

LE COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE

Kristen Douglas
Division du droit et du gouvernement

Le 16 février 2006

Le Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les analystes peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

**THIS DOCUMENT IS ALSO
PUBLISHED IN ENGLISH**

TABLE DES MATIÈRES

	Page
INTRODUCTION	1
LE <i>CODE RÉGISSANT LES CONFLITS D'INTÉRÊTS DES DÉPUTÉS</i>	2
LE <i>CODE RÉGISSANT LA CONDUITE DES TITULAIRES DE CHARGE PUBLIQUE EN CE QUI CONCERNE LES CONFLITS D'INTÉRÊTS ET L'APRÈS-MANDAT</i>	3
ACTIVITÉS DU COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE DURANT LA 38 ^e LÉGISLATURE	5
PROPOSITIONS FORMULÉES DANS LES PROGRAMMES ÉLECTORAUX DE 2006.....	7
ATTENTES CONCERNANT LA 39 ^e LÉGISLATURE	8



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LE COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE

INTRODUCTION

Le Bureau du commissaire à l'éthique a été créé en 2004 par des modifications à la *Loi sur le Parlement du Canada*⁽¹⁾. Elles avaient pour objet d'instituer un commissaire à l'éthique chargé de s'acquitter des fonctions qui lui seraient conférées par la Chambre des communes concernant la conduite des députés et d'appliquer les principes, règles et obligations en matière d'éthique établies par le premier ministre pour les titulaires de charge publique.

Le commissaire à l'éthique est un haut fonctionnaire du Parlement nommé aux termes de l'article 72.01 de la *Loi sur le Parlement du Canada*. Son bureau ne s'occupe pas des questions relatives à l'éthique dans la fonction publique ni ne reçoit de plaintes du public.

Bernard Shapiro est commissaire à l'éthique depuis l'ouverture du Bureau en mai 2004. Durant la 38^e législature, il a fait rapport à deux comités parlementaires. En vertu du *Règlement de la Chambre des communes*⁽²⁾, ses fonctions relatives au *Code régissant les conflits d'intérêts des députés* (le Code des députés) relèvent du mandat du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre. Ses fonctions relatives au *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat*, appelé Code du premier ministre, qui s'applique aux ministres du Cabinet, aux secrétaires parlementaires et aux autres titulaires supérieurs de charge publique, y compris le personnel politique des ministres et la plupart des personnes nommées par le gouverneur en conseil, relèvent du Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique de la Chambre des communes.

(1) Le projet de loi C-4 : Loi modifiant la Loi sur le Parlement du Canada (conseiller sénatorial en éthique et commissaire à l'éthique) et certaines lois en conséquence, a reçu la sanction royale le 31 mars 2004. Le conseiller en éthique relevait auparavant d'Industrie Canada et était chargé de l'administration du *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat*.

(2) Voir l'al. 108(3)h) du *Règlement de la Chambre des communes* (<http://www.parl.gc.ca/information/about/process/house/standingorders/toc-f.htm>).

Le mandat du commissaire à l'éthique aux termes du Code des députés, qui est entré en vigueur à la première séance de la 38^e législature, le 4 octobre 2004, consiste à tenir le registre public des sommaires des déclarations publiques de tous les députés; à fournir aux députés des avis écrits confidentiels; à mener une enquête sur tout député qui n'aurait pas respecté ses obligations aux termes du Code. Après avoir mené une enquête, le commissaire remet un rapport, conformément au Code des députés. Il présente également à la Chambre des communes un rapport annuel sur ses activités concernant les députés.

La mission du commissaire à l'éthique en ce qui touche les titulaires de charge publique est, selon l'article 72.07 de la *Loi sur le Parlement du Canada* :

- a) d'appliquer les principes, règles et obligations en matière d'éthique que le premier ministre établit pour ceux-ci;
- b) de donner, à titre confidentiel, des avis au premier ministre sur toute question d'éthique et notamment sur ces principes, règles et obligations;
- c) de donner, à titre confidentiel, des avis au titulaire de charge publique sur ceux de ces principes, règles et obligations qui lui sont applicables.

La *Loi* autorise un parlementaire qui a des motifs raisonnables de croire qu'un ministre, un ministre d'État ou un secrétaire parlementaire n'a pas respecté les principes, règles et obligations que le premier ministre établit pour les titulaires de charge publique à demander par écrit au commissaire d'étudier la question. Les rapports sur ces enquêtes doivent être rendus publics, bien qu'une partie des renseignements recueillis au cours des enquêtes doivent être gardés confidentiels. La *Loi* exige également que le commissaire à l'éthique présente chaque année un rapport sur ses activités au Président de la Chambre des communes, qui dépose par la suite le rapport à la Chambre.

LE CODE RÉGISSANT LES CONFLITS D'INTÉRÊTS DES DÉPUTÉS⁽³⁾

Les députés sont soumis au Code des députés, qui figure à l'annexe 1 du *Règlement* de la Chambre des communes. Le Code énonce plusieurs objectifs, dont celui de

(3) Chambre des communes, *Code régissant les conflits d'intérêts des députés* (Annexe 1 du *Règlement* de la Chambre des communes) (<http://www.parl.gc.ca/information/about/process/house/standingorders/appal-e.htm>).

préservé et d'accroître la confiance du public dans l'intégrité des députés, ainsi qu'un certain nombre de principes visant à aider les députés à concilier leurs intérêts personnels et leurs fonctions publiques.

Le Code interdit à un député de voter ou d'agir de manière à favoriser ses propres intérêts. Il exige aussi qu'un député fasse connaître ses intérêts personnels lorsqu'une décision touchant ces intérêts est à l'étude. Un député et sa famille doivent informer le commissaire de tout voyage ou cadeau dont le montant dépasse la limite établie. Un député ou une société dont il est propriétaire ne peuvent passer des contrats avec le gouvernement fédéral⁽⁴⁾.

Le député est tenu de remettre au commissaire une déclaration des éléments d'actif et de passif que sa famille et lui possèdent. Le Bureau du commissaire à l'éthique établit ensuite un sommaire de la déclaration du député, dont le public pourra prendre connaissance sur le site Web du commissaire.

Un député peut demander en tout temps au commissaire un avis confidentiel sur ses obligations aux termes du Code. Lorsqu'un député croit qu'un autre député n'a pas rempli ses obligations, il peut demander au commissaire à l'éthique de faire une enquête. Le commissaire procède alors à huis clos et avec toute la diligence voulue, en donnant au député, à tous les stades de l'enquête, la possibilité d'être présent et de faire valoir ses arguments. Dans un rapport d'enquête, le commissaire peut recommander des sanctions, mais il doit motiver ses conclusions et ses recommandations.

LE CODE RÉGISSANT LA CONDUITE DES TITULAIRES DE CHARGE PUBLIQUE EN CE QUI CONCERNE LES CONFLITS D'INTÉRÊTS ET L'APRÈS-MANDAT⁽⁵⁾

Le Code du premier ministre dispose qu'une fois nommé, un titulaire de charge publique doit organiser ses affaires personnelles de manière à éviter les conflits d'intérêts réels, potentiels ou apparents. À quelques exceptions près, tout titulaire doit s'abstenir de solliciter ou d'accepter de l'argent ou des cadeaux, de venir en aide à des particuliers dans leurs rapports avec

(4) L'art. 18 du Code dispose qu'un député ne peut détenir, dans une société de personnes ou une société privée qui est partie à un contrat conclu avec le gouvernement du Canada, un intérêt qui procure un avantage à celle-ci, « sauf si le commissaire à l'éthique estime que le député ne risque pas de manquer à ses obligations aux termes du [...] code ».

(5) *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat* (Code du premier ministre) (http://www.parl.gc.ca/oec/fr/public_office_holders/conflict_of_interest/docs/code_f.pdf).

le gouvernement d'une manière qui pourrait compromettre son statut professionnel, d'utiliser à son propre avantage ou bénéfice des renseignements obtenus dans l'exercice de ses fonctions officielles et, à l'expiration de son mandat, de tirer un avantage indu de la charge publique qu'il a occupée. Depuis 1994, l'information relative aux conjoints et aux enfants à charge des ministres, des secrétaires d'État et des secrétaires parlementaires est réputée pertinente.

Les titulaires de charge publique sont liés par les obligations qui leur sont imposées par le Code, bien que celui-ci n'ait pas force de loi, puisqu'ils sont tenus de signer un document dans lequel ils s'engagent à observer ses dispositions pour demeurer en fonction. Environ 1 250 titulaires de charge publique à temps plein – y compris non seulement le premier ministre, les ministres, les ministres d'État, les secrétaires parlementaires et le personnel exonéré des ministres, mais également les personnes nommées à temps plein par le gouverneur en conseil, dont les sous-ministres et les sous-ministres adjoints, les administrateurs généraux d'organismes et de sociétés d'État, et les membres de conseils, de commissions et de tribunaux – et 2 200 titulaires de charge publique à temps partiel doivent respecter le Code.

Pour réduire le risque de conflits d'intérêts, le Code recommande aux titulaires de charge publique, selon l'actif ou l'intérêt en question, de recourir à des méthodes comme la prévention, le rapport confidentiel, la déclaration publique, le dessaisissement ou la récusation. Le dessaisissement peut être réalisé par l'établissement de fiducies ou de contrats de gestion. En ce qui concerne les activités extérieures, le titulaire d'une charge publique doit s'abstenir d'exercer une profession, de diriger ou d'exploiter directement une affaire commerciale ou financière, de conserver ou d'accepter un poste d'administrateur ou un autre poste dans une société commerciale ou financière, d'occuper un poste dans un syndicat ou une association professionnelle et d'agir comme consultant rémunéré. Le Code énonce également certaines règles que doit respecter le titulaire d'une charge publique après qu'il a quitté son poste, interdisant, pour deux ans à un ministre et pour un an aux autres titulaires, certaines activités afin d'assurer leur impartialité pendant leur mandat et d'éviter leur traitement préférentiel à l'expiration de celui-ci. En outre, il est interdit aux anciens ministres, fonctionnaires et membres désignés du personnel du cabinet d'un ministre d'agir à titre de lobbyistes-conseils ou d'accepter un emploi à titre de lobbyistes salariés durant cinq ans après la cessation de leurs fonctions⁽⁶⁾.

(6) *Ibid.*, par. 29(1).

Les fonctions du commissaire à l'éthique sont énoncées à l'article 5 du Code du premier ministre. Le commissaire administre le Code et applique les mesures d'observation régissant les conflits d'intérêts qui ont trait aux titulaires de charge publique. Les renseignements détenus par le commissaire à l'éthique concernant les intérêts personnels d'un titulaire de charge publique demeurent confidentiels jusqu'à ce qu'une déclaration publique soit faite. Les dispositions prises par les titulaires de charge publique pour réduire les risques de conflits d'intérêts doivent être approuvées, dans le cas des ministres, des ministres d'État et des secrétaires parlementaires, par le premier ministre, après consultation du commissaire à l'éthique. Dans le cas de tous les autres titulaires de charge publique, y compris le premier ministre, l'approbation du commissaire à l'éthique s'impose. Une fois les dispositions prises, les sommaires et les déclarations publiques sont versés dans le registre public.

ACTIVITÉS DU COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE DURANT LA 38^e LÉGISLATURE

Durant la 38^e législature, M. Shapiro a rencontré à plusieurs reprises le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre et le Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique. Il a mené trois enquêtes concernant des députés et une concernant un titulaire de charge publique⁽⁷⁾, et a présenté un rapport sur chacune. Il a constaté des actes ou des comportements répréhensibles dans trois des quatre cas, mais n'a recommandé aucune sanction précise à l'endroit des personnes en cause. Il a cependant remarqué que le titulaire de charge publique avait déjà résigné ses fonctions de ministre.

En juin 2005, le commissaire a publié pour chacun des deux Codes un rapport annuel portant sur l'exercice se terminant le 31 mars 2005. En octobre de la même année, il a présenté un autre rapport intitulé *Enjeux et défis 2005*, qui, comme son titre l'indique, traite des questions et défis que le Bureau a dû régler et relever durant sa première année⁽⁸⁾. Dans ces rapports, M. Shapiro décrit quelques-uns des problèmes organisationnels qui ont compliqué sa

(7) Les enquêtes Grewal-Dosanjh, Smith, Grewal et Sgro. Les rapports d'enquête sont affichés sur le site Web du commissaire (www.parl.gc.ca/oec).

(8) Bureau du commissaire à l'éthique, *Enjeux et défis 2005*, octobre 2005 (http://www.parl.gc.ca/oec/fr/media/annual_reports/reports/2005/Challenges2005web_fr.pdf).

première année en fonction. La création d'un nouveau bureau parlementaire a posé de sérieux défis sur le plan de l'organisation, malgré le savoir-faire et les ressources obtenus de l'ancien bureau du conseiller en éthique d'Industrie Canada. Les fonctionnaires qui, au début, avaient été prêtés au Bureau du commissaire à l'éthique ont été très peu nombreux à y accepter un emploi, ce qui a occasionné une perte de ressources spécialisées et de productivité pendant plusieurs mois. Le rapport conclut néanmoins que le Bureau est maintenant complètement fonctionnel.

Durant sa première année d'activité, le Bureau a décelé des lacunes dans l'administration des Codes, et le commissaire a proposé de nouvelles méthodes stratégiques pour en accroître l'efficacité. Il a par ailleurs indiqué qu'il faudrait modifier la *Loi sur le Parlement du Canada* ou l'un des Codes pour corriger les contradictions constatées à d'autres niveaux.

Des questions ont été soulevées au sujet des moyens prévus dans le Code du premier ministre pour prévenir les conflits d'intérêts réels ou apparents des titulaires de charge publique, notamment le processus de récusation, le dessaisissement obligatoire ou une déclaration plus détaillée. Le commissaire a recommandé de rendre publics tous les cas de récusation ministérielle. Il a en outre demandé qu'il soit précisé, dans le Code, que tous les titulaires de charge publique peuvent être interrogés par le commissaire, comme c'est le cas des députés sous le régime du Code des députés.

Enjeux et défis recommande de modifier la *Loi sur le Parlement du Canada* pour y ajouter une disposition qui préciserait le pouvoir du commissaire à l'éthique d'interroger tous les titulaires de charge publique, à la demande d'un parlementaire ou de sa propre initiative. Le commissaire a également recommandé que le gouvernement présente un projet de loi prévoyant des sanctions légales appropriées pour les infractions aux dispositions du Code du premier ministre portant sur l'après-mandat.

Au sujet des éléments régis par le Code des députés, le commissaire a fait un certain nombre de recommandations relatives à la procédure, et a proposé de retirer du Code des députés l'obligation qu'a un député d'informer le commissaire, dans les 30 jours, de tout changement important survenu dans son actif, son passif et ses activités extérieures.

PROPOSITIONS FORMULÉES DANS LES PROGRAMMES ÉLECTORAUX DE 2006

Les cinq grands partis politiques ont abordé des questions reliées à l'éthique dans leur programme électoral de 2006. Dans son projet de « loi sur la responsabilité fédérale », le Parti conservateur a fait une série de recommandations visant à accroître les pouvoirs et à élargir le mandat du commissaire à l'éthique, notamment à habiliter celui-ci à imposer des amendes en cas d'infraction⁽⁹⁾.

Dans sa plateforme électorale⁽¹⁰⁾, le Parti libéral du Canada a fait allusion à la création du Bureau du commissaire à l'éthique en 2004, mais n'a proposé aucune mesure pour modifier son mandat.

Le Bloc québécois a fait valoir qu'un manque de ressources avait empêché le commissaire à l'éthique d'assujettir les ministres à un véritable contrôle durant la 38^e législature, et a proposé, dans sa plateforme électorale de 2006, que les budgets de fonctionnement des hauts fonctionnaires du Parlement et du commissaire à l'éthique soient établis par un comité parlementaire composé d'un représentant de chacun des partis représentés à la Chambre des communes et appuyé par un groupe d'experts et des représentants des bureaux concernés⁽¹¹⁾.

Le Nouveau Parti démocratique n'a proposé aucune mesure précise en vue de modifier le mandat ou la charge du commissaire à l'éthique, bien que son programme électoral de 2006 comporte plusieurs propositions relatives à l'éthique et à l'obligation de rendre compte⁽¹²⁾.

Le Parti vert du Canada a proposé de remplacer l'actuel commissaire à l'éthique par une commission d'éthique indépendante qui ferait rapport au Parlement, qui serait nommée au moyen d'un processus fondé sur le mérite et qui disposerait de grands pouvoirs d'enquête

(9) Parti conservateur du Canada, *Loi sur la responsabilité fédérale – L'engagement de Stephen Harper envers les Canadiens : faire le ménage au sein du gouvernement*, p. 11 (<http://www.conservative.ca/media/20051104-Policy-Accountability-f.pdf>).

(10) Parti libéral du Canada, *Réussir le Canada*, p. 76 (http://www.liberal.ca/images/dir/PDFs/platform_f.pdf).

(11) Bloc Québécois, *Heureusement, ici c'est le Bloc : Plateforme électorale, Campagne 2005-2006*, p. 26 (http://www.bloc.org/archivage/plateforme_2005-2006.pdf).

(12) Nouveau Parti démocratique du Canada, *Jack Layton : Des réalisations concrètes pour les gens, Programme 2006* (<http://www.NPD.ca/NPD-drupal/files/platform-fr-final-web.pdf>).

concernant les fonctionnaires et les lobbyistes. Il a aussi recommandé une formation obligatoire en matière d'éthique pour tous les députés et leur personnel⁽¹³⁾.

ATTENTES CONCERNANT LA 39^e LÉGISLATURE

On peut s'attendre à ce que le rôle du commissaire à l'éthique retienne beaucoup l'attention durant la prochaine législature vu l'intérêt soutenu que les parlementaires, les comités parlementaires et le public en général lui ont accordé. Il est possible que des propositions soient faites en vue de modifier les codes régissant les conflits d'intérêts que le commissaire est chargé de faire observer, et que des modifications soient apportées à la *Loi sur le Parlement du Canada*. Le commissaire a lui-même soulevé, dans *Enjeux et défis*, un certain nombre de questions qui seront probablement étudiées au cours des prochains mois. Le Parlement et les médias continueront vraisemblablement à suivre de près les rapports de ses enquêtes sur la conduite de députés et de titulaires de charge publique.

(13) Parti vert du Canada, *Parti vert du Canada: Plateforme électorale 2006*, p. 32 (http://web.greenparty.ca/download/PVC_Plateforme_2006.pdf).