

Notes pour une allocution de  
Mary Dawson  
Commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique

Déclaration liminaire devant la  
Commission des institutions  
dans le cadre de son étude du  
projet de loi 48, Code d'éthique et de déontologie  
des membres de l'Assemblée nationale

7 octobre 2009  
Québec (Québec)

**LE TEXTE PRONONCÉ FAIT FOI**

**Introduction**

J'aimerais remercier la Commission des institutions de m'avoir invitée à participer à son

étude du projet de loi 48. En outre, je félicite Québec d'avoir présenté le *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale*. Il représente un pas important qui accroît la reddition de comptes et la confiance de la population.

J'ai décidé de commenter plusieurs aspects du projet de loi 48, car il me semble que mon expérience à leur égard pourrait vous intéresser. Si vous avez des questions sur d'autres aspects du projet de loi, je me ferai un plaisir d'y répondre. À mon avis, il y a plusieurs façons de formuler un projet de loi sur les conflits d'intérêts et il n'existe aucun régime des conflits d'intérêts parfait. Ce qui est important est de développer un système qui fonctionnera selon vos besoins.

Pour bien situer le contexte de mes observations, je vais aborder en premier lieu le mandat de mon Commissariat.

### **Mandat**

Mon Commissariat administre la *Loi sur les conflits d'intérêts* visant les titulaires de charges publiques et le *Code régissant les conflits d'intérêts des députés*. Leur champ d'application est beaucoup plus large que ce qui est proposé dans le projet de loi 48. Comme la plupart des régimes provinciaux et territoriaux portant sur les conflits d'intérêts, le projet de loi ne vise que les députés à l'Assemblée nationale et les membres du Cabinet.

Toutes les 2 700 personnes nommées à plein temps et à temps partiel par le gouvernement du Canada sont considérées comme étant des titulaires de charge publique en vertu de la *Loi sur les conflits d'intérêts*. Ils sont assujettis à ses règles générales visant à éviter les conflits d'intérêts. Les personnes nommées à plein temps, dont le nombre s'établit à environ 1 100, sont assujetties, en outre, aux exigences de la Loi concernant la divulgation et le dessaisissement des biens contrôlés. Ces titulaires de charge publique principaux comprennent les ministres, le personnel ministériel, les hauts fonctionnaires et toutes les personnes nommées à plein temps par le gouverneur en conseil.

La Loi oblige les titulaires de charge publique principaux à déclarer à mon Commissariat, de manière détaillée et confidentielle, leurs éléments d'actif et de passif, elle restreint leurs activités extérieures et leur interdit de détenir des biens contrôlés, par exemple, des valeurs cotées en bourse. Elle comprend aussi des règles sur l'après-mandat qui entrent en vigueur une fois que ces personnes ont quitté leur fonction. Aux termes de la Loi, les principales activités de mon Commissariat consistent à conseiller les titulaires de charge publique au sujet de leurs obligations, à recevoir et à examiner leurs déclarations confidentielles; à tenir un registre public des informations à déclarer publiquement et à faire enquête sur des allégations d'infraction.

Le Code des députés n'a pas valeur de loi, mais il est approuvé par la Chambre des communes. Il s'applique à tous les 308 députés élus. Les ministres et les secrétaires parlementaires sont assujettis à la fois au Code et à la Loi. Le Code comporte des règles sur

les conflits d'intérêts des députés, des processus relatifs à la déclaration confidentielle des intérêts privés au commissaire, des procédures concernant la publication des informations sommaires des membres, un rôle consultatif pour le commissaire et un processus d'enquête sur les allégations d'infraction.

Je constate que le projet de loi 48 exige l'adoption de règles en matière d'éthique à l'intention du personnel ministériel et du personnel des députés qui occupent certains postes à l'Assemblée nationale, mais pas à celle de personnes nommées à la plupart des conseils, des commissions et des tribunaux.

### **Observations sur le projet de loi 48**

Le projet de loi 48 contient de nombreuses dispositions qui sont similaires à celles figurant dans notre Code des députés et à celles concernant les ministres prévues par la *Loi sur les conflits d'intérêts*. Ces dispositions ont trait aux déclarations confidentielles, aux sommaires publics, au dessaisissement de certains éléments d'actifs, aux règles applicables aux contrats gouvernementaux et aux règles sur l'après-mandat dans le cas des ministres.

Il existe certaines différences mineures entre nos régimes visant les conflits d'intérêts, mais je me limiterai à quatre domaines où les différences paraissent plus importantes.

#### *Cadeaux et avantages*

J'ai des observations à formuler sur le domaine des cadeaux et des avantages.

Les articles 22 et 23 du projet de loi semble être assez strict.

Jusqu'à récemment, les règles relevant de notre *Loi sur les conflits d'intérêts* et du Code des députés différaient sensiblement les unes des autres. La Loi, qui comporte un test clair sur les conflits d'intérêts, a donné de bons résultats. Par contre, le Code était problématique. Il était interdit aux députés et à leurs familles d'accepter quelque cadeau ou avantage que ce soit lié au poste du député, indépendamment de la question de savoir s'il y avait ou non un conflit d'intérêts réel ou potentiel.

Les seules exceptions concernaient les cadeaux reçus en vertu du protocole ou de l'hospitalité, ce qui est similaire à l'expression « règles habituelles de bienséance » dans le projet de loi 48. Les députés avaient tendance à tenter d'élargir la notion de protocole ou d'hospitalité en vertu de notre Code des députés afin d'autoriser certains cadeaux ou avantages. Je m'inquiétais du fait que les députés ne comprenaient pas pleinement l'étendue de l'interdiction. Par suite de la confusion entourant les dispositions touchant les cadeaux, la Chambre des communes a approuvé en juin dernier des modifications importantes.

Actuellement, le Code des députés interdit seulement les cadeaux « qu'on pourrait raisonnablement donner à penser qu'ils ont été donnés pour influencer le député dans l'exercice de sa charge de député ».

### *Activités extérieures*

Tout comme notre Code des députés, le projet de loi 48 ne contient pas de large interdiction faite aux députés de participer à des activités extérieures. Cependant, il propose quelques exceptions, soit les postes dans le secteur public et au sein d'organisations internationales.

Toutefois, les règles applicables aux ministres, aux termes de notre *Loi sur les conflits d'intérêts*, sont plus sévères que celles que prévoit le projet de loi 48. Notre Loi interdit toutes les activités extérieures. Alors que le projet de loi 48 interdit aux ministres d'occuper un poste d'administrateur ou d'agent d'une entreprise, il leur permet de participer à d'autres activités professionnelles, commerciales ou financières, dans les cas où le Commissaire à l'éthique du Québec estime qu'il n'y a pas de conflit d'intérêts.

### *Dessaisissement*

Je constate qu'aux termes du projet de loi 48, le Commissaire à l'éthique du Québec aura le pouvoir discrétionnaire de déterminer si les ministres du Cabinet qui ont des intérêts dans une société publique doivent se dessaisir de ces actifs.

Par contraste, j'ai très peu de pouvoir discrétionnaire, en vertu de la *Loi sur les conflits d'intérêts*, en ce qui concerne le dessaisissement de biens contrôlés. La Loi oblige les ministres et les autres titulaires de charge publique principaux à se dessaisir de biens contrôlés, même dans les cas où il n'y a que peu ou pas de risque que le fait d'en détenir les placerait en situation de conflit d'intérêts. Bien qu'on puisse soutenir que les exigences relatives au dessaisissement devraient être plus sévères pour les ministres, en raison de l'étendue de leurs responsabilités, particulièrement de leurs responsabilités en qualité de membres du Cabinet, je suis d'avis que la plupart des titulaires de charge publique principaux devraient pouvoir détenir des biens contrôlés dans les cas où cela ne pose aucun risque important de conflits d'intérêts.

### *Règles concernant l'après-mandat*

Les règles concernant l'après-mandat sont un volet important du régime fédéral visant les conflits d'intérêts.

Celles qui sont proposées dans le projet de loi 48 semblent être similaires aux nôtres.

Mon Bureau donne aux titulaires de charge publique de l'information détaillée sur leurs responsabilités dans l'après-mandat, aussi bien lorsqu'ils entrent en fonction qu'aussitôt que nous sommes informés de leur départ. Toutefois, l'absence, dans la Loi, d'exigences relatives à la présentation de rapports fait qu'il est difficile de suivre le respect des dispositions de la part d'anciens titulaires de charge publique, une fois qu'ils ont quitté leur fonction, ou d'évaluer le degré d'efficacité de ces dispositions.

### **Conclusion**

En guise de conclusion, je dirais que nous avons constaté que, dans presque tous les cas, les personnes assujetties au régime fédéral se sont montrées disposées à le respecter. Je m'attends à ce que vous fassiez la même expérience, c'est-à-dire que le respect de ce régime se fera dans la collaboration plutôt que dans l'affrontement.

Des témoins ont soulevé plusieurs autres questions lors de vos séances précédentes, par exemple, la question de savoir si l'éthique devrait être abordée de manière globale dans une loi sur les conflits d'intérêts, le lien entre le lobbying et les conflits d'intérêts, et le processus d'enquête. Toutes ces questions sont intéressantes.

La portée du projet de loi 48 ne semble pas comprendre des questions d'éthique autres que celles qui concernent les conflits d'intérêts. De même, bien que le mot « éthique » figure dans mon titre, il n'en est pas fait mention dans notre Loi ou notre Code. Il y a un seul renvoi, dans la *Loi sur le Parlement du Canada*, au mandat de dispenser des avis confidentiels au premier ministre à propos des questions d'éthique.

Je vois que votre Commissaire au lobbyisme est distinct du Commissaire à l'éthique, comme c'est le cas à l'échelle fédérale. À un certain moment, ces responsabilités appartenaient à un seul bureau, comme c'est le cas, je pense, en Ontario.

Quant au processus d'enquête, le vôtre semble être assez semblable au nôtre, lequel, de manière générale, fonctionne bien. Cependant, certains aspects nous préoccupent. Par exemple, je ne peux faire de déclaration publique sur les raisons pour lesquelles j'ai décidé de ne pas faire enquête sur une question que mon Bureau a été appelé à examiner, même si d'autres parties se prononcent publiquement sur cette affaire. Cela rend mon Bureau vulnérable à une exploitation politique.

Je me ferai un plaisir de répondre à toutes vos questions sur ces aspects ou d'autres encore.

Merci encore une fois de m'avoir donné cette occasion de participer à votre étude du projet de loi 48.