
L'évolution de la législation sur conflits d'intérêts

par Barbara Laine Kagedan

Concilier les responsabilités publiques et les intérêts privés des parlementaires fédéraux s'est avéré être, par le passé, une tâche aussi difficile qu'importante. Un comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes a récemment étudié la question et recommandé l'instauration d'un système entièrement nouveau relativement aux conflits d'intérêts. Le présent article porte sur les recommandations du Comité.

Depuis quelques années, on assiste à une augmentation phénoménale du nombre d'incidents où un parlementaire, le plus souvent un ministre, abuse de sa situation à des fins personnelles. Ces incidents éclaboussent la classe politique tout entière en même temps qu'ils accentuent la crise de confiance dans les institutions gouvernementales.

Malgré son importance, le problème échappe à toute solution. Depuis des décennies, la question de savoir comment réglementer les conflits d'intérêts chez les élus laisse perplexes les gouvernements de tous les niveaux, au Canada comme à l'étranger. Une foule de solutions ont été proposées et essayées ici et là avec plus ou moins de succès. Au Canada, plusieurs études ont été menées au cours des trente dernières années et au moins deux grands projets de loi ont été déposés à la Chambre des communes sans être adoptés. À la fin de 1991, un comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes a été chargé d'étudier la question et de recommander une solution applicable aux membres des deux chambres, ministres et secrétaires parlementaires compris. Cet article porte sur les recommandations qu'il formule dans son rapport de juin 1992.

Pour mieux comprendre les recommandations du Comité mixte spécial relatif aux conflits d'intérêts, il peut être utile de passer en revue la réglementation fédérale en la matière.¹

Avocate d'Ottawa, Barbara Laine Kagedan a été conseillère spéciale du Comité mixte spécial relatif aux conflits d'intérêts, tandis qu'elle était affectée provisoirement au Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur.

Actuellement, les seules règles applicables aux conflits d'intérêts des parlementaires se trouvent dans le *Code criminel*, la *Loi sur le Parlement du Canada* et le Règlement des deux chambres. Toutes ces dispositions sont restées à peu près inchangées depuis plus de 75 ans, et celles des Règlements s'inspirent d'une règle de la Chambre des communes britannique qui remonte au moins au XVII^e siècle.

Le *Code criminel* vise les cas où le parlementaire abuse sciemment et de propos délibéré de sa situation (corruption, trafic d'influence, abus de confiance). Dans son rapport, le Comité mixte spécial note des lacunes et des incohérences dans les dispositions du *Code criminel* relatives aux parlementaires fédéraux et recommande des moyens d'y remédier.

La *Loi sur le Parlement du Canada* vise surtout l'aptitude des parlementaires à passer des marchés de l'État, notamment les marchés de travaux publics. Au moment de son adoption, ces marchés étaient la principale source d'abus et de profit personnel possible pour les parlementaires. Plus l'État et le Parlement sont intervenus dans la vie des citoyens au fil des ans, plus les occasions se sont multipliées pour les parlementaires de profiter personnellement de leur situation. À l'heure actuelle, il n'y a rien dans la *Loi sur le Parlement du Canada* au sujet du parlementaire qui cherche à passer avec l'État un marché autre qu'un marché de travaux publics. Le parlementaire doit se servir d'une raison sociale et il lui est interdit de briguer un marché à titre personnel, mais, de nos jours, il s'agit d'un obstacle technique facile à contourner.

Le Règlement des deux chambres interdit aux membres de voter sur une question dans laquelle ils ont un intérêt pécuniaire inaccessible au grand public. Bien qu'elles soient rédigées en termes larges et qu'elles permettent de régler un conflit

d'intérêts qui s'est produit, ces dispositions ont souvent été interprétées de façon à réduire leur portée jusqu'à l'insignifiance.

Même ce bref aperçu des dispositions existantes montre que le système actuel n'aide pas les parlementaires à déterminer ce qu'ils doivent faire ou ne pas faire lorsqu'un conflit survient entre leurs intérêts privés et leurs fonctions officielles. Cela étant, le gouvernement a commandé au fil des ans plusieurs études en vue de modifier le système.

En juillet 1973, Allan MacEachen, alors président du Conseil privé, a déposé un livre vert intitulé *Les membres du Parlement et les conflits d'intérêts*. Il s'agit de la première — et, jusqu'à tout récemment, de la seule — tentative pour formuler des règles applicables non seulement aux ministres, mais à tous les parlementaires. Le livre vert vise surtout les marchés de l'État, qu'on considérait toujours comme le principal moyen pour les parlementaires de profiter financièrement de leur situation. Il recommande, entre autres, que les parlementaires soient tenus de déclarer périodiquement certains intérêts liés principalement aux marchés de l'État.

Un comité de la Chambre et un comité du Sénat ont étudié le livre vert, mais leurs rapports n'ont fait l'objet d'aucun débat parlementaire. En 1978, le gouvernement a déposé deux projets de loi de mise en oeuvre d'un certain nombre des recommandations du livre vert.² Les deux sont morts au feuilletton.

Comme il se doit, le gouvernement s'est attaché davantage à régir la conduite des ministres en matière de conflits d'intérêts. Au fil des ans, il a émis plusieurs ensembles de lignes directrices, dont le premier est le «Code d'éthique» de M. Pearson en date du 30 novembre 1964. M. Trudeau a remplacé ce code par les lignes directrices du 28 décembre 1973, lesquelles ont été à leur tour remplacées par M. Clark le 1^{er} août 1979. À son retour au pouvoir, M. Trudeau en a publié de nouvelles le 28 avril 1980.

En 1983, M. Trudeau a chargé un groupe de travail coprésidé par Michael Starr et Mitchell Sharp d'examiner les politiques et les pratiques devant régir la conduite des ministres, des parlementaires, du personnel exempté, des personnes nommées par décret du conseil et des fonctionnaires. Déposé en 1984, le rapport du groupe de travail, *L'éthique dans le secteur public*, est vite devenu un ouvrage de référence. Il offre une analyse en profondeur des principes de la réglementation de l'éthique dans le secteur public ainsi que des règles de base applicables aux titulaires de charge publique visés par son mandat. (Les parlementaires ne faisaient pas partie de son mandat.) Le groupe de travail établit trois critères d'évaluation des règles en matière de conflits d'intérêts : elles doivent être simples, justes et raisonnables.

Le groupe de travail a annexé à son rapport un projet de *Loi sur l'éthique dans le secteur public*. Ce projet contient un code d'éthique et prévoit l'établissement d'un bureau indépendant de l'éthique dans le secteur public, dont le chef, le conseiller

en éthique, est chargé d'offrir avis et conseils sur l'interprétation et l'application du code et d'enquêter sur les infractions présumées.

En septembre 1985, M. Mulroney a publié le *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat* (ci-après appelé le «Code régissant les conflits d'intérêts»). Ce code donne suite à plusieurs des recommandations du groupe de travail, mais il ne prévoit pas l'établissement d'un bureau indépendant chargé de son exécution. Cette responsabilité est plutôt confiée au Bureau du sous-registraire général adjoint (SRGA), le haut fonctionnaire chargé d'exécuter les lignes directrices de M. Trudeau. Le Code est passablement plus détaillé que celui que le groupe de travail avait recommandé.

Dans les premières années du gouvernement Mulroney, plusieurs scandales dont on a beaucoup parlé et qui mettaient en cause des ministres ont fait ressortir que le Code régissant les conflits d'intérêts ne réglait pas la question. Notamment, l'enquête menée par William Parker, ancien juge en chef de l'Ontario, sur les activités de Sinclair Stevens a mis en relief certaines des lacunes du Code et de ses modalités de mise en oeuvre.³ En réponse au rapport Parker, le gouvernement Mulroney a déposé un projet de loi établissant un régime de lutte contre les conflits d'intérêts qui s'appliquait, lui, non seulement aux ministres et aux secrétaires parlementaires, mais à tous les parlementaires. Le projet de loi est mort au feuilletton de plusieurs sessions jusqu'à ce qu'il soit finalement réintroduit sous le numéro C-43, qui a été lu pour la première fois le 22 novembre 1991. Il a ensuite été confié pour étude préliminaire à un comité mixte spécial.

Le Comité mixte spécial relatif aux conflits d'intérêts

Le Comité mixte spécial comptait 21 membres (14 députés et 7 sénateurs), ce qui est beaucoup. Coprésidé par Richard J. Stanbury, sénateur, et Don Blenkarn, député, il comprenait des représentants de chacun des trois grands partis politiques ainsi que d'anciens ministres et d'anciens et actuels secrétaires parlementaires. Plusieurs de ses membres s'intéressent depuis longtemps à la réglementation des conflits d'intérêts au niveau fédéral ou provincial. C'était le cas de Patrick Boyer, ancien directeur exécutif du groupe de travail Starr-Sharp; de Michael Breagh qui, en tant que député provincial de l'Ontario, a présidé le comité chargé de rédiger le projet de la *Loi de 1988 sur les conflits d'intérêts de membres de l'Assemblée* de l'Ontario; et de Don Boudria, qui a été longtemps porte-parole du Parti libéral en la matière.

Le Comité avait un mandat inusité. Il devait étudier non seulement le projet de loi C-43, mais son objet. Il disposait de beaucoup de latitude dans la rédaction de son rapport. Il était autorisé à faire rapport sur le projet de loi C-43 avec ou sans amendements; à proposer un projet de loi complètement différent; ou à proposer tout simplement les principes pouvant

être incorporés dans la loi. En fait, il a rédigé un tout nouveau projet de loi qu'il a annexé à son rapport et qu'il recommande d'incorporer en bloc dans la *Loi sur le Parlement du Canada*.

Le Comité avait essentiellement pour tâche de concevoir un système qui fasse en sorte que les parlementaires (ministres et secrétaires parlementaires compris) non seulement agissent toujours dans l'intérêt public, mais soient perçus comme agissant toujours dans l'intérêt public. Il reconnaissait que l'un des plus grands dangers pour le Parlement, c'est que, par suite des agissements de quelques politiciens, l'opinion publique s' imagine de plus en plus que toute la classe politique est malhonnête ou peu scrupuleuse. Pour contrer cette perception, il fallait que les parlementaires agissent honnêtement non seulement en réalité, mais aussi en apparence.

La solution la plus facile, ce serait d'obliger tous les parlementaires à vendre leurs biens et leurs intérêts financiers, à rembourser leurs prêts et leurs autres dettes, à rompre tous leurs liens avec des associations, des entreprises ou des professions et à se couper entièrement de leur famille, de leurs amis et de leurs associés. On s'assurerait ainsi qu'aucun parlementaire ne fait intervenir ses intérêts personnels dans l'exercice de ses fonctions. (En fait, dans la République de Platon, la propriété privée est interdite aux membres de la classe des gardiens, des rangs de laquelle on devait choisir les chefs. Platon reconnaissait donc, au IV^e siècle avant notre ère, que les conflits d'intérêts seraient inévitables tant que les dirigeants pourraient participer à la société qu'ils gouvernent.)

Cette solution est impossible. Comme la République de Platon, l'utopie est inatteignable. Pour ne citer que le problème le plus évident, si l'on contraignait les parlementaires à rembourser toutes leurs dettes, il n'y aurait plus au Parlement que des riches, ce qui est manifestement inacceptable.

Fait plus important encore, le Comité va même jusqu'à souligner dans son rapport qu'il n'est pas nécessairement souhaitable que les parlementaires se défassent de tous leurs biens et intérêts financiers. Le système politique canadien, contrairement à l'américain, ne se compose pas surtout de politiciens «professionnels». Il se targue même d'attirer des gens de divers milieux qui reflètent l'ensemble de la population. Le Comité répète tout au long de son rapport que l'un de ses objectifs fondamentaux, c'est de maintenir cette diversité en encourageant à se présenter aux élections non seulement les politiciens professionnels, mais aussi les «politiciens-citoyens», ceux qui font le saut en politique après avoir connu le succès dans une profession, dans le monde des affaires ou dans toute autre occupation. Selon le Comité, le Parlement ne doit pas devenir une tour d'ivoire. Comme l'a fait remarquer l'un des coprésidents, Don Blenkarn, le Parlement ne doit pas compter uniquement «des prêcheurs, des enseignants et des veuves assistées».⁴

En formulant ses recommandations, le Comité a voulu éviter que le système ne dissuade les personnes capables et talentueuses de se lancer en politique. La politique électorale

est une activité pleine de risques. Le taux de roulement des députés fédéraux est très élevé comparé à celui de leurs homologues américains. Il en serait de même pour un Sénat élu. Les députés ne savent même pas quand les élections auront lieu (sauf en gros). Un député peut donc se retrouver soudainement dans le secteur privé. Un régime de lutte contre les conflits d'intérêts qui oblige les parlementaires à rompre tous les liens avec leur vie dans le secteur privé leur causerait de graves ennuis une fois le service public fini. Cette obligation à elle seule suffirait à dissuader quelqu'un de se lancer en politique, surtout s'il a des personnes à charge.

Enfin, dans la mesure surtout où il s'applique à la fois aux simples parlementaires et aux ministres, le système doit permettre aux députés de s'acquitter de leurs fonctions fondamentales à l'égard de leurs commettants. Il n'est pas rare qu'un député soit élu par un commettant précisément parce qu'il a en commun avec lui des intérêts et des préoccupations. Si l'on devait obliger le député à se départir de ces intérêts et à ne pas tenir compte de ces préoccupations, on lui enlèverait toute raison d'être au Parlement.

Le Comité reconnaît que, dans la mesure où les parlementaires peuvent continuer d'être actifs dans le «monde extérieur», c'est-à-dire posséder des biens et maintenir des intérêts financiers, il peut arriver que leurs fonctions officielles influent sur leurs intérêts privés : il s'agit là d'un cas classique de conflit d'intérêts. Une fois admis qu'il est peu souhaitable et impossible d'isoler les parlementaires du monde extérieur, ces conflits d'intérêts deviennent inévitables. Le Comité en a donc conclu que, ce qui importe, ce n'est pas d'interdire les conflits d'intérêts (idéal inatteignable), mais d'établir des règles et des mécanismes qui font en sorte qu'ils sont réglés non seulement en réalité mais en apparence.

Le Comité a opté pour une solution à trois volets :

- nomination d'un agent indépendant chargé de conseiller et d'orienter les parlementaires quant à ce qui est acceptable et à ce qui ne l'est pas et quant aux mesures à prendre pour se conformer à la loi;
- divulgation de la totalité des biens, dettes et intérêts financiers du parlementaire, de son conjoint et de certains autres membres de sa famille, de manière que le public puisse se persuader que le parlementaire agit toujours correctement;
- établissement de règles claires stipulant ce qui est acceptable et ce qui ne l'est pas dans telle ou telle circonstance ainsi que la marche à suivre en cas de problème.

Ce sont là les principales recommandations du Comité, chacune étant essentielle au bon fonctionnement du régime tout entier. Suit une analyse détaillée de chacune.

Le Bureau du juriconsulte

L'une des recommandations les plus importantes du Comité est la création d'un Bureau du juriconsulte, organisme indépendant chargé d'aider les parlementaires à s'acquitter de leurs obligations aux termes de la loi.⁵

À l'heure actuelle, les ministres et les secrétaires parlementaires (et non les simples députés) peuvent, on l'a vu, se renseigner auprès du bureau du SRGA sur les mesures à prendre pour se conformer au Code régissant les conflits d'intérêts. Comme le SRGA n'a pas de pouvoirs d'enquête ou de coercition, les cas de non-conformité continuent de relever de la sphère politique. Comme il est, par ailleurs, un fonctionnaire, son bureau n'est pas indépendant. On lui reproche d'adopter parfois une attitude légaliste dans le domaine des conflits d'intérêts, de se contenter de mécanismes d'application immuables (d'exiger, par exemple, le dépôt d'une lettre où l'intéressé promet de ne pas déroger à l'éthique dans certaines circonstances) au lieu d'examiner une situation et de décider de la solution à adopter pour éviter les manquements à l'éthique.

Les simples parlementaires n'ont personne à qui s'adresser pour savoir si telle ou telle conduite ou activité fait problème. Ils peuvent obtenir avis et conseils du Bureau des conseillers juridiques de la Chambre des communes ou du Bureau du légiste et conseiller parlementaire du Sénat. Cependant, comme l'ont déclaré devant le Comité les représentants de ces deux services, leurs avis ne lient en rien le parlementaire ou ceux qui sont appelés à trancher une allégation de mauvaise conduite. Tout ce qu'ils peuvent faire, c'est de dire ce qu'ils croient que la loi exige dans telle ou telle circonstance. Cet avis ne se distingue en rien d'une opinion juridique qu'on obtient de n'importe quel avocat du secteur public comme du secteur privé. Comme l'a déclaré devant le Comité le légiste adjoint et conseiller parlementaire du Sénat, ces avis peuvent être d'une maigre utilité au parlementaire si le tribunal trouve malgré tout qu'il a manqué à ses obligations.⁶

Selon le Comité, le juriconsulte aurait un rôle sensiblement différent. Il serait un agent indépendant du Parlement. Le Comité fait ressortir dans son rapport que le juriconsulte doit être «ne personne d'une parfaite intégrité qui sait s'attirer le respect du public et des parlementaires et (...) qui peut faire preuve de gros bon sens». Il servirait de conseiller confidentiel auprès des parlementaires. En outre, il enquêterait sur les présumées infractions aux règles et recommanderait au Parlement des sanctions appropriées. Enfin, son avis lierait les éventuels enquêteurs, ce qui veut dire que, même si ces derniers le jugent mauvais, ils ne pourraient pas en tenir rigueur au parlementaire.

Le juriconsulte jouerait son rôle consultatif à deux niveaux. D'abord, au moment de son élection et au moins une fois par année par la suite, le parlementaire serait tenu de remettre au juriconsulte une déclaration circonstanciée de ses biens, dettes

et intérêts financiers et de ceux de son conjoint et de certains autres membres de sa famille. Le juriconsulte lui indiquerait ensuite les mesures qu'il doit prendre à l'égard de ces biens, dettes et intérêts financiers pour remplir ses obligations en vertu de la loi. Il peut, par exemple, lui dire que, pour pouvoir s'acquitter de certaines responsabilités ministérielles ou autres, il doit vendre tel ou tel bien ou intérêt ou le placer en fiducie à telles ou telles conditions. De plus, le juriconsulte aiderait chaque parlementaire à préparer la déclaration publique dont il sera question plus loin.

Une fois que le parlementaire a remis la déclaration requise au juriconsulte, pris toutes les mesures que celui-ci lui a recommandé de prendre pour remplir ses obligations aux termes de la loi et déposé la déclaration publique, le juriconsulte lui délivrera un certificat de conformité. Si la question se pose de savoir si, en se défaisant de tel ou tel actif ou en le plaçant en fiducie, le parlementaire a bel et bien suivi les indications du juriconsulte, il pourrait invoquer le certificat de conformité comme preuve qu'il s'est plié à la loi.

Le juriconsulte joue également son rôle consultatif auprès des parlementaires lorsque des problèmes de conflit d'intérêts surgissent pendant leur mandat de député, de ministre ou de secrétaire parlementaire. C'est là sans doute, pour la plupart des parlementaires, sa fonction la plus utile. Le parlementaire pourrait lui demander par écrit de lui donner son avis ou ses recommandations concernant «toute question touchant les obligations du parlementaire prévues par la loi». Le projet de loi proposé stipule que, dans l'éventualité d'une enquête, le juriconsulte est lié par l'avis qu'il donne. Ses avis et recommandations seraient donnés sous le sceau du secret et ne pourraient être rendus publics que par le parlementaire ou sous réserve de son consentement écrit. Le parlementaire serait donc incité à s'adresser au juriconsulte en toute confiance, car il saurait que l'avis ne peut pas être utilisé contre lui sans son consentement. En revanche, si le parlementaire se conforme à l'avis donné, il est assuré de ne pas avoir enfreint la loi.

Ces dispositions s'inspirent de celles en vigueur au Québec, en Ontario et en Colombie-Britannique, où un agent indépendant se charge de conseiller les parlementaires et de les aider à interpréter et à mettre en application les règles en matière de conflits d'intérêts. Au Québec et en Colombie-Britannique, la loi stipule que les avis du juriconsulte (au Québec) et du commissaire (en Colombie-Britannique) ont force exécutoire aux fins de la loi. En Ontario, bien que la loi ne le stipule pas, c'est ce qui se passe dans les faits.⁷ Dans tous les cas, ceux qui ont témoigné devant le Comité sont unanimes à penser que l'agent indépendant aide énormément les parlementaires à éviter les problèmes et à les régler lorsqu'ils surviennent. Les journalistes qui suivent le dossier au Québec ont témoigné devant le Comité que, depuis la mise en place du système, il n'y a pour ainsi dire pas eu de cas graves de conflit d'intérêts.⁸

Suivant la proposition du Comité, le juriconsulte aurait également des pouvoirs d'enquête et de décision. Le fait que la même personne puisse conseiller quelqu'un sur ses obligations en vertu de la loi, puis enquêter sur la mesure dans laquelle il les a remplies, soulève des questions intéressantes. La tradition veut qu'un conseiller confidentiel ne soit pas appelé à juger la personne qu'il a conseillée.

Le juriconsulte du Québec a déclaré devant le Comité que, selon lui, le pouvoir d'enquête du juriconsulte risquerait de miner la confiance que mettent en lui les membres de l'Assemblée nationale. (Au Québec, contrairement aux autres provinces qui ont un conseiller indépendant, le juriconsulte ne fait qu'offrir avis et conseils; il n'enquête pas sur les infractions présumées ni ne recommande de sanctions.)

Les membres du Comité ont exploré cette question dans le cadre d'audiences avec les commissaires de l'Ontario et de la Colombie-Britannique et le conseiller désigné du Nouveau-Brunswick. Le Comité en a conclu que, bien qu'inusitée, cette combinaison de rôles semble bien fonctionner dans chacune de ces provinces. En outre, il lui est devenu évident que le pouvoir d'enquête du juriconsulte ajouterait du poids aux avis qu'il donne. Suivant le projet de loi proposé, le parlementaire n'est pas tenu de suivre l'avis du juriconsulte, car cet avis ne fait qu'indiquer les moyens d'éviter les conflits d'intérêts. Toutefois, le parlementaire saura que, s'il ne se conforme pas à l'avis et que des problèmes surviennent, c'est le juriconsulte qui sera l'enquêteur.

Selon la proposition, le juriconsulte pourrait ou non ouvrir une enquête de son propre chef ou sur réception de la demande écrite d'un parlementaire. Il serait cependant tenu de le faire lorsque le lui demande le premier ministre au sujet d'un ministre ou d'un secrétaire parlementaire ou l'une des deux chambres au sujet d'un de ses membres.

La possibilité pour un parlementaire ou le juriconsulte seul d'ouvrir une enquête garantirait que les présumées infractions à la loi font dûment l'objet d'une enquête et qu'elles ne sont pas étouffées au sein de la structure politique. Il faut donc, comme le dit et le répète le Comité dans son rapport, que le juriconsulte soit une personne d'une parfaite intégrité qui sait s'attirer le respect non seulement du grand public, mais aussi des parlementaires. Le juriconsulte peut accueillir ou rejeter la demande d'un parlementaire afin d'éviter les plaintes fausses ou frivoles déposées uniquement à des fins politiques. Le commissaire de l'Ontario, qui a les mêmes pouvoirs que le juriconsulte aurait à cet égard, a déclaré devant le Comité qu'il a pour règle de demander au parlementaire qui souhaite déposer une plainte au sujet d'un collègue qu'il en parle d'abord avec son propre caucus pour s'assurer que la plainte n'est pas sans fondement. Il semble ainsi parvenir à écarter les plaintes totalement dénuées de fondement.⁹

Si un membre du public, un journaliste par exemple, estime qu'une affaire doit faire l'objet d'une enquête, il pourrait soulever la question directement auprès du juriconsulte, qui

ouvrirait alors l'enquête, ou auprès d'un parlementaire, qui pourrait alors écrire au juriconsulte.

Le projet de loi proposé oblige le juriconsulte à déposer son rapport au plus tard 90 jours après l'ouverture de l'enquête. Il s'agit ainsi d'éviter les frais juridiques élevés et l'appareil administratif de grande envergure qu'entraînent les procédures qui traînent en longueur.

Le juriconsulte remettrait son rapport au parlementaire, au chef de son parti et au président de la chambre dont il est membre. Lorsqu'il s'agit d'un ministre ou d'un secrétaire parlementaire, il en remettrait une copie au premier ministre. Dans son rapport, le juriconsulte recommanderait une sanction s'il s'avère que le parlementaire a manqué à ses obligations en vertu de la loi. C'est à la chambre dont le parlementaire est membre qu'il incomberait de décider du sort du rapport, car le Parlement est et doit rester maître de ses membres. Le projet de loi proposé fixe un délai à l'intérieur duquel il faut déposer le rapport du juriconsulte et y donner suite.

Une vaste gamme de sanctions est proposée. Ainsi, le juriconsulte pourrait recommander que le parlementaire soit ou bien réprimandé, ou bien forcé de corriger sa faute par restitution ou remboursement, ou bien destitué de ses fonctions, avec ou sans rémunération, pendant une période donnée, ou encore, dans un cas extrême, que son siège soit déclaré vacant. Ces sanctions sont plus détaillées que celles prévues dans la plupart des lois provinciales analogues. Par exemple, en Ontario, il n'y a que deux sanctions, l'une bénigne (la réprimande), l'autre draconienne (le siège déclaré vacant), sans niveaux intermédiaires.

Le rôle de juriconsulte que propose le Comité mixte spécial diffère sensiblement de celui qui serait établi aux termes du projet de loi C-43. Par exemple, celui-ci répartit les responsabilités du juriconsulte entre une commission des conflits d'intérêts composée de trois membres, qui est investie du pouvoir de conseiller et d'enquêter, et un des dirigeants de cette commission, le secrétaire, qui surveille la communication de renseignements par les parlementaires et serait sans doute investi d'autres fonctions par la commission. Le projet de loi C-43 prévoit la nomination de deux sous-secrétaires ainsi que du personnel nécessaire à l'exécution des fonctions du secrétaire.

Dans son rapport, le Comité mixte spécial déclare souhaiter que le régime de lutte contre les conflits d'intérêts ne donne pas lieu à une autre grosse bureaucratie gouvernementale. Les bureaux provinciaux se tirent parfaitement d'affaire avec un conseiller indépendant secondé par un petit personnel (habituellement une personne). Étant donné la taille de la Chambre des communes et du Sénat réunis, le bureau fédéral ne pourra sans doute pas être aussi modeste. On recommande tout de même clairement la mise sur pied d'un petit bureau. Un bureau de cette taille est économique; il rassure les parlementaires sur le caractère confidentiel des

renseignements communiqués; il améliore la relation entre le parlementaire et le conseiller, ce qui est essentiel à la libre communication des renseignements et, par conséquent, au bon fonctionnement du système; et il met le conseiller à même de connaître les tenants et les aboutissants de l'affaire. Enfin, comme l'ont déclaré devant le Comité plusieurs des conseillers provinciaux, le règlement des situations de conflit d'intérêts exige beaucoup de bon sens en même temps que l'application de principes de droit immuables. Une personne seule peut être mieux en mesure qu'une commission de trois membres de constituer un ensemble cohérent d'avis et de procédures.

Le juriconsulte pourrait conseiller à un parlementaire de vendre tel ou tel bien ou de se défaire de tel ou tel intérêt ou encore de le placer en fiducie selon les modalités qu'il juge indiquées.

La question de savoir s'il convient de permettre aux parlementaires de constituer une fiducie pour remplir leurs obligations en vertu de la loi fait l'objet d'une controverse. L'affaire Sinclair Stevens a fait ressortir les problèmes que peuvent poser les fiducies, notamment les fiducies sans droit de regard. Stevens soutenait qu'il s'était conformé aux Lignes directrices sur les conflits d'intérêts (et, plus tard, au Code régissant les conflits d'intérêts) en plaçant une entreprise familiale dans une fiducie sans droit de regard et en nommant comme fiduciaire sa femme, une avocate. Le juge Parker a statué que Stevens ne s'était pas conformé aux lignes directrices, puis au Code, parce que la fiducie n'était pas en fait sans droit de regard.

La plupart des experts, y compris le juge Parker, estiment qu'une fiducie sans droit de regard ne saurait l'être vraiment que pour certains biens, par exemple, un portefeuille diversifié de titres et d'obligations qui sont offerts au public et qui peuvent être aisément vendus à l'insu du ministre. Le fiduciaire doit être quelqu'un qui n'a pas de lien de dépendance avec le ministre.

Les problèmes se posent lorsqu'il s'agit d'autres biens et, en particulier, d'une entreprise familiale que le parlementaire (probablement un ministre) souhaite conserver pour ses enfants ou simplement comme un acquis qu'il voudra récupérer plus tard. Le juge Parker a conclu que, dans certains cas, il n'y a pas moyen d'éviter les «décisions difficiles» et que les biens qui doivent être cédés doivent l'être vraiment, c'est-à-dire qu'ils doivent être cédés à quelqu'un qui n'a avec le ministre aucun lien de dépendance. On ne peut pas conserver un bien et prétendre qu'il n'existe pas vraiment et qu'il n'influera pas sur le comportement d'un titulaire de charge publique.

D'autres gouvernements s'y sont pris autrement. En Ontario, la *Loi de 1988 sur les conflits d'intérêts des membres de l'Assemblée* permet la constitution d'une «fiducie de gestion» pour certaines entreprises familiales. Cette fiducie ne permet pas au parlementaire d'intervenir ou d'être consulté dans la gestion de l'entreprise, mais il peut être notifié de tous les changements touchant l'entreprise après coup. Il sait donc ce qu'il y a dans la fiducie, mais il ne participe pas aux opérations au jour le jour et il ignore si un changement est envisagé ou en cours. Cette fiducie, qui n'est manifestement pas une fiducie sans droit de regard, ne permet guère d'assurer au public qu'un ministre n'est pas mû par des intérêts personnels lorsqu'il prend des décisions pouvant influencer sur l'entreprise.

Le premier ministre de l'Ontario, Bob Rae, a par la suite émis des lignes directrices interdisant à ses ministres d'utiliser ce type de fiducie pour les entreprises et les obligeant à se défaire complètement de tous les intérêts de ce genre. Le commissaire Evans de l'Ontario juge draconienne cette façon de procéder, qui se situe à l'autre extrémité du spectre. Il a déclaré devant le Comité que, d'après son expérience, la fiducie de gestion a sa place dans un régime de lutte contre les conflits d'intérêts (à condition de ne pas prétendre qu'elle est sans droit de regard si ce n'est pas le cas); il en est de même du dessaisissement dans certains cas, mais rarement.¹⁰

Le Comité mixte spécial recommande que la loi ne vise pas à édicter des règles strictes concernant le dessaisissement ou la constitution de fiducies. Il confie plutôt au juriconsulte la responsabilité d'évaluer les tenants et aboutissants de chaque cas afin de décider du meilleur moyen de servir l'intérêt public. La fiducie compte parmi les moyens à la disposition du juriconsulte, mais c'est à lui d'en déterminer les modalités.

Cette solution cadre avec l'approche recommandée par le Comité dans son rapport, à savoir que la réglementation des conflits d'intérêts est un art et non une science et qu'il est téméraire d'essayer de la rendre scientifique. Il faut du jugement et du bon sens et se laisser guider par les normes les plus strictes d'éthique et d'intégrité pour déterminer la solution qui convient le mieux dans chaque cas. Il ressort du témoignage du commissaire de l'Ontario et de celui de la Colombie-Britannique, de la personne désignée par la loi de la Nouvelle-Écosse et du juriconsulte du Québec qu'il faut beaucoup de discernement pour bien s'acquitter des fonctions du juriconsulte. À ce propos, le très respecté commissaire de l'Ontario, Gregory Evans, a déclaré devant le Comité qu'il trouvait nécessaire d'exercer plus de discernement que ne le lui permet la loi et qu'il n'hésitait pas à prendre l'initiative à cet égard.

Le Comité voulait qu'il soit possible pour un parlementaire et même un ministre de conserver certaines entreprises familiales du moment qu'il peut le faire sans nuire à l'intérêt public et que l'impartialité du processus décisionnaire est assurée. Comme l'apparence de partialité menace tout autant la crédibilité d'un gouvernement que sa réalité, il faudrait

mettre en place les sauvegardes nécessaires pour empêcher le parlementaire ou le ministre de favoriser ses intérêts personnels. On pourrait, par exemple, non seulement obliger un ministre à placer une entreprise dans une fiducie de gestion (non une fiducie sans droit de regard), mais établir une voie hiérarchique qui l'empêche d'intervenir dans les décisions pouvant influencer sur l'entreprise. Reste à voir si cette méthode peut fonctionner comme il faut. C'est au juriconsulte qu'il incomberait d'en décider et de prendre les dispositions que commandent les circonstances de chaque cas.

La déclaration publique

Le deuxième volet du régime proposé par le Comité, c'est l'obligation faite aux parlementaires de déclarer publiquement leurs biens, dettes et intérêts financiers. L'objectif de la déclaration est d'assurer la transparence. Elle permet au public de constater que les actions du parlementaire ne sont pas motivées par un intérêt personnel et que, si elles risquaient de l'être, des mesures de déclaration et de retrait ont été prises.

Dans son rapport sur l'affaire Stevens, le juge Parker déclare que «la divulgation publique devrait être le fondement de tout régime moderne régissant les conflits d'intérêts». Il poursuit :

Pour maintenir et accroître la confiance du public dans l'intégrité, l'objectivité et l'impartialité du gouvernement, tout code moderne doit nécessairement reposer sur la divulgation publique. Outre les efforts attendus de chacun des titulaires de charge publique pour prévenir les conflits d'intérêts, le maintien de la confiance publique dans l'intégrité de ses représentants nécessite une solide vigilance de la part du public. Pour cela, il faut cependant avoir un accès raisonnable à l'information, à savoir, en premier lieu, s'il y a exercice effectif d'une fonction ou d'une responsabilité officielle, et deuxièmement, s'il existe chez le titulaire d'une charge publique un intérêt personnel relié à l'exercice de ladite fonction. Dans le premier cas, le renseignement est habituellement de notoriété publique; dans le second, il faut pouvoir compter sur la divulgation.¹¹

Le Comité recommande de mettre en place un régime largement fondé sur la déclaration publique. Il s'agit d'une des différences entre ses recommandations et le régime prévu par le projet de loi C-43. Celui-ci prévoit la déclaration publique d'une partie des intérêts privés, mais c'est par règlement que seraient déterminés les renseignements à divulguer. Seul un résumé des renseignements communiqués au secrétaire serait rendu public, mais le projet de loi n'en précise pas la nature.

Le Comité reconnaît que la déclaration publique empiète sur la vie privée des parlementaires, mais cet empiètement lui paraît maintenant nécessaire pour garantir au public qu'ils n'exercent pas leurs fonctions à leur profit personnel.

Sous le régime proposé par le Comité mixte spécial, la déclaration se ferait en deux temps. Le parlementaire serait d'abord tenu de remettre au juriconsulte un état complet de ses biens, dettes et intérêts financiers et de ceux des sociétés en nom collectif ou des sociétés par actions dont le parlementaire

seul ou le parlementaire et sa famille détiennent 10 p. 100 ou plus des actions. La définition des biens, dettes et intérêts financiers en question englobe tout ce qu'une personne peut posséder.

L'état remis au juriconsulte comporterait une description des biens, dettes et intérêts financiers et fixerait leur valeur ou leur quantité. Le juriconsulte aurait donc les renseignements nécessaires pour décider si tel ou tel intérêt risque d'intervenir dans les décisions du parlementaire dans un domaine donné. L'importance d'un intérêt est difficile à déterminer au moyen d'une simple formule mathématique : un intérêt de 15 p. 100 dans une société à participation restreinte peut être moins important qu'un intérêt de 1 p. 100 dans une grande société ouverte, tant sur le plan de la valeur absolue de l'intérêt de l'actionnaire et, par conséquent, de l'incitation à aider la société que sur le plan de l'aptitude à influencer sur les décisions de cette dernière. Le juriconsulte aurait beaucoup de latitude pour évaluer chaque situation en fonction des faits, y compris non seulement l'intérêt financier du parlementaire dans l'entreprise, mais la nature de ses responsabilités comme titulaire de charge publique.

Nombreux sont les témoins qui ont déclaré devant le Comité que le public n'a ni le droit ni besoin de connaître la quantité ou la valeur des biens, dettes et intérêts financiers d'un parlementaire. Du moment que le juriconsulte possède cette information, il est en mesure de juger si un intérêt risque d'influer sur les décisions d'un parlementaire dans un domaine donné. Cette information peut satisfaire la curiosité du public quant à la richesse ou à la pauvreté relative d'un parlementaire, mais n'avance guère la cause de l'éthique dans le secteur public. Comme il juge que le droit à la vie privée des parlementaires l'emporte sur le droit du public à obtenir cette information, le Comité recommande que leurs biens, dettes et intérêts financiers ne soient pas quantifiés dans la déclaration publique.

Lorsque l'ampleur des intérêts d'un parlementaire n'est pas sans conséquence, le juriconsulte pourrait lui recommander de préciser dans la déclaration publique si tel ou tel intérêt est «nominal», «important» ou «déterminant». Comme il s'agit d'un empiètement sur sa vie privée, la décision appartiendrait au parlementaire. Il se pourrait que, en l'absence d'un qualificatif, le public en vienne à la conclusion que l'intérêt est en fait important ou déterminant. Les parlementaires eux-mêmes voudront donc peut-être recourir à un qualificatif dans la déclaration publique pour indiquer que tel ou tel intérêt est en fait nominal.

Le Comité recommande d'exclure de la déclaration publique certains biens, dettes ou intérêts financiers. Il s'agit, entre autres éléments énumérés dans le projet de loi proposé, de la résidence, du chalet et de la voiture à usage familial; des effets personnels et mobiliers; des biens, dettes et intérêts d'une valeur de moins de 10 000 \$; des obligations du gouvernement; des certificats de placement garantis. Ces exclusions

s'expliquent par l'équilibre qu'il faut observer entre le droit à la vie privée du parlementaire et le droit et le besoin de savoir du public. Les biens, dettes et intérêts en question sont ou bien si modestes qu'il y a peu de chances qu'ils poussent le parlementaire à poser un geste contraire à l'éthique ou bien de nature à ne pas être affectés par les décisions du parlementaire (comme les certificats de placement garantis). Il peut s'agir aussi d'un intérêt que le juriconsulte juge pouvoir être traité comme un intérêt privé exclu. Tous les intérêts privés exclus doivent néanmoins être déclarés et quantifiés dans l'état remis au juriconsulte, même s'ils n'ont pas besoin d'être communiqués au public.

Le Comité propose que la loi oblige les parlementaires à mettre à jour les renseignements communiqués au juriconsulte dès qu'il se produit un changement important et, de toute façon, tous les ans.

L'une des questions les plus controversées abordées par le Comité, c'est de savoir s'il convient d'obliger le conjoint du parlementaire et d'autres membres de sa famille à déclarer publiquement leurs biens, dettes et intérêts financiers. Le Comité a reçu à deux occasions le témoignage de représentants de l'Association des conjoints des parlementaires. Beaucoup d'autres témoins ont abordé la question.

Au fond, toute obligation de divulgation viole le droit à la vie privée. Lorsqu'il a témoigné devant le Comité, Mitchell Sharp a qualifié d'«offensante et peu judicieuse» l'obligation que le projet de loi C-43 fait aux simples parlementaires (par opposition aux ministres) de déclarer leurs affaires financières. Une telle exigence «découragera les hommes d'affaires qui voudraient se porter candidats aux élections au Parlement».¹²

L'obligation faite au conjoint d'un parlementaire de déclarer publiquement ses intérêts financiers empiète encore plus sur la vie privée. On avance habituellement, dans les arguments en faveur de la déclaration obligatoire des intérêts des parlementaires, que ces hommes et ces femmes sont entrés en politique de leur plein gré et qu'ils ne sauraient se plaindre de la perte d'une partie de leur intimité. Ce raisonnement porte beaucoup moins dans le cas des conjoints.

En outre, on craint beaucoup que l'obligation faite aux conjoints de déclarer leurs intérêts financiers ne nous ramène à l'époque où le conjoint (le plus souvent la femme) était considéré seulement comme un appendice du parlementaire (le plus souvent le mari) n'ayant pas d'intérêts financiers ou professionnels propres. De nos jours, les conjoints sont le plus souvent des êtres indépendants et sûrs d'eux-mêmes qui possèdent en propre des biens et des intérêts considérables. L'obligation de divulgation risque de compromettre l'indépendance du conjoint.

Au niveau fédéral, jamais les conjoints des parlementaires n'ont été tenus de déclarer publiquement ou confidentiellement à quiconque leurs intérêts. Cette question a revêtu une grande importance lors de l'enquête Parker, car il s'agissait notamment de déterminer si Sinclair Stevens était au courant

des opérations financières auxquelles son épouse était partie. Dans son rapport, le juge Parker déclare trouver invraisemblable qu'un conjoint puisse, à l'insu de l'autre, prendre part à de grandes négociations. Il reconnaît que les conjoints peuvent être et sont souvent des personnes entièrement indépendantes ayant en propre une vie, des biens et des intérêts. Il soutient cependant que, vu la nature de la relation conjugale et l'évolution du droit de la famille (en cas de rupture du mariage, un conjoint a des droits sur les biens et les intérêts de l'autre), les conjoints et leurs préoccupations sont habituellement solidaires. Étant donné cette réalité sociale, il estime qu'un régime moderne de lutte contre les conflits d'intérêts doit comporter la déclaration publique des intérêts financiers du conjoint, mari ou femme.

En réponse au rapport Parker, le gouvernement fédéral a, en 1988, émis une directive demandant aux conjoints des ministres et des secrétaires parlementaires de remettre de leur plein gré au SRGA un état de leurs intérêts financiers. Le SRGA, Georges Tsai, a déclaré devant le Comité que ces renseignements restaient confidentiels et qu'ils étaient même détruits après analyse. Sous le régime actuel, ils ne sont donc pas rendus publics. Ils servent simplement au SRGA et au ministre ou au secrétaire parlementaire à prévoir les éventuels problèmes. Selon M. Tsai, la déclaration du conjoint est fournie à titre volontaire; si le conjoint refuse, les choses en restent là. En fait, à une ou deux exceptions près, tous les conjoints se sont pliés à la directive.¹³

Par contraste, les provinces et les territoires qui exigent des parlementaires la déclaration de leurs intérêts exigent de leurs conjoints une déclaration aussi circonstanciée. Le commissaire de l'Ontario a déclaré qu'il n'y a pas et qu'il ne saurait y avoir de mécanisme pour forcer les conjoints à divulguer leurs intérêts. Comment dénier un siège à quelqu'un qui a été dûment élu sous prétexte que son conjoint a refusé de produire la déclaration requise? Le commissaire Evans a déclaré que, lorsqu'un conjoint refuse, il ajoute une note à cet effet à la déclaration publique du parlementaire. Cette méthode semble persuader les conjoints de l'importance de la procédure de divulgation, car tous s'y sont conformés.

Les autres pays ne s'entendent pas sur la question de la divulgation obligatoire des intérêts des conjoints. Les États-Unis obligent les conjoints des parlementaires à déclarer leurs intérêts financiers, une exigence qui n'existe pas en Grande-Bretagne. En Australie, les membres de la Chambre des représentants sont tenus de déclarer les intérêts de leur conjoint ou de leurs enfants à charge dans la mesure où ils les connaissent.

Le projet de loi C-43 oblige les conjoints à divulguer leurs intérêts, mais là encore, c'est par règlement que seraient déterminées la nature et l'ampleur de l'obligation. Chose intéressante, le projet de loi C-43 exige la déclaration du conjoint et de toutes les personnes à charge du parlementaire. La personne à charge est définie comme une «personne qui est

à la charge, même partiellement, d'un parlementaire ou de son conjoint». Le projet de loi ne définit pas «à la charge de» ni «partiellement». Il exige donc la déclaration circonstanciée des intérêts financiers non seulement du conjoint et de certains autres membres de la famille, mais de tous les amis ou associés qui reçoivent de l'aide financière du parlementaire ou de son conjoint.

Le Comité mixte spécial recommande une autre façon de procéder semblable à celle de l'Australie. Vu les difficultés qu'il y a à obliger les conjoints à déclarer leurs intérêts, il propose d'exiger de chaque parlementaire qu'il remette au juriconsulte une déclaration où il expose, dans la mesure où il les connaît, les intérêts de son conjoint et de certains autres membres de sa famille. Cette déclaration aurait la même portée que la déclaration du parlementaire. Celui-ci serait donc tenu, dans la mesure où il les connaît, de divulguer et de quantifier à l'intention du juriconsulte tous les biens, dettes et intérêts financiers de son conjoint et de certains autres membres de sa famille de même que ceux des sociétés en nom collectif et des sociétés par actions dans lesquelles ils ont un intérêt. Tout, sauf les intérêts privés exclus, serait communiqué au public sans toutefois être quantifié.

Voici ce que le Comité déclare à ce sujet dans son rapport : «Cette obligation exigerait d'un parlementaire qu'il recense avec soin les intérêts des membres de sa famille, de façon qu'ils soient complètement divulgués au juriconsulte. (...) Nous estimons (...) qu'en imposant l'obligation au parlementaire — la personne qui assume la charge publique — l'obligation traduit le but véritable du régime de divulgation, à savoir s'assurer que la conduite du parlementaire n'est pas inconvenante. L'obligation de signaler les changements importants fera en sorte que si le parlementaire prend par la suite connaissance d'intérêts dont il ignorait auparavant l'existence, ceux-ci seront divulgués.»

Les règles de conduite

Les règles de fond en matière d'éthique constituent le troisième volet du régime proposé par le Comité. Là encore, ce dernier opte pour une approche un peu différente de celle d'autres gouvernements au Canada.

Le terme «conflit d'intérêts» est devenu synonyme de «contraire à l'éthique», voire de «malhonnête». Dire de quelqu'un qu'il est en conflit d'intérêts, c'est dire qu'il a mal agi. La seule solution «politiquement correcte», c'est donc de condamner sans équivoque tous les conflits d'intérêts et de les interdire carrément dans la loi.

Il s'agit là cependant d'une apparence de solution. Comme on l'a vu au début, dans la mesure où les parlementaires conservent des biens ou des intérêts financiers ou restent actifs dans le monde extérieur, des situations surviendront où ces intérêts peuvent être affectés par des décisions

gouvernementales. Il est donc inévitable que des conflits d'intérêts surgissent.

Les gouvernements ont beau le reconnaître, ils ne semblent pas en tenir compte dans la législation. Voici ce qu'a déclaré le gouvernement de l'Ontario lorsqu'il a déposé son projet de loi sur les conflits d'intérêts :

Des conflits d'intérêts vont certainement surgir au sujet de questions discutées lors des réunions de l'Assemblée ou du Cabinet ou à des réunions de comité, étant donné surtout que les députés qui ne sont pas ministres et les conjoints de tous les députés peuvent poursuivre leurs activités commerciales et que les ministres peuvent conserver leurs intérêts s'ils les placent dans une fiducie. Il n'y a pas abus de fonctions par le simple fait qu'on est dans une situation où un conflit d'intérêts peut surgir, mais il y a abus si on participe à une activité tout en sachant qu'elle pose un problème de conflit d'intérêts.¹⁴

Par contraste, le projet de loi C-43 oblige le parlementaire à «gérer ses affaires privées conformément aux dispositions de la présente loi et agir, en général, de façon à éviter les conflits d'intérêts». Il a donc pour effet d'exiger des parlementaires qu'ils se dessaisissent de tous les intérêts qui risquent un jour de les mettre en conflit d'intérêts.

Les électeurs ne souhaitent manifestement pas que leurs représentants rompent leurs liens avec eux ou leur collectivité. Il arrive très souvent que les électeurs choisissent leur député précisément parce qu'il partage leurs préoccupations, qu'il comprend leurs besoins et leurs objectifs à titre personnel et que, de ce fait, il risque d'être affecté autant qu'eux par certaines décisions gouvernementales. Dans les collectivités rurales, par exemple, il n'est pas rare qu'on élise un agriculteur justement parce qu'il comprend les besoins et les préoccupations des autres agriculteurs. Obliger l'agriculteur à vendre sa ferme dans les plus brefs délais irait à l'encontre de l'objectif même des électeurs.

Étant donné ce problème, le Comité spécial mixte déclare dans son rapport qu'«il n'est pas nécessairement répréhensible qu'un conflit surgisse entre la charge publique d'un parlementaire et ses intérêts privés. (...) Ce dont il faut s'assurer, c'est de veiller à ce que tout conflit qui pourrait surgir est réglé dans l'intérêt public, et de bien montrer qu'il en a été ainsi.» Le projet de loi proposé stipule, à l'article 1, les quatre grands principes qui sous-tendent le régime proposé. Les voici :

- il est souhaitable que les parlementaires possèdent une vaste expérience et une grande connaissance de diverses facettes de la vie canadienne, y compris les personnes qui poursuivent leurs activités au sein de leur collectivité, qu'elles soient dans les affaires, membres d'une profession libérale ou autre, de façon à ce que le Parlement dans son ensemble puisse mieux représenter le public canadien;
- tous les parlementaires sont tenus d'exécuter leurs fonctions et d'organiser leur vie privée de façon à

préserver la confiance du public dans leur intégrité personnelle, la dignité du Parlement, ainsi que le respect et la confiance que la société témoigne au Parlement et aux parlementaires;

- les actions de tous les parlementaires doivent pouvoir supporter l'examen le plus rigoureux possible par le public;
- tous les parlementaires sont tenus, dans le bon exercice de leurs fonctions et de leurs responsabilités parlementaires, de représenter leurs électeurs et de représenter largement les intérêts de leurs électeurs auprès du Parlement et du gouvernement du Canada.

Le Comité formule ensuite une série de règles concernant les diverses activités auxquelles peuvent se livrer les parlementaires et dans le cadre desquelles des conflits peuvent surgir entre leurs intérêts privés et les fonctions de leur charge. Plus précisément, le Comité interdit au parlementaire de se servir de sa situation pour chercher à influencer une décision prise par une autre personne en faveur de ses intérêts privés ou de ceux de sa famille; de prendre une décision ou de participer à une décision s'il sait ou devrait raisonnablement savoir que cette décision peut favoriser ses intérêts privés ou ceux de sa famille; et d'utiliser ou de communiquer des renseignements confidentiels pour favoriser non seulement ses intérêts privés et ceux de sa famille, mais les intérêts privés de quiconque.

La proposition prévoit également que, lorsqu'il a de bonnes raisons de croire que lui-même ou un membre de sa famille a un intérêt privé dans une affaire dont est saisie l'une des deux chambres ou un de leurs comités, le parlementaire doit, s'il assiste à une réunion où l'on étudie cette affaire, divulguer la nature générale de son intérêt privé et se retirer sans voter ou participer à l'étude de l'affaire. Cette disposition s'appliquerait aussi bien aux réunions privées à huis clos avec un ou plusieurs collègues qu'aux séances publiques du Parlement ou de ses comités.

Le Comité veut ainsi enlever au parlementaire les divers moyens par lesquels il pourrait, dans l'exercice de ses fonctions, chercher à favoriser des intérêts privés. Par contre, il déclare qu'aucune disposition du projet de loi proposé ne doit être interprétée ou appliquée de façon à empêcher un parlementaire de représenter comme il faut ses commettants.

Le Comité propose également des règles visant à codifier les usages en ce qui concerne les activités extérieures des parlementaires. Ainsi, le projet de loi proposé interdit aux ministres et aux secrétaires parlementaires, sauf dans des circonstances exceptionnelles, de se livrer à des activités professionnelles ou commerciales. Les simples parlementaires sont libres de se plier ou non à cette interdiction.

Le Comité recommande l'adoption de règles concernant l'acceptation de cadeaux ou autres avantages personnels par les parlementaires, qu'ils soient ministres, secrétaires parlementaires ou non. Il recommande d'interdire aux parlementaires d'accepter un cadeau ou autre avantage

personnel dans l'exercice de leurs fonctions, sauf s'ils le font en raison du protocole, d'obligations sociales ou de coutumes normalement liées aux fonctions ou responsabilités de leur charge. De toute manière, il doit déclarer publiquement tous les cadeaux ou avantages personnels d'une valeur supérieure à 200 \$. Le public peut ainsi constater que le parlementaire ne subit aucune influence indue.

Le Comité propose également de remanier considérablement les dispositions de la *Loi sur le Parlement du Canada* en matière de marchés publics. Il recommande d'abolir la distinction aujourd'hui désuète entre les marchés de travaux publics et les autres et, à la place, d'interdire carrément au parlementaire d'être partie délibérément et directement ou indirectement à un marché conclu avec le gouvernement du Canada, sauf dans certaines circonstances précises (comme les marchés adjugés à la suite d'un appel d'offres ou conclus dans une situation d'urgence).

Enfin, le Comité recommande d'édicter des règles concernant ce que les ministres et les secrétaires parlementaires peuvent faire et ne pas faire une fois terminé leur mandat. Il recommande de leur interdire certaines activités pendant un an de manière à les empêcher d'exploiter leur ancienne situation pour faire des gains financiers, surtout par l'influence qu'ils peuvent continuer d'exercer sur les fonctionnaires du ministère dont ils avaient la charge.

Conclusion

Les trois volets du régime proposé sont étroitement interdépendants. Le juriconsulte serait appelé à aider le parlementaire à prévoir comment il pourrait se trouver dans une situation où s'appliquent les règles de fond en matière de conduite compte tenu de la nature de ses intérêts et des responsabilités de sa charge. Selon les éventualités, le juriconsulte pourrait conseiller au parlementaire les mesures à prendre pour se conformer à ces règles. Enfin, s'il convient qu'un parlementaire assume certaines responsabilités malgré les biens qu'il possède, le juriconsulte lui indiquerait les mesures à prendre pour se conformer aux règles (par exemple, constituer une fiducie et établir des cloisonnements au sein d'un ministère).

La déclaration publique des intérêts des parlementaires permet au public d'exercer son droit de regard suprême sur leurs activités. Si le parlementaire prend des mesures répréhensibles, le public pourra le savoir. Pour un homme ou une femme politique, la mauvaise publicité peut être la pire des sanctions.

Le succès du régime proposé de lutte contre les conflits d'intérêts dépend dans une très large mesure de la qualité de la personne nommée au poste de juriconsulte. Le Comité est grandement encouragé par le succès des juriconsultes provinciaux et par la marge de manoeuvre dont ils disposent dans l'accomplissement de leurs fonctions. Il est à espérer que,

si un poste semblable est institué au niveau fédéral, il contribuera puissamment à faire en sorte que les conflits d'intérêts soient toujours réglés au mieux de l'intérêt public et à restaurer la confiance des Canadiens dans leur système politique. —

Notes

1. On trouvera un exposé détaillé de l'histoire de la réglementation fédérale des conflits d'intérêt dans *L'éthique dans le secteur public : Rapport du Groupe de travail sur les conflits d'intérêts* (coprésidence de Michael Starr et de Mitchell Sharp), Ottawa, ministre des Approvisionnements et Services, 1984, chapitre 7.
2. Les projets de loi C-62 et C-6, intitulés *Loi concernant l'indépendance du Parlement et les conflits d'intérêts des sénateurs et des députés et modifiant en conséquence certaines lois*. Le projet C-62 a été lu pour la première fois le 26 juin 1978 et le projet C-6 le 16 octobre 1978.
3. L'honorable W.D. Parker, commissaire, *Commission d'enquête sur les faits reliés à des allégations de conflit d'intérêts concernant l'honorable Sinclair M. Stevens* (Ottawa, Canada, 1987) («Commission d'enquête sur Sinclair Stevens»).
4. «Conflict Legislation Under Fire», *Globe and Mail*, samedi 8 février 1992, p. A-4.
5. Le titre de «jurisconsulte» provient du droit romain. Il s'appliquait aux juristes qui conseillaient les particuliers et les magistrats. Le terme désigne, à l'Assemblée nationale du Québec, le conseiller indépendant en matière de conflits d'intérêts. Il permet d'éviter les connotations orwelliennes que comporterait le titre «commissaire à l'éthique».
6. Témoignage de Mark Audcent, légiste adjoint et conseiller parlementaire du Sénat, *Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes relatif aux conflits d'intérêts*, fascicule n° 9, mardi 24 mars 1992, p. 9:8.
7. Voir pour le Québec, *Loi concernant l'Assemblée nationale*, L.Q. 1982, ch. 62 (32^e législature, 3^e session), article 81; pour l'Ontario, *Loi de 1988 sur les conflits d'intérêts des membres de l'Assemblée*, L.O. 1988, ch. 17 (1^{re} session, 34^e législature, 36-37 Eliz. II); pour la Colombie-Britannique, *Members' Conflict of Interest Act*, S.B.C. 1990, ch. 54 (4^e session, 34^e législature).
8. Témoignage de Rhéal Séguin, correspondant du *Globe and Mail* à Québec, et de Normand Delisle, correspondant de la *Presse canadienne* à Québec; *Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes relatif aux conflits d'intérêts*, fascicule n° 11, jeudi 2 avril 1992, pp. 11:5-11:6.
9. Témoignage de l'honorable Gregory T. Evans, commissaire, *Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes relatif aux conflits d'intérêts*, fascicule n° 7, mardi 17 mars 1992, p. 7:31.
10. *Ibid.*, p. 7:13.
11. Commission d'enquête sur Sinclair Stevens, p. 348.
12. Témoignage de l'honorable Mitchell Sharp, *Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes relatif aux conflits d'intérêts*, fascicule n° 1, mardi 11 février 1992, p. 1:16.
13. Témoignage de Georges Tsai, sous-registraire général adjoint, *Procès-verbaux et témoignages du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes relatif aux conflits d'intérêts*, fascicule n° 2, jeudi 13 février 1992, p. 2:16.
14. Cité dans le Rapport du Comité mixte spécial relatif aux conflits d'intérêts, p. 8.