
Réflexions préliminaires sur un code d'éthique pour les parlementaires

par Howard Wilson

Au cours des dernières années, on s'est interrogé à savoir ce que pourrait être un code d'éthique approprié pour les sénateurs et les députés. En juillet 1995, un Comité mixte spécial sur un code d'éthique fut établi pour étudier cette question. Le premier témoin à comparaître fut M. Howard Wilson, conseiller en éthique. L'article suivant, tiré de son témoignage de 18 septembre 1995, donne un aperçu des problèmes auxquels le Comité doit faire face.

A mon point de vue, la meilleure façon de commencer les discussions est de distinguer clairement entre les règles qui sont appropriées pour les législateurs, qu'ils soient de la Chambre des communes ou bien du Sénat, et les règles additionnelles requises des membres de l'exécutif, c'est-à-dire du gouvernement et tout particulièrement des ministres.

Un principe important, à plus d'un point de vue, un principe fondamental, doit être que les députés et les sénateurs ne devraient pas être empêchés d'avoir des intérêts en dehors de leur travail et d'être actifs dans leur milieu. Plusieurs soutiennent que c'est essentiel à la santé de notre démocratie parlementaire.

Par exemple, en Ontario, la Loi de 1994 sur l'intégrité des députés a été votée à l'unanimité de l'Assemblée législative l'an dernier. Elle a reçu l'assentiment royal le 9 décembre 1994 mais elle n'a pas encore été proclamée. Dans son préambule, le premier paragraphe se lit comme suit:

«L'Assemblée dans son ensemble est à même de représenter le plus efficacement la population de l'Ontario si les députés ont une expérience et des connaissances touchant à divers aspects de la vie en Ontario et s'ils peuvent continuer à jouer un rôle actif dans leur collectivité, notamment en oeuvrant dans le monde des affaires ou en exerçant une profession.»

Au Royaume-Uni, le Comité Nolan fut établi par le gouvernement «pour examiner les préoccupations actuelles à l'égard des normes de conduite de tous les titulaires de charge publique». Son rapport préliminaire, en mai de cette année, en traitant d'emploi extérieur pour les députés, rapporte les commentaires suivants:

«19. Nous croyons que ces députés qui désirent être membres du Parlement à temps plein devraient être libres de l'être, et qu'aucune pression ne devrait être exercée sur eux d'acquiescer des intérêts à l'extérieur. Mais nous estimons aussi qu'il est souhaitable pour la Chambre des communes d'avoir des députés possédant une vaste diversité d'intérêts extérieurs continus. Si tel n'était pas le cas, le Parlement serait moins bien renseigné et efficace qu'il l'est à l'heure actuelle. Un Parlement composé uniquement de politiciens professionnels à temps plein ne servirait pas les meilleurs intérêts d'une démocratie. La Chambre doit, si possible, continuer à représenter un vaste échantillon d'expériences courantes qui peuvent contribuer à son savoir-faire.

20. En plus d'avoir des députés possédant des intérêts extérieurs continus, il est également important que la Chambre des communes continue d'avoir des députés possédant une vaste diversité d'antécédents. Nous devrions nous inquiéter de l'éventualité d'un resserrement de l'éventail des hommes et des femmes compétents qui seraient attirés pour se présenter au Parlement si les députés étaient interdits d'avoir des intérêts extérieurs rémunérés. Nous croyons que beaucoup de personnes compétentes ne voudraient pas entrer au Parlement si elles devaient non seulement subir une baisse considérable de revenu pour ce faire mais aussi courir le risque de voir leur source de gagne-pain disparaître complètement si elles venaient à perdre leurs sièges. Plusieurs de nos témoins ont décrié la tendance que les Membres du Parlement proviennent de plus

Howard Wilson est Conseiller en éthique du Canada.

en plus du groupe qui n'a pas eu d'expérience du marché du travail autre que dans le domaine politique.»

Ceci a conduit le Comité à formuler la recommandation suivante:

«Nous recommandons que les Membres du Parlement demeurent libres d'avoir un emploi rémunéré non relié à leurs rôles de députés.»

Maintenant comparons ce qui précède à la situation s'appliquant aux Ministres et aux autres membres du gouvernement. Ici, depuis des années, il a semblé essentiel que des règlements et des obligations régissant les conflits d'intérêts soient en place pour ces titulaires de charge publique. Au niveau fédéral, ces règles, en plus de la divulgation des biens et d'exigibilités et d'activités extérieures, précisent que les ministres, et autres, ne peuvent exercer une profession, diriger ou exploiter directement une affaire financière ou commerciale, conserver ou accepter un poste d'administrateur ou un autre poste dans une société financière ou commerciale, occuper un poste dans un syndicat ou une association professionnelle ou agir comme consultant rémunéré. De plus, le commerce de valeurs mobilières cotées en bourse, par exemple des actions, ne leur est pas permis.

Les ministres et les autres membres du Gouvernement détiennent des pouvoirs considérables et ont accès à des renseignements qui pourraient mener à des situations de conflits d'intérêts à moins que certaines mesures soient prises pour prévenir ou pour éviter ces genres de situations. C'est ce que le code régissant les conflits d'intérêts tente d'accomplir.

Toutes les provinces et les territoires à l'exception de l'Île-du-Prince-Édouard, de la Nouvelle-Écosse et du Manitoba, font cette importante distinction entre les mesures appropriées aux membres de leurs Assemblées respectives et celles qui s'adressent aux ministres.

Comment les autres juridictions ont-elles traité de la question de conflit et des législateurs? Contrairement à la situation des membres de l'exécutif où l'on essaie d'éviter la perception de conflit d'avance, l'hypothèse de fonctionnement a été d'accepter que des situations de conflit possible sont propres à toute personne qui possède un éventail de biens et d'activités extérieures.

Dans les autres juridictions, et celles-ci comprennent la plupart des provinces et des territoires, la Chambre des communes britannique et le Congrès américain, l'emphase a été placée dans la divulgation. Ceci exige normalement, que chaque législateur divulgue ses biens, ses dettes et ses activités extérieures. Dans la plupart des provinces, ceci est fait à titre confidentiel et un extrait est disponible dans un registre public, généralement par l'intermédiaire du Greffier de l'Assemblée. Ces divulgations au Canada comprennent des renseignements sur le conjoint et sur les enfants à charge.

La divulgation est donc le coeur du système.

Ce qui accompagne la divulgation habituellement est l'exigence générale d'éviter les conflits en se retirant des discussions ou des débats qui pourraient avoir une incidence sur les intérêts privés de cet individu. L'essentiel de cette exigence et de cette responsabilité est qu'aucune interdiction n'est retenue pour les membres de l'Assemblée qui exercent une profession, dirigent ou exploitent une affaire ou investissent dans des valeurs mobilières négociables cotées en bourse.

L'autre situation qu'un nombre d'autres juridictions ont jugé importante fut l'élaboration d'un guide à savoir quels cadeaux ou quelles autres formes d'hospitalité sont appropriés. Au Canada, au niveau fédéral, on ne s'inquiète généralement pas des cadeaux de moins de 200 \$. La même situation se retrouve dans les provinces où l'éventail varie d'une «valeur modeste» au Québec à plus de 1 000 \$ d'une même source sur deux années à l'Île-du-Prince-Édouard.

D'autres problèmes auxquels le comité mixte voudrait s'attarder dans ses délibérations pourraient inclure celui des voyages et les règles prescrites dans la *Loi sur le Parlement du Canada* à l'égard des contrats. Les règles de cette loi, telles qu'elles s'appliquent aux députés et aux sénateurs, requièrent peut-être une mise-à-jour. Elles permettent de s'impliquer dans certains types de contrats mais, par exemple, elles interdisent toute implication dans les contrats de construction d'un travail public. L'Ontario a récemment traité de cette question en interdisant généralement à un député d'être parti à un contrat ou d'avoir un intérêt dans une société privée qui détient un contrat avec le gouvernement de l'Ontario; cependant, la société en question pourrait obtenir un contrat du gouvernement, si l'intérêt du député faisait l'objet d'une fiducie de gestion approuvée.

J'ai mis l'emphase que le comité devrait retenir le principe qu'il est grandement souhaitable que les députés et les sénateurs aient des intérêts extérieurs. Je suis en contact de façon régulière avec mes homologues provinciaux et ils me rapportent que la confiance du public envers les députés a augmenté depuis qu'ils ont adopté l'exigence spécifique de la divulgation publique.

Si le Comité mixte en venait à la conclusion que ce serait un résultat souhaitable, vous devriez donc décider à qui la divulgation devra être faite. Ce pourrait être aux Greffiers respectifs de chacune des chambres ou bien à une personne spécialement mandatée. Les deux manières se retrouvent au niveau des provinces.

Règlements concernant le Conflit d'intérêts au Canada

Facteur important	Catégorie de titulaire			
	Ministres ¹	Législateurs Sénate, Chambre des communes	Cadre supérieurs	Fonctionnaires
Autorité responsable	Conseiller en éthique rapportant au Premier ministre	Comité du Sénat ou de la Chambre sur les privilèges	Conseiller en éthique rapportant au Premier ministre	Sous-chefs rapportant au Conseil du Trésor
Divulgence confidentielle	Oui : 60 jours	Sans objet	Oui : 60 jours	
Comprend conjoint(e) et personnes à charge	Oui	Sans objet	Non	
Changements ou revues annuelles	Oui	Sans objet	Oui	
Biens/Exigibilités/Activités défendus	Oui	Oui ²	Oui	
Fiducies permises	Oui	Sans objet	Oui	
Limites visant cadeaux, marques d'hospitalité et autres avantages	Divulgence au-dessus de 200 \$, protocole, fonction officielle ou publique	Pa de cadeaux pour défendre un projet de loi	Divulgence au-dessus de 200 \$, protocole, fonction officielle ou publique	Valeur peu importante
Déclarations publiques :				
Intérêts personnels	Oui : 120 jours	Non ³	Oui : 120 jours	Non
Retraits des délibérations	Non	Oui	Non	Non
Sanctions pour écart	Oui	Oui	Oui	Oui
Nombre de clients	54	397	± 1,200	± 230,000 ⁴
Période de restriction quant à l'après-mandat	2 ans (Secrétaires parlementaires : 1 an)	Non	1 an	1 an pour les cadres

1. Y compris les secrétaires parlementaires.

2. La *Loi sur le Parlement du Canada* interdit notamment les contrats du gouvernement, la défense de projets de lois contre rémunération dans les 2 Chambres, la faillite d'un sénateur, etc... Le Règlement de la Chambre des communes interdit qu'un député embauche un membre de sa famille.

3. L'exception est le Registre de la Chambre des communes pour les voyages parrainés, tenu à jour par le Greffier.

4. Ne comprend pas les employés des sociétés d'État, des Forces canadiennes, et de la GRD, lesquels sont assujettis aux règles établies par leurs propres organismes.

Source: Bureau du Conseiller en éthique, *Conflit d'intérêts : Tableau comparative 1995*, p. 5.