 et aux paragraphes 11(2) et 25(5) de la *Loi sur les conflits d'intérêts*.

269 Les expressions « contrat » et « relation d'emploi » figurent aux paragraphes 14(1) à (4).

Recommandation 7

Ajouter, à l'article 15 de la Loi, une exception autorisant les titulaires de charge publique principaux à participer à titre personnel ou bénévole à des organismes ou à des événements considérés comme compatibles avec leurs fonctions de titulaires de charge publique.

C. Administration et application de la Loi

Le Comité invite le gouvernement à apporter les modifications ci-dessous à la *Loi sur les conflits d'intérêts* afin d'accroître l'équité et de protéger les droits des titulaires de charge publique qui pourraient faire l'objet d'une demande d'étude devant la commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique.

Recommandation 8

Assurer la confidentialité de l'étude d'une plainte jusqu'à la publication du rapport par la commissaire, à l'exception des circonstances décrites aux recommandations 12 et 13.

Recommandation 9

Normaliser le processus de dépôt et d'examen des plaintes. Le paragraphe 45(1) de la Loi devrait être pris en considération dans le cadre de la normalisation du processus de dépôt de plaintes.

Recommandation 10

Ajouter à la *Loi sur les conflits d'intérêts* un article qui prévoit les droits d'un titulaire de charge publique faisant l'objet d'une demande d'étude.

Recommandation 11

Modifier l'article 66 de manière à ce que toute ordonnance et toute décision de la commissaire soient assujetties à une révision judiciaire en ce qui concerne les erreurs de droit.

Recommandation 12

Que, lorsque la commissaire juge que la demande est futile, vexatoire ou entachée de mauvaise foi, au titre du paragraphe 44(3) de la *Loi sur les conflits d'intérêts*, la commissaire soit obligée de révéler publiquement l'identité du sénateur ou du député qui a présenté cette demande.

Recommandation 13

Que la commissaire rende publiques les plaintes des députés et des sénateurs qu'elle n'a pas jugé à propos d'étudier ainsi que le nom du plaignant.

D. Cohérence de la Loi avec les autres lois et codes connexes

Le Comité recommande que le gouvernement agisse de la façon exposée ci-dessous pour assurer plus de cohérence entre la *Loi sur les conflits d'intérêts* et les autres lois du Parlement, les codes sur les conflits d'intérêts et les codes de déontologie.

Recommandation 14

Tel que proposé par le Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique (recommandation 6-5), « [q]ue l'article 68 de la Loi soit abrogé ».

Recommandation 15

Que le gouvernement examine les moyens d'harmoniser la *Loi sur les conflits d'intérêts* avec les autres codes d'éthique régissant les titulaires de charge publique afin d'en uniformiser le langage et les processus lorsqu'il y a lieu.

Recommandation 16

Le Comité renouvelle la recommandation 1 découlant de son examen législatif de la *Loi sur le lobbying*, à l'effet que « tous les fonctionnaires occupant un poste de directeur général ou d'un niveau supérieur devraient être considérés comme des titulaires de charge publique désignée et être assujettis à toutes les lois applicables²⁷⁰ » et recommande que la *Loi sur les conflits d'intérêts* soit modifiée en conséquence.

270 ETHI, [Examen législatif de la Loi sur le lobbying : les cinq premières années](#), troisième rapport, 1^{re} session, 41^e législature, mai 2012.

ANNEXE A

LISTE DES TÉMOINS

41^e LÉGISLATURE, PREMIÈRE SESSION

Organismes et individus	Date	Réunion
<p>Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique</p> <p>Nancy Bélanger, avocate générale</p> <p>Mary Dawson, commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique</p> <p>Lyne Robinson-Dalpe, commissaire adjointe, Conseils et conformité</p>	2013/01/30	61
<p>À titre personnel</p> <p>Gregory J. Levine, avocat, consultant en éthique et spécialiste en sciences sociales</p> <p>York University</p> <p>Ian Greene, professeur d'université, McLaughlin College</p>	2013/02/04	62
<p>Dalhousie University</p> <p>Lori Turnbull, professeure agrégée</p> <p>Démocratie en surveillance</p> <p>Duff Conacher, membre du conseil, Président, Réseau d'éthique gouvernementale</p>	2013/02/06	63
<p>Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique</p> <p>Nancy Bélanger, avocate générale</p> <p>Mary Dawson, commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique</p> <p>Lyne Robinson-Dalpe, commissaire adjointe, Conseils et conformité</p>	2013/02/11	64
<p>Bureau du Conseil privé</p> <p>Joe Wild, sous-secrétaire intérimaire du cabinet, Législation et planification parlementaire et Appareil gouvernemental</p> <p>Université York</p> <p>Lorne Sossin, doyen, Osgoode Hall Law School</p>	2013/02/13	65
<p>Association du Barreau canadien</p> <p>Kerri Froc, avocate-conseil à l'interne, Réforme du droit et Égalité</p> <p>Guy Giorno, membre de l'exécutif</p> <p>École nationale d'administration publique</p> <p>Yves Boisvert, professeur titulaire</p>	2013/02/25	66

Organismes et individus	Date	Réunion
Commissariat au lobbying Bruce Bergen, avocat-conseil Karen E. Shepherd, commissaire au lobbying	2013/03/04	68
L'Institut de relations gouvernementales du Canada Jim Patrick, président W. Scott Thurlow, président, Comité des affaires législatives		
Bureau du commissaire à l'intégrité de l'Ontario Lynn Morrison, commissaire à l'intégrité	2013/03/06	69
Bureau du commissaire aux conflits d'intérêts de la Colombie-Britannique Paul D.K. Fraser, commissaire		
Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique Nancy Bélanger, avocate générale Mary Dawson, commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique Annie Plouffe, gestionnaire, Conseils et conformité	2013/03/18	70
Université d'Ottawa Adam Dodek, professeur, Section de common law		
Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique Nancy Bélanger, avocate générale Mary Dawson, commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique Lyne Robinson-Dalpe, commissaire adjointe, Conseils et conformité	2013/05/06	78

Aucun témoin n'a comparu devant le Comité pendant la deuxième session de la 41^e législature.

ANNEXE B
LISTE DES MÉMOIRES
41^e LÉGISLATURE, PREMIÈRE SESSION

Organismes et individus

Association du Barreau canadien

Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique

Démocratie en surveillance

Green, Ian

Levine, Gregory J.

Aucun mémoire n'a été reçu pendant la deuxième session de la 41^e législature.

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport.

Un exemplaire des procès-verbaux pertinents de la 41^e législature, 1^e session ([réunions n^{os} 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 68, 69, 70, 71, 74, 77, 78, 83 et 85](#)) est déposé.

Un exemplaire des procès-verbaux pertinents de la 41^e législature, 2^e session ([réunions n^{os} 5, 6, 7 et 8](#)) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

Pat Martin, député

RAPPORT DISSIDENT SUR L'EXAMEN LÉGISLATIF DE LA *LOI SUR LES CONFLITS D'INTÉRÊTS* PAR LE COMITÉ PERMANENT DE L'ACCÈS À L'INFORMATION, DE LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS ET DE L'ÉTHIQUE

À titre d'Opposition officielle, le Nouveau Parti démocratique est déçu que le Comité ait raté une importante occasion de faire des recommandations qui renforceraient la *Loi sur les conflits d'intérêts* du Canada et responsabiliseraient davantage les titulaires de charge publique. À l'heure où le gouvernement conservateur fait l'objet de graves allégations, qui concernent notamment des conflits d'intérêts au Cabinet du premier ministre et au Sénat, la confiance du public à l'égard de l'intégrité du Parlement a été ébranlée, et il est plus nécessaire que jamais de durcir les dispositions législatives afin de prévenir la corruption et de sanctionner les contrevenants.

Les Canadiens sont frustrés de voir que l'on contourne, enfreint et dissimule de plus en plus les règles à Ottawa. En réponse à la corruption des libéraux, le Parti conservateur a adopté la *Loi fédérale sur la responsabilité*. Au cours des sept dernières années de gouvernement conservateur, toutefois, la corruption et la culture du « tout m'est dû » ont continué de prendre de l'ampleur à la faveur des nombreuses exemptions et échappatoires de la *Loi*. Devant le scandale navrant qui secoue à la fois le Sénat et le Cabinet du premier ministre, les Canadiens s'attendent à ce que le Parlement renouvelle son engagement envers les principes de la transparence, de la responsabilité et du châtement pour ceux qui contreviennent aux règles.

Dans le cadre de son examen, le Comité a reçu de nombreuses recommandations importantes de la commissaire à l'éthique et de témoins experts. Or, il n'en a retenu que quelques-unes. De plus, il n'a pas tenu compte des propositions sérieuses concernant une rigueur accrue qu'avaient présentées la Commission Gomery sur le scandale des commandites du gouvernement libéral et la Commission Oliphant sur l'ancien premier ministre Brian Mulroney. Fait encore plus troublant : bon nombre des recommandations que contient le rapport du Comité n'ont rien à voir avec les témoignages entendus ni les mémoires reçus, et il faut s'interroger sur leur validité. En particulier, les recommandations 1, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10, 12, 13 et 16 sont sans rapport avec les témoignages.

Nous nous élevons vigoureusement contre la recommandation visant à étendre l'application de la *Loi sur les conflits d'intérêts* à tous les membres d'organismes qui négocient collectivement avec le

gouvernement fédéral. D'après le Rapport sur les plans et les priorités 2013-2014 de la Commission des relations de travail dans la fonction publique : « La *LRTFP [Loi sur les relations de travail dans la fonction publique]* s'applique à plus de 244 000 fonctionnaires fédéraux œuvrant dans les ministères qui figurent à l'Annexe I de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, dans les autres secteurs de l'administration publique centrale énumérés à l'Annexe IV ainsi que dans les organismes distincts qui sont mentionnés à l'Annexe V. » Tous ces employés sont membres d'organismes qui négocient collectivement avec le gouvernement fédéral, et la plupart, sinon tous, sont déjà assujettis à la Politique sur les conflits d'intérêts et l'après-mandat du Conseil du Trésor du Canadaⁱ. Non seulement cette recommandation est-elle superflue, mais en plus cela imposerait un énorme fardeau au Commissariat à l'éthique que de devoir administrer 244 000 titulaires de charge publique de plus.

D'autre part, nous estimons que la recommandation 11 du Comité, qui vise à modifier la *Loi* de manière à ce que « toute ordonnance et toute décision de la commissaire soient assujetties à une révision judiciaire en ce qui concerne les erreurs de droit » témoigne d'une mauvaise connaissance de l'application pratique de la *Loi*. La majorité des rapports de la commissaire sur les enquêtes sous le régime de la loi actuelle ne sont pas contraignants, de sorte qu'ils ne peuvent faire l'objet d'une révision judiciaire. Il appartient au premier ministre de faire respecter les recommandations de la commissaire. Il n'existe aucune disposition similaire en droit au Canada.

Dans leur plateforme électorale de 2006, les conservateurs ont promis un gouvernement responsable. Parmi leurs principaux engagements électoraux, ils ont fait les promesses suivantes :

- Donner au commissaire à l'éthique le pouvoir de sanctionner les contrevenants.
- Inscrire dans la législation le Code régissant les conflits d'intérêts.
- Permettre à tous les citoyens – et non seulement aux politiciens – de porter plainte auprès du commissaire à l'éthique.
- Assujettir au Code d'éthique les conseillers ministériels à temps partiel ou non rémunérésⁱⁱ.

Malheureusement, les conservateurs n'ont pas tenu leurs promesses : aucune de ces dispositions ne figure dans la *Loi*, et le Comité n'a pas recommandé de les y inclure. L'Opposition officielle, quant à elle, le ferait et recommanderait en outre d'apporter les modifications suivantes à la *Loi* :

- 1) Conférer à la commissaire le pouvoir d'imposer des peines pécuniaires et d'autres sanctions pour les infractions à la *Loi* constatées à la suite d'un examen, entre autres :
 - a) la suspension pendant une période déterminéeⁱⁱⁱ;
 - b) la suspension du droit du député de voter pendant une période déterminée^{iv};
 - c) le remboursement de la valeur du cadeau, de l'accueil ou de l'avantage reçu;
 - d) une amende maximale de 5000 \$^v.
- 2) Inscrire les lignes directrices sur la responsabilité des ministres dans la *Loi* : modifier l'article 16 de la *Loi* de manière à inclure une annexe B intitulée : « Les activités de financement et les rapports avec les lobbyistes : pratiques exemplaires à l'intention des ministres, des ministres d'État et des secrétaires parlementaires », qui contiendrait les dispositions suivantes :
 - a) Les ministres, les ministres d'État et les secrétaires parlementaires doivent éviter de nommer des intervenants ministériels dans leurs équipes de financement ou de campagne, ou au sein des conseils de direction des associations de circonscription électorale.
 - b) Les ministres, les ministres d'État et les secrétaires parlementaires doivent éviter d'utiliser les locaux et le matériel du gouvernement, y compris le papier à correspondance du ministère, pour leurs activités de financement ou un autre motif qui s'y rattache.
 - c) Les ministres, les ministres d'État et les secrétaires parlementaires, ainsi que leur personnel, doivent éviter de discuter de sujets liés aux fonctions ministérielles pendant une activité de financement, et demander à toute personne souhaitant en discuter de prendre rendez-vous avec le cabinet du ministre ou le ministère, selon le cas.
 - d) Les ministres, les ministres d'État et les secrétaires parlementaires doivent s'assurer que les communications sur les activités de financement rédigées en leur nom ne suggèrent aucun lien entre ces activités et les fonctions officielles du gouvernement^{vi}.
- 3) Permettre aux membres du public, et non seulement aux députés, de déposer des plaintes^{vii}.
- 4) Étendre la définition de « personnel ministériel » aux personnes qui travaillent sous contrat ou à titre bénévole^{viii}.
- 5) Élargir la définition de « titulaire de charge publique » pour comprendre toutes les personnes nommées par le gouverneur en conseil, y compris le gouverneur de la Banque du Canada^{ix}.

- 6) Conférer à la commissaire le pouvoir de poursuivre des enquêtes sur des affaires qui ont été renvoyées à la Gendarmerie royale du Canada.
- 7) Ramener de 200 \$ à 100 \$ le seuil fixé pour la déclaration de cadeaux^x.
- 8) Interdire aux titulaires de charge publique principaux qui exercent un important pouvoir décisionnel ou qui ont accès à des renseignements confidentiels, entre autres les ministres, les ministres d'État, les secrétaires parlementaires, les chefs de cabinet, les sous-ministres, le personnel ministériel et les employés des cabinets des ministres, de détenir des biens contrôlés. Interdire aux personnes nommées à des organismes dont le mandat est vaste de détenir des biens contrôlés^{xi}.
- 9) Définir et durcir les règles applicables aux députés et aux sénateurs en ce qui concerne l'après-mandat et les emplois extérieurs.
- 10) Inclure un conflit d'intérêts apparent dans la définition d'un conflit d'intérêts

Les néo-démocrates souhaitent tirer parti de cette occasion de renforcer la *Loi sur les conflits d'intérêts*. Nous y voyons une occasion de renouveler notre engagement envers l'adoption par le Parlement de normes éthiques plus strictes et l'élimination des échappatoires qui menacent actuellement la responsabilisation. Nous exhortons le gouvernement à étudier nos recommandations et à les adopter.

ⁱ <http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=25178§ion=text>.

ⁱⁱ *Changeons pour vrai*, 2006, http://www.poltext.org/sites/poltext.org/files/plateformes/can2006pc_plt_14112008_165501.pdf.

ⁱⁱⁱ Colombie-Britannique, *Members Conflict of Interest Act*, alinéa 22(1)d).

^{iv} Ontario, *Loi sur l'intégrité des députés*, alinéa 34(1)c).

^v Colombie-Britannique, *Members Conflict of Interest Act*, alinéa 22(1)e).

^{vi} Bureau du Conseil privé, *Pour un gouvernement responsable : Guide du ministre et du ministre d'État – 2011*, p. 27-28.

^{vii} Colombie-Britannique, *Members Conflict of Interest Act*, para. 19(2).

^{viii} Recommandation 2-4, *2012-2013 RAPPORT ANNUEL ayant trait à la LOI SUR LES CONFLITS D'INTÉRÊTS*, 11 juin 2013, <http://ciec-cie.gc.ca/resources/Files/French/Rapports%20publics/Rapports%20annuels/Titulaires%20de%20charge%20publique/2012-2013%20Rapport%20annuel%20-%20Loi.pdf>.

^{ix} *Ibid.*, Recommandation 2-10.

^x *Ibid.*, Recommandation 4-8 modifiée.

^{xi} *Ibid.*, Recommandation 3-11.

Rapport minoritaire

Ce rapport n'est rien de moins qu'une farce. Le lecteur n'a qu'à en lire le texte pour constater qu'il ne tient nullement compte des recommandations faites par le comité dans l'ensemble. Le gouvernement passe complètement sous silence les témoignages très crédibles des nombreux témoins que nous avons entendus ainsi que les recommandations que nous avons formulées. Aucune des recommandations que contient ce rapport ne rend justice à l'examen obligatoire que nous avons effectué de la *Loi sur les conflits d'intérêts*.

Si le lecteur du rapport veut apporter des modifications valables à la *Loi sur les conflits d'intérêts*, il doit relire les témoignages et les recommandations des témoins. La commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique a fait près d'une centaine de recommandations, beaucoup d'entre elles sont très raisonnables. Démocratie en surveillance, l'Association du Barreau canadien et d'autres témoins ont également fait de très bonnes suggestions, mais le gouvernement les a complètement ignorées.

Respectueusement soumis,

Le vice-président,

Scott Andrews

