

Rapport du conseiller en éthique

sur les activités du
Bureau du conseiller en éthique
jusqu'au 30 septembre 2002

On peut obtenir cette publication sur supports multiples, sur demande.

Pour obtenir une version imprimée ou électronique de cette publication, s'adresser au :

Bureau du conseiller en éthique
22e étage
66, rue Slater
Ottawa (Ontario) K1A 0C9

Téléphone : (613) 995-0721
Télécopieur : (613) 995-7308
Courriel : ethics@ic.gc.ca

Cette publication est également offerte par voie électronique
(www.strategis.gc.ca/ethique).

Autorisation de reproduction

À moins d'indication contraire, l'information contenue dans cette publication peut être reproduite, en tout ou en partie et par quelque moyen que ce soit, sans frais et sans autre permission du Bureau du conseiller en éthique, pourvu qu'une diligence raisonnable soit exercée afin d'assurer l'exactitude de l'information reproduite, que le Bureau du conseiller en éthique soit mentionné comme organisme source et que la reproduction ne soit présentée ni comme une version officielle ni comme une copie ayant été faite en collaboration avec le Bureau du conseiller en éthique ou avec son consentement.

Pour obtenir l'autorisation de reproduire l'information contenue dans cette publication à des fins commerciales, faire parvenir un courriel à copyright.droitdauteur@communication.gc.ca.

N.B. Dans cette publication, la forme masculine désigne tant les femmes que les hommes.

No de catalogue Iu1-1/2002
ISBN 0-662-66870-7
53785B

Le 15 novembre 2002

Le très honorable Jean Chrétien, C.P., député
Premier ministre du Canada
Édifice Langevin
80, rue Wellington
Ottawa (Ontario) K1A 0A2

Monsieur le Premier ministre,

C'est avec grand plaisir que je vous présente aujourd'hui le premier rapport annuel du conseiller en éthique. Ce rapport répond à l'engagement que vous avez pris devant le Parlement, selon lequel le conseiller en éthique déposerait dorénavant un rapport annuel sur les activités du Bureau.

Comme il s'agit du premier rapport de ce genre, j'y ai inclus un historique substantiel de l'administration et du fonctionnement du Bureau du conseiller en éthique ainsi que du Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat. Dans un souci d'exhaustivité, le rapport couvre la période écoulée entre la création du Bureau en 1994 et le 30 septembre 2002.

Le présent rapport a été rédigé de manière à atteindre les grands objectifs énoncés dans votre lettre du 11 juin 2002, à savoir : « Le rapport annuel permettra de rendre compte des activités du gouvernement et aidera les membres du Parlement à se tenir au courant de la nature de votre travail. Il servira, en outre, d'outil au grand public en lui permettant de mieux apprécier l'importance de l'éthique au sein du gouvernement. »

Je vous remercie de nous donner cette occasion.

Veuillez agréer, monsieur le Premier ministre, l'expression de mes sentiments distingués.

Le conseiller en éthique,

Howard Wilson

Table des matières

SECTION 1 Aperçu 1

1.1	L'éthique et les conventions constitutionnelles du Canada	1
1.2	Adopter une démarche dynamique pour permettre des choix éclairés et respectueux de l'éthique	2
1.3	Fonction de conseil	2
1.4	Fonction de partenariat	3
1.5	Des normes de plus en plus rigoureuses	3

SECTION 2 Cadre moderne entourant les questions

d'éthique au sein du gouvernement

du Canada 5

2.1	Introduction	5
2.2	Démarche et objectifs	5
2.3	Les titulaires de charge publique assujettis au Code régissant les conflits d'intérêts	6
2.4	Principes du Code	6
2.5	Exigences du Code en matière de divulgation	7
2.6	Biens exemptés selon le Code	7
2.7	Biens pouvant être déclarés selon le Code	7
2.8	Biens contrôlés selon le Code	8
2.9	Endettement personnel ou commercial selon le Code	8

2.10	Activités extérieures selon le Code	9
2.11	Cadeaux, marques d'hospitalité et autres avantages selon le Code	9
2.12	Refus d'accorder des traitements de faveur	10
2.13	Mesures d'observation concernant l'après-mandat selon le Code	10
2.14	Lignes directrices pour les tribunaux judiciaires et quasi judiciaires	11
2.15	Lignes directrices pour les ministères et organismes	11
2.16	Lignes directrices pour les sociétés d'État	12
2.17	Activités personnelles des ministres à des fins politiques	12
SECTION 3 Rôle et responsabilités du Bureau du conseiller en éthique		
		13
SECTION 4 Fonction de conseil		
		15
4.1	Introduction	15
4.2	Conformité initiale	16
4.3	Examen annuel	17
4.4	Processus d'après-mandat	17
4.5	Ministres, secrétaires d'État et employés exemptés	17
4.6	Personnes nommées par le gouverneur en conseil à des postes à temps partiel	18
4.7	Conseils aux ministères, organismes, conseils d'administration, commissions et tribunaux	19
4.8	Députés et sénateurs	19
SECTION 5 Fonction d'examen		
		21
5.1	Introduction	21
5.2	Comportement des titulaires de charge publique avec les tribunaux judiciaires et quasi judiciaires	22
5.3	Intérêts personnels et activités extérieures	22
5.4	Traitement de faveur	24
5.5	Cadeaux et invitations	24
SECTION 6 Fonction de partenariat		
		27
6.1	Introduction	27
6.2	Partenariats au Canada	27
6.3	Partenariats à l'échelle internationale	28
SECTION 7 Fonctionnement imputable et transparent		
		31
7.1	Introduction	31
7.2	Comparution devant des comités parlementaires	31
7.3	Médias	32
7.4	Site Web http://strategis.gc.ca/ethique	32

Annexes

- Annexe 1 Objet et principes — Administration du Code régissant les conflits d'intérêts 33
- Annexe 2 Désignations du personnel d'un ministre et des personnes nommées par un ministre — Administration du Code régissant les conflits d'intérêts 35
- Annexe 3 Mécanismes types utilisés pour éviter les conflits d'intérêts 37
- Annexe 4 Rapports avec les tribunaux quasi judiciaires — Principe fondamental 43
- Annexe 5 Lignes directrices sur le conseil des ministres et les sociétés d'État 45
- Annexe 6 Le conseil des ministres et les activités à des fins politiques personnelles — Lignes directrices 47
- Annexe 7 Processus administratif du Code régissant les conflits d'intérêts 51
- Annexe 8 Résumé des initiatives mises en œuvre en matière d'éthique de 1973 à 1993 53
- Annexe 9 Ressources et fonctionnement du Bureau 55

Section 1

Aperçu

Une saine régie des affaires est essentielle au fonctionnement efficace de toute société. Les Canadiens doivent être assurés que les décisions prises par leurs gouvernements le sont dans l'intérêt public. Ils doivent aussi savoir que ces décisions ne sont pas influencées par les intérêts personnels des titulaires de charge publique.

La création du poste de conseiller en éthique, en 1994, et l'instauration du Bureau du conseiller en éthique ont marqué un net changement quant à la façon dont le gouvernement du Canada aborde les questions d'éthique.

1.1 L'éthique et les conventions constitutionnelles du Canada

La décision de 1994 selon laquelle le conseiller en éthique rendrait compte directement au premier ministre, et non pas au Parlement, se fondait sur deux considérations.

La première, et la plus importante, a trait à la convention constitutionnelle. Dans les démocraties fonctionnant selon le modèle de Westminster, le premier ministre est responsable, devant le Parlement, du rendement et du comportement de ses ministres et du gouvernement. Il édicte le Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat, qui constitue l'élément principal du cadre d'éthique à respecter par les titulaires de charge publique au sein du gouvernement du Canada. Le Code s'applique aux membres du gouvernement qui sont les représentants principaux de l'autorité exécutive, mais ne s'applique pas aux autres membres du Parlement ni aux membres du Sénat.

Des règles semblables sont appliquées aux membres des gouvernements du Royaume-Uni et de l'Australie. Elles dépassent les exigences imposées à tous les législateurs, tout en respectant les conventions propres au modèle de Westminster.

La deuxième considération se base sur une comparaison entre le rôle du conseiller en éthique et ceux d'autres administrateurs officiels, par exemple le vérificateur général du Canada, qui rendent compte au Parlement.

La fonction du vérificateur général est claire et traditionnelle, c'est-à-dire de veiller à ce que les dépenses de l'État soient légales et judicieuses. Le Code régissant les conflits d'intérêts, pour sa part, touche un bon nombre de zones floues. De par la définition de ses fonctions, le Bureau du conseiller en éthique, en plus de traiter les cas de conflits d'intérêts réels, doit aussi se pencher sur les cas où il y a apparence de conflits d'intérêts.

1.2 Adopter une démarche dynamique pour permettre des choix éclairés et respectueux de l'éthique

Depuis sa création, le Bureau du conseiller en éthique a adopté une démarche dynamique auprès des titulaires de charge publique, au moyen d'un système qui s'appuie sur des principes de base. Le but visé est de prévenir les problèmes avant qu'ils ne se présentent.

Cette façon de procéder a donné naissance à un système selon lequel le Bureau travaille en collaboration avec les titulaires de charge publique afin de régler, dans l'intérêt public et au tout début de leur carrière, des situations personnelles problématiques ou susceptibles de le devenir. Cette démarche diffère fondamentalement de celles dont le système se base sur des règles. L'expérience montre que, dans ce genre de système, les conseillers en éthique ont tendance à se concentrer sur la recherche d'une règle existante qui empêche ou interdit une certaine action. En raison de la nature formaliste de ces systèmes, les personnes dont le comportement fait l'objet de critiques en matière d'éthique sont portées à s'attacher à la lettre de la loi plutôt qu'aux principes inhérents à l'éthique. Les systèmes fondés sur des règles encouragent ainsi une attitude défensive de la part des titulaires de charge publique.

1.3 Fonction de conseil

Le travail du Bureau du conseiller en éthique consiste essentiellement à donner des conseils quant à la façon dont les titulaires de charge publique doivent gérer leurs intérêts personnels dans le respect des normes les plus élevées auxquelles les citoyens sont en droit de s'attendre.

Au moyen de cette démarche dynamique, le Bureau cherche à prévoir les situations dans lesquelles un titulaire de charge publique pourrait faire l'objet d'accusations de conduite contraire à l'éthique. En établissant des processus clairs de gestion des affaires personnelles et financières, le cadre d'éthique du gouvernement du Canada permet aux titulaires de charge publique d'éviter toute allégation selon laquelle ils agissent dans quelque autre but que celui de favoriser l'intérêt public.

Un des éléments indispensables à l'efficacité de ces codes d'éthique tient dans la présence de conseillers avertis au sein du Bureau. Ces spécialistes travaillent de concert avec les titulaires de charge publique et leur offrent orientation et avis sur la façon d'organiser leurs affaires personnelles en toute conformité avec les normes en vigueur.

1.4 Fonction de partenariat

Pour aider à favoriser l'avènement de ces normes de plus en plus rigoureuses dans la vie publique, le conseiller en éthique et son personnel se font les partenaires actifs de leurs collègues des gouvernements provinciaux et territoriaux au Canada.

Un des progrès parmi les plus importants tient à l'acceptation, dans un nombre croissant de pays en développement, de la nécessité absolue de combattre la corruption sous toutes ses formes et de reconnaître comme une réalité que la corruption et l'éthique au sein des gouvernements constituent une question de régie saine. Le Bureau collabore de près avec des pays qui sont en voie de rendre leurs régimes plus ouverts et plus démocratiques. Ces pays cherchent à mettre fin à des pratiques de longue date, notamment la corruption généralisée, afin de se donner les bases essentielles à un gouvernement démocratique. Les dirigeants de ces pays reconnaissent l'importance, pour leurs citoyens, de mettre en place des normes d'éthique beaucoup plus élevées que celles en vigueur actuellement.

1.5 Des normes de plus en plus rigoureuses

Les Canadiens sont de plus en plus exigeants au sujet de ce qu'est une conduite acceptable pour les titulaires de charge publique. Le premier ministre, le gouvernement et le Bureau du conseiller en éthique ont répondu à ces exigences. Les lignes directrices mises en œuvre par le conseiller en éthique ont été enrichies par l'expérience et l'analyse de questions nouvelles. Les titulaires de charge publique ont généralement accepté l'évolution des attentes de la population, et ils s'y sont adaptés.

Tout dernièrement, le 11 juin 2002, le premier ministre Chrétien instaurait un Plan d'action en huit points concernant l'éthique au sein du gouvernement.

Cette décision et le débat public qui l'a précédée émanaient directement des attentes de plus en plus exigeantes des Canadiens au sujet des normes d'éthique à respecter au gouvernement et dans la vie publique. C'est d'ailleurs un processus qui se déroule actuellement partout dans le monde. Au cours des huit années écoulées depuis la création du Bureau du conseiller en éthique, les titulaires de charge publique, et surtout les ministres, ont vu se créer un environnement beaucoup plus strict sur le plan de l'éthique. Ils ont vu s'accroître graduellement la vigilance au sujet des conflits possibles entre leur vie personnelle et leur vie publique.

Section 2

Cadre moderne entourant les questions d'éthique au sein du gouvernement du Canada

2.1 Introduction

Le gouvernement du Canada est maintenant doté d'un ensemble de codes et de lignes directrices fondé sur des principes en vue de se conformer à des normes élevées en matière d'éthique. Plutôt que de dresser une longue liste de règles d'éthique, le Canada a choisi d'établir des normes générales et claires basées sur un ensemble de principes. Les objectifs recherchés au moyen d'une telle démarche sont d'encourager l'intégrité et d'atteindre la transparence en recourant à des mesures énergiques qui favorisent un processus décisionnel ouvert et respectueux de l'éthique. Cette démarche repose sur l'hypothèse fondamentale voulant que les personnes qui choisissent d'assumer les exigences de la vie publique le font dans un désir sincère d'apporter une contribution positive et non pour satisfaire leurs seuls intérêts personnels.

Le Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat (Code régissant les conflits d'intérêts) et d'autres lignes directrices font l'objet d'une description générale dans la présente section afin de donner un contexte aux explications plus détaillées concernant les activités du Bureau du conseiller en éthique.

2.2 Démarche et objectifs

En juin 1994, le premier ministre Jean Chrétien publiait un nouveau Code régissant les conflits d'intérêts et créait le poste de conseiller en éthique, dont le titulaire serait chargé d'administrer le Code et d'en appliquer les mesures d'observation (pour avoir un résumé des initiatives en matière d'éthique de 1973 à 1993, voir l'annexe 8). Le texte complet du Code régissant les conflits d'intérêts est affiché sur le site Web du conseiller en éthique (<http://strategis.gc.ca/ethique>).

Le Code régissant les conflits d'intérêts a pour objet d'accroître la confiance du public envers l'intégrité des titulaires de charge publique et les processus décisionnels du gouvernement. Parallèlement, il a pour but d'encourager les personnes qui ont l'expérience et les compétences voulues à rechercher et à accepter des charges publiques, et de faciliter les échanges entre les secteurs privé et public. Le Code fixe également des règles de conduite claires au sujet des conflits d'intérêts et de l'après-mandat afin de réduire au minimum les possibilités de conflits entre les intérêts personnels et les obligations officielles des titulaires de charge publique.

2.3 Les titulaires de charge publique assujettis au Code régissant les conflits d'intérêts

Le Code régissant les conflits d'intérêts s'applique à tous les membres du Conseil des ministres : le premier ministre, les ministres, les ministres d'État et les secrétaires d'État. Il s'applique également aux secrétaires parlementaires et aux personnes nommées par le gouverneur en conseil à des charges à temps plein, tels que les sous-ministres et les administrateurs généraux d'organismes gouvernementaux, de sociétés d'État, de conseils, offices et commissions et de tribunaux fédéraux.

En outre, toutes les personnes faisant partie du personnel politique d'un ministre ou d'un secrétaire d'État sont assujetties au Code, qu'elles soient affectées au cabinet du ministre, à son bureau situé sur la Colline du Parlement ou dans sa circonscription électorale. Certains membres de cabinets ministériels sont assujettis aux dispositions d'après-mandat du Code, tandis que d'autres le sont aux principes seulement.

L'annexe 2 fournit des précisions sur les désignations du personnel.

Les personnes nommées à des postes à temps partiel par le gouverneur en conseil sont assujetties aux principes du Code, mais non pas à ses mesures d'observation.

Le Code ne s'applique pas aux autres membres de la Chambre des communes ou du Sénat.

Les fonctionnaires sont assujettis à un code distinct émis par le Conseil du Trésor, le Code régissant les conflits d'intérêts et l'après-mandat s'appliquant à la fonction publique, dont l'administration et l'application relèvent du sous-ministre de chaque ministère ou organisme gouvernemental avec l'appui du Bureau des valeurs et de l'éthique du Secrétariat du Conseil du Trésor.

2.4 Principes du Code

Le Code régissant les conflits d'intérêts définit 10 principes devant servir d'avis et de directives aux titulaires de charge publique. Ces principes mettent l'accent sur les normes

élevées de conduite et de comportement auxquelles les Canadiens s'attendent de la part des titulaires de charge publique. Les principes du Code figurent à l'annexe 1.

Les deux premiers principes donnent le ton d'une conduite conforme à l'éthique. Selon le premier principe, les titulaires de charge publique doivent agir « avec honnêteté ainsi que selon des normes supérieures en matière d'éthique de façon à préserver et à faire croître la confiance du public dans l'intégrité, l'objectivité et l'impartialité du gouvernement ». Le deuxième principe porte sur l'obligation de tout titulaire de charge publique d'« exercer ses fonctions officielles et organiser ses affaires personnelles d'une manière si irréprochable qu'elle puisse résister à l'examen public le plus minutieux; pour s'acquitter de cette obligation, il ne lui suffit pas simplement d'observer la loi ».

Un autre principe exige que les titulaires de charge publique organisent leurs affaires personnelles « de manière à éviter les conflits d'intérêts réels, potentiels ou apparents ». Ce même principe souligne que « l'intérêt public doit toujours prévaloir dans les cas où les intérêts du titulaire entrent en conflit avec ses fonctions officielles ».

2.5 Exigences du Code en matière de divulgation

Le Code insiste sur la prévention des conflits et le refus de tout traitement de faveur dès l'entrée en fonction du titulaire de charge publique. Le devoir de divulgation est à la base même du système. Il oblige les titulaires de charge publique à présenter au conseiller en éthique un rapport confidentiel dans lequel ils énumèrent tous leurs biens, investissements, dettes et activités extérieures passées et présentes, ainsi que tout cadeau, marque d'hospitalité ou autres avantages reçus. Le devoir de divulgation s'applique également aux conjoints et enfants des ministres, des secrétaires d'État et des secrétaires parlementaires. Bien qu'exempts personnellement du Code, les conjoints sont susceptibles d'avoir des intérêts et des activités extérieures d'une nature qui oblige un ministre à ne pas s'occuper de certaines questions qui pourraient avantager directement les intérêts du conjoint.

2.6 Biens exemptés selon le Code

Le Code définit les types de biens qui sont exemptés des mesures d'observation et que les titulaires de charge publique peuvent continuer de détenir et de gérer personnellement. Il s'agit habituellement de biens destinés à l'usage personnel du titulaire et de sa famille et qui ne sont pas de nature commerciale, notamment le domicile principal ou secondaire, les articles ménagers et les effets personnels, les obligations d'épargne du Canada et les investissements dans des sociétés d'investissements à capital variable.

2.7 Biens pouvant être déclarés selon le Code

Certains autres biens doivent faire l'objet d'une déclaration publique. Il pourra s'agir, par exemple, d'une participation à une entreprise qui ne passe pas de contrats avec le gouvernement, de propriétés agricoles exploitées à des fins commerciales, ou d'immeubles à usage locatif. Un titulaire de charge publique peut continuer à gérer lui-même ces biens, mais il doit faire preuve de vigilance pour éviter qu'ils ne donnent lieu à des conflits d'intérêts.

2.8 Biens contrôlés selon le Code

Les titulaires de charge publique n'ont pas le droit de négocier les valeurs cotées en bourse de sociétés, que la valeur de ces investissements puisse être influencée ou non par des décisions gouvernementales. Ils doivent vendre ces biens ou les mettre dans une fiducie sans droit de regard, gérée par un tiers n'ayant aucun lien de dépendance avec eux. Le fiduciaire en question ne peut pas recevoir d'instructions du titulaire d'une charge publique, sauf des instructions générales d'investissement écrites, au moment où l'accord de fiducie est conclu, sur le degré de risque acceptable.

Puisque c'est le fiduciaire qui gère la fiducie en achetant et en vendant des valeurs, le titulaire de charge publique perd effectivement tout droit de regard sur la nature de ses propres biens contrôlés. Il peut être informé, une fois par mois, de la valeur de la fiducie, mais non de sa composition. Cette option de fiducie sans droit de regard est permise également pour les régimes enregistrés d'épargne-retraite autogérés, les fonds enregistrés de revenu de retraite et les régimes enregistrés d'épargne-études.

Lorsqu'un titulaire de charge publique possède des intérêts dans une entreprise privée qui passe des contrats avec le gouvernement fédéral, la fiducie sans droit de regard ne convient pas, car il serait impossible d'affirmer avec quelque crédibilité que le titulaire « n'a aucun droit de regard » sur ses propres intérêts.

Dans un tel cas, la solution est de conclure un accord de gestion sans droit de regard et d'émettre une déclaration publique indiquant les biens concernés. Ces accords prévoient la nomination d'un gestionnaire qui n'a pas de lien de dépendance avec le titulaire et qui peut exercer tous les droits et privilèges associés aux valeurs de l'entreprise. Bien que le titulaire n'ait aucune participation continue au fonctionnement de l'entreprise, il doit, dans l'exercice de ses fonctions officielles, se retirer de toute discussion ou prise de décision qui pourrait toucher l'entreprise et ses avoirs.

Toutes les dispositions de fiducie sans droit de regard et tous les accords de gestion sans droit de regard doivent recevoir l'approbation du conseiller en éthique.

2.9 Endettement personnel ou commercial selon le Code

Un titulaire de charge publique peut devoir de l'argent à des particuliers ou à des organisations qui font affaire avec des institutions du gouvernement fédéral. Dans ce cas, le conseiller en éthique examinera la situation afin de déterminer si d'autres mesures d'observation sont nécessaires pour prévenir toute possibilité de conflit d'intérêts, par exemple en interdisant au titulaire de traiter de toute question qui pourrait être source d'avantages pour un particulier ou une organisation.

2.10 Activités extérieures selon le Code

Le titulaire d'une charge publique n'est pas autorisé, en dehors de ses fonctions officielles, à exercer une profession, à diriger ou exploiter directement une affaire commerciale ou financière, à conserver ou accepter un poste d'administrateur ou autre

dans une société, à occuper un poste dans un syndicat ou une association professionnelle ou à agir comme consultant rémunéré.

Par ailleurs, un titulaire de charge publique peut demeurer ou devenir membre effectif ou honoraire ou administrateur d'un organisme non commercial, philanthropique ou de bienfaisance, à condition de ne pas aider ces organismes dans leurs rapports avec le gouvernement fédéral. Chaque activité de ce genre doit recevoir l'approbation du conseiller en éthique et faire l'objet d'une déclaration publique.

2.11 Cadeaux, marques d'hospitalité et autres avantages selon le Code

Les dispositions du Code définissent également dans quelles circonstances un titulaire de charge publique peut accepter des cadeaux, marques d'hospitalité et autres avantages. Les cadeaux provenant des membres de sa famille et d'amis intimes ainsi que ceux d'une valeur inférieure à 200 \$ sont acceptables et n'ont pas à être divulgués, dans la mesure où ils n'auront pas d'influence sur le titulaire dans l'exercice de ses fonctions officielles.

Un titulaire de charge publique peut accepter un cadeau ou autre avantage d'une valeur supérieure à 200 \$ à l'occasion d'activités reliées à ses fonctions officielles ou d'un événement public auquel il participe à titre officiel, à condition que le cadeau ou l'avantage en question soit simplement un geste de courtoisie ou de protocole. Ces cadeaux, marques d'hospitalité et autres avantages doivent être divulgués au conseiller en éthique et faire l'objet d'une déclaration publique. Tout cadeau d'une valeur inférieure à 1 000 \$ peut être conservé par le titulaire de charge publique. Les cadeaux d'une valeur de plus de 1 000 \$ doivent être remis au ministère ou organisme où le titulaire est affecté.

Ces dispositions s'ajoutent en complément aux directives sur les cadeaux, marques d'hospitalité et autres avantages, telles que définies par les tribunaux, particulièrement dans les décisions rendues au sujet de causes liées à l'alinéa 121(1)c) du Code criminel. Selon cet alinéa, un fonctionnaire ou un employé de l'État commet une infraction s'il accepte, personnellement ou par l'entremise de membres de sa famille, directement ou indirectement, tout avantage de quelque nature que ce soit de la part de personnes qui sont en relation avec l'État, à moins d'avoir obtenu au préalable l'autorisation écrite du chef de la division du gouvernement qui l'emploie. Les directives les plus récentes à ce sujet se trouvent dans la décision de la Cour suprême relativement à la cause *R. c. Hinchey*, [1996] 3 R.C.S. 1128.

2.12 Refus d'accorder des traitements de faveur

Le Code régissant les conflits d'intérêts définit des règles très précises en ce qui concerne les traitements de faveur. À titre d'exemple, un titulaire de charge publique doit éviter de se placer ou de sembler se placer dans des situations où il serait redevable à une personne ou à un organisme qui pourrait tirer parti d'un traitement de faveur de sa part.

Il n'est pas permis aux ministres ou aux secrétaires d'État, agissant au nom de leur ministère ou organisme, d'embaucher des membres de leur famille immédiate ou de

signer des contrats avec eux. En outre, ceux-ci doivent veiller à ce que les ministères ou organismes dont ils sont responsables ou auxquels ils sont affectés n'embauchent pas de membres de la famille immédiate d'un autre ministre, secrétaire d'État ou député, à moins que ce ne soit dans le cadre d'un « processus administratif impartial » où ni le ministre ni le secrétaire d'État n'intervient. Les ministres et secrétaires d'État ont cependant le droit d'embaucher un membre de la famille immédiate d'un collègue et de l'affecter à leur personnel politique.

L'une des dispositions les plus importantes du Code, en ce qui a trait aux traitements de faveur, est celle selon laquelle « il est interdit au titulaire d'une charge publique d'accorder, relativement à des questions officielles, un traitement de faveur à des parents ou amis, ou encore à des organismes dans lesquels lui-même, ses parents ou ses amis ont des intérêts ».

2.13 Mesures d'observation concernant l'après-mandat selon le Code

Le Code régissant les conflits d'intérêts définit également les mesures qui s'appliquent aux titulaires de charge publique lorsqu'ils quittent leurs fonctions.

Sauf dans le cas des ministres, pour qui la période prescrite est de deux ans, il est interdit à un ancien titulaire d'une charge publique, dans l'année qui suit la cessation de ses fonctions, d'accepter un emploi dans une organisation ou une entreprise avec laquelle il a eu des rapports officiels directs et importants au cours de l'année ayant précédé la fin de son mandat. Un ancien titulaire ne peut intervenir, pour le compte ou au nom de tiers, auprès d'un ministère ou d'un organisme gouvernemental avec lequel il a eu des rapports officiels directs et importants au cours de l'année ayant précédé la fin de son mandat.

Il est également interdit à l'ancien titulaire d'une charge publique de donner à un employeur ou à des clients quelque conseil que ce soit qui serait fondé sur des renseignements obtenus dans l'exercice de ses anciennes fonctions officielles et qui ne seraient pas à la disposition du grand public.

2.14 Lignes directrices pour les tribunaux judiciaires et quasi judiciaires

En plus du Code régissant les conflits d'intérêts, il existe des lignes directrices régissant toute une gamme de situations dans lesquelles pourraient se trouver un titulaire de charge publique. L'une de ces directives a trait à l'interdiction, s'appliquant depuis longtemps aux ministres et à leur personnel, d'intervenir au nom de leurs commettants ou de toute autre personne, au sujet de questions soumises aux tribunaux. Cette interdiction a pour but de protéger l'indépendance et l'impartialité judiciaire.

La protection de l'indépendance judiciaire a été étendue aux organismes quasi judiciaires, par exemple le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC), la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada (CISR) et les Conseils arbitraux de l'assurance-emploi. Ces organismes ont été créés par le gouvernement pour agir en toute indépendance. En conséquence, il y a des limites à

l'intervention d'un ministre ou d'un secrétaire d'État, pour le compte de ses commettants, auprès des tribunaux quasi judiciaires fédéraux.

Les lignes directrices, telles qu'énoncées à l'annexe 4, prescrivent qu'à moins d'y être autorisés par la loi, les ministres, les secrétaires d'État et leur personnel n'ont pas le droit d'intervenir ou de donner l'impression d'intervenir pour le compte de quiconque, y compris de leurs commettants, auprès des tribunaux quasi judiciaires fédéraux sur toute question qui leur est soumise en vue d'une décision.

2.15 Lignes directrices pour les ministères et organismes

Selon la convention du Cabinet canadien, un ministre ne doit ni commenter ni essayer d'influencer les questions propres au portefeuille d'un collègue sans avoir consulté au préalable le ministre responsable et avoir obtenu son approbation. Cette règle reflète l'obligation qu'ont les ministres de rendre compte de leurs ministères respectifs devant le Parlement et l'obligation des fonctionnaires de rendre compte de leurs actions devant leur ministre. En outre, les ministres ont également l'obligation très importante de veiller aux intérêts des commettants de leur circonscription.

En pratique, cela veut dire que les employés du ministre qui travaillent dans les bureaux de circonscription peuvent s'adresser aux fonctionnaires d'organismes fédéraux, au nom des commettants. Toutefois, les ministres et les secrétaires d'État, et leur personnel, qui désirent faire des représentations ou des interventions au nom de leurs commettants doivent s'adresser directement au ministre responsable et à son bureau ministériel.

2.16 Lignes directrices pour les sociétés d'État

Il existe des lignes directrices concernant les rapports des membres du Cabinet avec les sociétés d'État. Chaque société d'État doit rendre des comptes au Parlement sur la conduite de ses affaires par l'entremise d'un ministre responsable. Toutefois, contrairement aux ministères ordinaires, les sociétés d'État jouissent d'une plus grande autonomie de gestion et les responsabilités en cette matière sont exercées par un conseil d'administration. Les lignes directrices stipulent que le ministre responsable d'une société d'État ne doit pas s'immiscer dans la gestion opérationnelle quotidienne de la société d'État, mais qu'il peut influencer sur ses grandes orientations stratégiques.

Les autres ministres, y compris les secrétaires d'État, ne sont pas autorisés à s'adresser personnellement à une société d'État au nom d'un commettant. Ce genre de prise de contact doit être laissé au personnel ministériel qui s'occupe des questions relatives à la circonscription électorale. S'il en est ainsi, c'est pour protéger l'autonomie de gestion de la société d'État. Ces lignes directrices sont décrites à l'annexe 5.

2.17 Activités personnelles des ministres à des fins politiques

Le 11 juin 2002, le premier ministre a annoncé des directives nouvelles à l'intention des membres du Conseil des ministres concernant les activités personnelles à des fins politiques. Les lignes directrices portent sur quatre domaines précis pouvant mener à des conflits entre les tâches publiques d'un ministre et ses intérêts politiques personnels dans le cadre d'une campagne à la direction du parti. Les domaines en question sont

les suivants :

- les cas de personnes qui participent à la campagne d'un ministre tout en exécutant des contrats pour son ministère;
- les cas de lobbyistes enregistrés qui font pression auprès d'un ministère tout en participant à la campagne du ministre concerné;
- les activités du bureau d'un ministre;
- les collectes de fonds.

Les lignes directrices pertinentes figurent à l'annexe 6.

Section 3

Rôle et responsabilités du Bureau du conseiller en éthique

Le Bureau du conseiller en éthique est imputable devant le premier ministre relativement à l'application du Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat.

Du point de vue organisationnel, cependant, le Bureau fait partie d'Industrie Canada.

Le Bureau remplit trois grandes fonctions liées à l'application du Code régissant les conflits d'intérêts et des autres lignes directrices qui définissent le cadre d'éthique du gouvernement pour les titulaires de charge publique. Voici quelles sont ces fonctions :

- une fonction de conseil auprès des titulaires de charge publique au sujet des questions qui peuvent être sources de problèmes et de préoccupations;
- une fonction d'examen, dans laquelle le Bureau s'occupe de régler des questions telles que des allégations d'infraction possible au Code ou d'autres problèmes d'éthique;
- une fonction de partenariat en vertu de laquelle le Bureau collabore avec d'autres gouvernements et organisations, du Canada et de l'étranger, qui s'intéressent à l'éthique dans les secteurs public et privé.

Chacune de ces fonctions est décrite en détail dans les parties suivantes du présent rapport.

Il convient de souligner que le Bureau du conseiller en éthique s'occupe de l'application de la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes au nom du ministre de l'Industrie et que le conseiller en éthique est chargé de l'exécution du Code de déontologie des lobbyistes.

On trouvera à l'annexe 9 un résumé concernant la clientèle du Bureau et ses ressources.

Section 4

Fonction de conseil

4.1 Introduction

La fonction de conseil est la plus importante, en substance et en temps, des fonctions du Bureau du conseiller en éthique. Elle est la raison pour laquelle le titre du poste est celui de « conseiller en éthique » et non pas de « commissaire à l'éthique ».

Le Bureau est chargé de responsabilités importantes, notamment de collaborer avec les titulaires de charge publique afin de les aider à organiser leurs affaires personnelles de manière à respecter entièrement les principes de l'éthique au sein du gouvernement. Ce travail, nécessairement de nature confidentielle, permet au conseiller en éthique et à ses spécialistes d'évaluer les risques de conflits entre les responsabilités publiques et les intérêts personnels des titulaires. Tous les conflits se règlent en faveur de l'intérêt public.

Le Bureau du conseiller en éthique offre habituellement ses avis aux titulaires de charge publique en suivant un processus administratif en trois points, illustré par un tableau à l'annexe 7. Ces trois points sont les suivants :

- conformité initiale;
- examen annuel;
- processus d'après-mandat.

Le Bureau du conseiller en éthique a publié un document intitulé La mise en œuvre du Code régissant les conflits d'intérêts — Le cas de Jacques Untel. Ce document présente des exemplaires dûment remplis des principaux documents utilisés par le Bureau dans le cadre de la mise en œuvre du Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat. Le document est affiché sur le site Web du conseiller en éthique (<http://strategis.gc.ca/ethique>).

4.2 Conformité initiale

Il arrive souvent que des candidats potentiels à la nomination à une charge publique s'adressent eux-mêmes au Bureau du conseiller en éthique afin de déterminer leurs obligations en vertu du Code régissant les conflits d'intérêts et les conséquences futures de ces obligations sur leurs intérêts personnels. Le Cabinet du premier ministre et le Bureau du Conseil privé sont en communication constante avec le Bureau du conseiller en éthique au sujet des nominations.

Le conseiller en éthique écrit à chaque nouveau titulaire de charge publique, au moment de sa nomination, afin de le renseigner sur le Code et les obligations connexes. Ensuite, le nouveau titulaire doit signer un document d'attestation par lequel il accepte que la conformité aux mesures d'observation du Code est une condition liée à son poste.

La pierre angulaire du processus d'observation de la conformité réside dans le rapport confidentiel, qui permet au Bureau d'analyser les conflits qui pourraient éventuellement

se produire et qu'il faudra régler. Le rapport doit être remis au Bureau dans les 60 jours suivant la nomination et doit décrire tous les intérêts personnels du nouveau titulaire de charge publique, par exemple ses biens, ses dettes et ses activités extérieures.

Les titulaires de charge publique doivent aussi indiquer tous les liens possibles entre leurs intérêts personnels et les institutions gouvernementales. Ils doivent expressément expliquer toutes les répercussions que pourraient avoir, sur leurs fonctions et obligations officielles, des engagements pris antérieurement en rapport avec des contrats, des contributions financières ou d'autres formes d'aide de l'État.

Toutes les dispositions de conformité doivent être prises dans les 120 jours suivant la nomination, à moins que le conseiller en éthique n'accorde une prolongation. Une fois le rapport confidentiel signé et remis, un conseiller du Bureau travaille avec le titulaire à trouver les meilleurs moyens d'éliminer les conflits d'intérêts potentiels. Dans le cas des biens du titulaire de charge publique, les mesures à prendre pourront comprendre une déclaration publique, la vente de ces biens sans lien de dépendance ou la création d'une fiducie sans droit de regard ou d'un accord de gestion sans droit de regard. Dans le cas des activités extérieures, le titulaire pourra devoir démissionner ou se retirer de toute opération directe avec le gouvernement fédéral au nom d'une organisation dont il est membre. L'annexe 3 présente les mécanismes types utilisés pour éviter les conflits d'intérêts.

Ensuite, le titulaire de charge publique signe une déclaration sommaire attestant des mesures d'observation prises pour satisfaire aux exigences du Code. Après avoir reçu cette déclaration, le conseiller en éthique approuve formellement les mesures d'observation et confirme cette approbation au titulaire, sauf s'il s'agit d'un membre du Conseil des ministres, auquel cas l'approbation formelle doit venir du premier ministre.

Toutes les déclarations sommaires des titulaires de charge publique, ainsi que leurs déclarations publiques concernant leurs biens, activités extérieures, cadeaux et marques d'hospitalité sont versées au registre public et affichées au site Web du Bureau du conseiller en éthique (<http://strategis.gc.ca/ethique>).

4.3 Examen annuel

Les titulaires de charge publique sont tenus de se conformer au Code en tout temps et d'informer le conseiller en éthique, dans les 30 jours, de tout changement survenu en ce qui concerne leurs biens, leurs investissements, leurs dettes et leurs activités extérieures. Ils doivent aussi signaler, dans les 30 jours, tout cadeau, marque d'hospitalité ou autre avantage reçu d'une valeur supérieure à 200 \$.

À titre de complément à ces rapports réguliers, à la date anniversaire de la nomination du titulaire de charge publique, le conseiller en éthique entamera un processus d'examen annuel du rapport confidentiel et des mesures de conformité du titulaire en question.

4.4 Processus d'après-mandat

Les mesures prises après l'achèvement du mandat sont conçues dans le but de protéger le bien public en veillant à ce qu'aucun titulaire de charge publique ne semble tirer profit de sa dernière année en poste pour décrocher un emploi dans une entreprise ou une organisation avec laquelle il a entretenu « des rapports officiels directs et importants » au cours de cette année-là. Ensuite, pendant l'année suivant la fin de son mandat, un titulaire ne peut utiliser des renseignements d'initiés, ou faire quelque pression que ce soit sur son ancien ministère ou tout autre organisme fédéral avec lequel il a entretenu « des rapports officiels directs et importants » au profit de son nouvel employeur.

À la fin du mandat, le Bureau du conseiller en éthique entre en rapport officiellement avec le titulaire de charge publique afin de lui expliquer les obligations d'après-mandat. Il faut mentionner que de nombreux titulaires n'attendent pas le dernier moment et s'informent à l'avance au sujet de ce qui est permis et de ce qui ne l'est pas. Il n'est pas rare que le nouvel employeur d'un ancien titulaire demande confirmation de la conformité pleine et entière de cette personne aux exigences du Code.

4.5 Ministres, secrétaires d'État et employés exemptés

Une bonne part des fonctions de conseil les plus importantes du Bureau porte non pas sur les titulaires de charge publique et les mesures qu'ils ont prises pour se conformer au Code, mais sur le fonctionnement interne des bureaux ministériels.

Sauf dans le cas du leader du gouvernement au Sénat, les ministres et les secrétaires d'État sont presque toujours des députés élus à la Chambre des communes et sont donc chargés de l'importante responsabilité de représenter les intérêts de leurs commettants auprès du gouvernement fédéral. Ils n'en gardent pas moins des pouvoirs décisionnels considérables et sont tenus à la prudence au moment de défendre les intérêts de leurs commettants. Ces dernières années, le gouvernement a imposé des limites aux moyens que peuvent prendre les ministres et leurs bureaux pour traiter avec les tribunaux quasi judiciaires et les sociétés d'État. Pour que soit respectée une convention importante du Cabinet, le gouvernement conseille aux ministres et à leurs bureaux de traiter directement avec leurs collègues du Cabinet ou avec les bureaux de ces derniers, sans passer par les fonctionnaires d'un autre ministère ou organisme.

Le Bureau du conseiller en éthique organise de courtes séances d'information sur ces questions à l'intention des ministres et de leur personnel au moment de leur nomination et, ensuite, une fois par an. Ces séances servent notamment à informer le personnel des bureaux de circonscription puisque c'est là que se fait la plus grande partie du travail quotidien pour le compte des commettants.

Le Bureau reçoit aussi des demandes d'avis de la part des bureaux des ministres, presque tous les jours et sur une foule de sujets, par exemple la façon de répondre aux demandes de lettres de recommandation ou d'appréciation morale; les cadeaux et les marques d'hospitalité; les campagnes de financement pour des organismes de bienfaisance; et l'appui financier à des projets au niveau fédéral, provincial ou municipal. Ces activités montrent bien les étroites relations de travail qui existent entre le Bureau du conseiller en éthique et les bureaux des ministres.

Les lignes directrices concernant les tribunaux quasi judiciaires, les ministères et organismes gouvernementaux et les sociétés d'État figurent respectivement aux annexes 4 et 5 du présent rapport.

4.6 Personnes nommées par le gouverneur en conseil à des postes à temps partiel

Les personnes nommées par le gouverneur en conseil à des postes à temps partiel sont assujetties seulement aux principes du Code régissant les conflits d'intérêts et aux dispositions légales ou lignes directrices qui s'appliquent à l'organisme où elles travaillent. Le Bureau du conseiller en éthique se charge de conseiller officiellement ces personnes depuis 1998.

En conseillant les personnes nommées par le gouverneur en conseil à des postes à temps partiel, le Bureau cherche à les informer de leurs obligations en vertu du Code régissant les conflits d'intérêts et à leur expliquer les dispositions légales susceptibles de s'appliquer en plus du code de conduite établi, le cas échéant, par leur organisme employeur. Les conseils portent aussi sur le niveau acceptable de participation à des activités politiques. Il faut souligner, par exemple, qu'une personne membre à temps partiel d'un tribunal quasi judiciaire doit démissionner avant de pouvoir poser sa candidature à une nomination politique ou participer à une collecte de fonds ou à une campagne. Lorsqu'ils veulent participer à ce genre d'activités, les membres d'organismes qui ne sont pas quasi judiciaires peuvent le faire à condition de prendre un congé sans solde.

Enfin, le Bureau attire l'attention de ces personnes sur la décision de la Cour suprême du Canada dans la cause *R. c. Cogger*, [1997] 2 R.C.S. 845. Puisque les personnes nommées par le gouverneur en conseil à des postes à temps partiel sont considérées comme des « fonctionnaires » au sens de l'article 121 du Code criminel (fraudes envers le gouvernement), toute représentation au nom de clients du secteur privé relativement à des affaires avec le gouvernement fédéral pourrait relever des paramètres de l'interprétation que la Cour suprême a donnée dudit article 121.

4.7 Conseils aux ministères, organismes, conseils d'administration, commissions et tribunaux

Les ministères, organismes, conseils d'administration, commissions, tribunaux et groupes consultatifs fédéraux demandent régulièrement conseil au Bureau du conseiller en éthique sur des questions de conflits d'intérêts ou d'autres problèmes d'éthique.

À titre d'exemple, le Bureau a collaboré avec plusieurs tribunaux, conseils d'administration et commissions afin de les aider à élaborer des lignes directrices régissant la conduite et le comportement de leurs représentants et employés et servant de complément aux principes du Code régissant les conflits d'intérêts.

Le Bureau travaille en étroite collaboration avec le Secrétariat du Conseil du Trésor et avec les ministères afin d'éclairer et de préciser les enjeux relatifs au Code régissant les

conflits d'intérêts et l'après-mandat s'appliquant à la fonction publique. Cette aide a consisté, entre autres choses, à élaborer un modèle d'accord de fiducie sans droit de regard comme mécanisme à utiliser pour le dessaisissement de biens contrôlés par les fonctionnaires. Le Bureau a aussi appuyé vigoureusement les mesures prises par le Secrétariat du Conseil en vue de renforcer l'éthique dans le secteur public.

Le conseiller en éthique est aussi membre du groupe consultatif sur les conflits d'intérêts et l'après-mandat du ministère de la Défense nationale. Ce groupe s'occupe de l'application des mesures d'après-mandat aux officiers supérieurs des Forces canadiennes et aux hauts fonctionnaires civils du Ministère.

4.8 Députés et sénateurs

Les ministres et les secrétaires parlementaires sont assujettis au Code régissant les conflits d'intérêts, mais les députés et les sénateurs ne le sont pas, ce qui ne les empêche pas de s'adresser souvent au Bureau du conseiller en éthique pour obtenir des avis sur des conflits d'intérêts potentiels.

Section 5

Fonction d'examen

5.1 Introduction

La fonction d'examen confiée au Bureau du conseiller en éthique a commencé en 1994 et a pris de plus en plus d'importance depuis. Lors de la création du Bureau, en 1994, les documents pertinents déclaraient expressément que le premier ministre pourrait demander au conseiller en éthique d'enquêter sur de possibles allégations à l'endroit de ministres. Au fur et à mesure de l'évolution du Bureau, le conseiller en éthique a procédé, de sa propre initiative, à l'examen d'allégations ayant trait aux obligations et aux règles énoncées dans le Code régissant les conflits d'intérêts. Le Bureau s'est également penché sur des questions nouvelles et naissantes afin de formuler des recommandations au premier ministre. Le Plan d'action en huit points concernant l'éthique au sein du gouvernement, annoncé par le premier ministre le 11 juin 2002, élargit encore plus la fonction d'examen. En effet, le premier ministre a alors annoncé que (traduction) « le conseiller en éthique étudiera toute plainte, ou toute autre question concernant l'un ou l'autre des ministres fédéraux, qui lui aura été envoyée par un membre du Parlement ».

Cette expansion graduelle et constante montre à quel point la fonction d'examen continue de prendre de l'importance au fil du temps. Les membres du Parlement et les médias soumettent les titulaires de charge publique, et tout spécialement les ministres, à une surveillance vigilante afin de veiller à ce que le comportement de chacune de ces personnes réponde aux attentes actuelles en matière d'éthique. Étant donné que le Bureau du conseiller en éthique collabore de près avec les titulaires de charge publique dans le but de prévenir, et ainsi d'éviter, toute possibilité de conflit d'intérêts, les résultats des examens montrent, en général, que les titulaires font habituellement très attention afin d'arranger leurs affaires et de prendre leurs décisions en toute conformité avec les

directives du Code régissant les conflits d'intérêts et avec les autres lignes directrices pertinentes.

En plus des renseignements contenus dans la présente partie du rapport et qui concernent les grandes questions qui se sont posées depuis la création du Bureau, d'autres détails sur certains des examens effectués par le conseiller en éthique figurent au site Web du Bureau à <http://strategis.gc.ca/ethique>.

5.2 Comportement des titulaires de charge publique avec les tribunaux judiciaires et quasi judiciaires

En 1994, le ministre en titre du Patrimoine canadien a fait l'objet d'allégations selon lesquelles il aurait adressé au Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications, organisme quasi judiciaire du gouvernement fédéral, une lettre appuyant une demande d'emploi de l'un de ses commettants. Cet organisme quasi judiciaire rendait compte au Parlement par l'intermédiaire de ce ministre.

En conséquence des allégations, on a demandé au conseiller en éthique d'examiner la situation et de recommander la conduite à suivre par les bureaux des ministres dans leurs rapports avec les organismes quasi judiciaires au sujet des affaires se rapportant aux circonscriptions électorales. Le premier ministre a ensuite émis les directives pertinentes le 31 octobre 1994. Ces directives figurent à l'annexe 4.

En 1996, on a signalé que le ministre en titre de la Défense nationale et des Anciens combattants avait écrit une lettre au nom de l'un de ses commettants afin de demander l'accélération du réexamen du cas du commettant en question par la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada. Le conseiller en éthique est arrivé à la conclusion que le ministre avait enfreint les lignes directrices de 1994 sur les rapports avec les organismes quasi judiciaires, et le ministre a résigné ses fonctions au Cabinet.

5.3 Intérêts personnels et activités extérieures

L'un des principes du Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat prescrit qu'un titulaire de charge publique est tenu de remplir ses fonctions officielles et d'arranger ses affaires personnelles d'une manière qui puisse résister à l'examen public le plus minutieux.

À l'époque actuelle, les affaires personnelles des titulaires de charge publique peuvent être fort complexes et faire intervenir des tiers partenaires d'investissements ou des liens de parenté entre plusieurs sociétés.

La mise en application des dispositions du Code régissant les conflits d'intérêts cherche avant tout à maintenir un juste équilibre entre les intérêts personnels d'un individu et ses obligations et responsabilités publiques. Ce juste équilibre est fondé sur le principe selon lequel l'intérêt public doit prévaloir dans tous les cas.

La complexité de certains cas de conflit d'intérêts, surtout lorsque l'on n'en connaît pas tous les faits pertinents, peut donner lieu à de graves allégations de conflit d'intérêts,

apparent ou potentiel. Cette réalité apparaît clairement dans deux cas soumis à l'examen du conseiller en éthique.

Dans le premier cas, il y a eu en mai 1999 des allégations à l'effet que le ministre des Finances se trouvait en situation de conflit d'intérêts à cause de sa participation à une décision du Cabinet au sujet de l'indemnisation des victimes de transfusions de produits sanguins contaminés. Le premier ministre a alors demandé au conseiller en éthique de mener une enquête sur cette affaire et de présenter un rapport avec ses conclusions.

L'allégation prétendait spécifiquement qu'entre 1981 et 1986, le ministre des Finances était membre du conseil d'administration de la Corporation de développement du Canada, laquelle avait une participation majoritaire dans la société CDC Life Sciences Inc. Cette entreprise, pour sa part, était l'actionnaire dominant de Connaught Laboratories Limited, une compagnie qui, à l'époque, était liée par contrat à la Société canadienne de la Croix-Rouge en vue du fractionnement de plasma sanguin. Les préoccupations exprimées portaient sur le fait que la décision gouvernementale de 1998 concernant l'indemnisation des victimes de l'hépatite C excluait les personnes infectées avant 1986 alors que le ministre des Finances siégeait au conseil d'administration de la Corporation de développement du Canada.

Après avoir étudié l'affaire dans tous ses détails, le conseiller en éthique a conclu que le ministre des Finances n'était pas en situation de conflit d'intérêts lorsqu'il a participé, 10 ans plus tard, à la décision du Cabinet relativement à l'indemnisation. Le rapport de cette enquête, déposé le 7 avril 2000, est affiché à <http://strategis.ic.gc.ca/ethique> sous la rubrique « Documents intéressants ».

Dans le second cas, certaines personnes ont allégué en 1999 que le premier ministre se trouvait en situation de conflit d'intérêts parce que son bureau de circonscription aidait le propriétaire de l'Auberge Grand-Mère à obtenir un prêt commercial à un moment où, prétendait-on, le premier ministre possédait des intérêts financiers dans le terrain de golf adjacent à l'auberge en question.

Le conseiller en éthique a examiné les faits et en est venu à la conclusion que le premier ministre s'était défait de ses intérêts financiers dans l'Auberge Grand-Mère et le terrain de golf en 1993, avant d'accéder à la fonction de premier ministre. En avril 1993, la société à dénomination numérique appartenant au premier ministre et à sa famille a vendu ses intérêts dans l'Auberge Grand-Mère. Plus tard, en novembre 1993, le même holding a vendu ses actions dans la compagnie propriétaire du terrain de golf.

La vente des actions dans le terrain de golf était non garantie et, en 1996, le premier ministre a signalé au conseiller en éthique n'avoir reçu aucun paiement sur cette vente, et a demandé au conseiller de lui indiquer quelles étaient ses possibilités d'action. L'avocat du premier ministre voyait deux options possibles, soit poursuivre l'acheteur en justice, soit tenter, par l'entremise de l'avocat de l'acheteur, de trouver des modalités de versement des paiements. Le premier ministre a opté pour la deuxième solution. La dette légale envers le premier ministre n'était pas touchée et restait la même, que

la valeur du terrain de golf augmente ou diminue.

À l'automne 1999, le conseiller en éthique a été informé qu'un règlement était intervenu en vue du paiement des parts dans le terrain de golf vendues en 1993 par le premier ministre. Cette vente annulait donc l'obligation financière envers le premier ministre. La position adoptée par le conseiller en éthique, en 1999 et depuis, est que le premier ministre ne possédait aucun intérêt financier dans le terrain de golf ni dans l'Auberge, deux entités complètement distinctes. En effet, les parts n'ayant jamais été retournées au holding familial du premier ministre, ce dernier n'avait jamais racheté ses intérêts dans le terrain de golf et, par conséquent, ne se trouvait aucunement en situation de conflit d'intérêts. Les actes posés par son cabinet relativement à l'Auberge étaient ceux d'un député venant en aide à un commettant.

5.4 Traitement de faveur

L'une des obligations les plus importantes liées au Code régissant les conflits d'intérêts a trait aux traitements de faveur. La règle principale à ce sujet prescrit qu'il est interdit aux titulaires de charge publique (traduction) « d'accorder un traitement de faveur, relativement à toute affaire officielle, à des membres de leur famille, des amis intimes ou des organisations proches qui détiendraient des intérêts dans l'affaire en question ».

Pendant les années écoulées depuis 1994, le conseiller en éthique a dû procéder à un certain nombre d'examen de cas de ce genre. L'un de ces cas, à titre d'exemple, concernait le fait que la conjointe d'un ministre avait été embauchée par un ministère fédéral; un autre avait trait à des contrats accordés à des amis et à des alliés politiques proches.

5.5 Cadeaux et invitations

Comme l'indique la section 2 du présent rapport, le Code régissant les conflits d'intérêts contient des règles sur le caractère acceptable, ou non, des cadeaux offerts et des invitations faites aux titulaires de charge publique. Les règles en question ont donné lieu à l'examen de nombreuses situations particulières, dont la plupart ont été confiées au conseiller en éthique par des titulaires de charge publique désireux de savoir comment se comporter dans de tels cas. Il y a eu, par exemple, des invitations à assister à une manifestation sportive ou culturelle, des cadeaux provenant d'entreprises traitant avec le ministère ou l'organisme dirigé par le titulaire, et des services de transport dans un avion appartenant à une compagnie pour que le titulaire puisse participer à une cérémonie officielle. Dans ce dernier cas, il s'agissait de se rendre dans une région éloignée, et le Bureau a exigé que le titulaire de charge publique verse à la compagnie un paiement équivalant au prix qu'aurait coûté le vol sur une ligne aérienne commerciale.

Dans un des cas soumis au Bureau, une plainte avait été déposée en vertu des dispositions du Code régissant les conflits d'intérêts et du Code de déontologie des lobbyistes au sujet d'une invitation lancée au premier ministre par les Entreprises Bell Canada Inc., en vue d'un match de golf à disputer avec un joueur professionnel lors de l'Omnium canadien organisé par la compagnie. Le conseiller en éthique a étudié la situation et conclu que le

premier ministre ne se mettrait pas en conflit d'intérêts s'il acceptait l'invitation en question.

De l'avis du conseiller en éthique, les auteurs de l'offre invitaient le premier ministre, à titre de représentant officiel du gouvernement du Canada, à participer à une manifestation sportive importante. Cette décision se fondait sur un jugement antérieur, correspondant à des circonstances identiques, rendu par le Commissaire à l'intégrité de l'Ontario. Il s'agissait alors du vice-premier ministre de l'Ontario qui avait été invité à jouer à l'Omnium canadien Pro-Am, à Glen Abbey.

Section 6

Fonction de partenariat

6.1 Introduction

Le domaine de l'éthique, au sein du gouvernement comme dans le secteur privé, s'élargit et évolue rapidement. L'intérêt grandissant à l'égard d'une prise en compte réelle des facteurs d'éthique est tourné vers les questions pratiques qui donnent lieu à des problèmes de conflits d'intérêts et vers les modèles les plus aptes à encourager les normes d'éthique les plus élevées.

Doté d'une vaste expérience et d'une réputation solide parmi ses pairs, le Bureau du conseiller en éthique est vu comme un partenaire de grande importance par les spécialistes de l'éthique au Canada. Depuis 10 ans, il est aussi devenu un participant de premier ordre aux travaux internationaux en éthique, à une époque où les questions de régie saine sont de plus en plus reconnues comme des conditions fondamentales du développement économique et social. Le Bureau du conseiller en éthique a également tissé des liens étroits avec le secteur privé, parce que les entreprises accordent une priorité élevée au règlement des grands enjeux de régie et à l'instauration de solides programmes d'éthique. Selon ce qu'a pu constater le Bureau, le secteur public et le secteur privé ont beaucoup à apprendre l'un de l'autre en matière d'éthique.

6.2 Partenariats au Canada

Le partenariat intérieur le plus productif pour le Bureau du conseiller en éthique est celui qui a donné naissance au Réseau canadien en matière de conflits d'intérêts, groupe non officiel réunissant les commissaires aux conflits d'intérêts, à l'intégrité et à l'éthique du gouvernement du Canada et de toutes les provinces et territoires, sauf la province du Manitoba qui n'a pas encore créé de poste de ce genre. Les membres du réseau, même s'ils sont investis de mandats divers, s'occupent tous en grande partie du règlement de conflits d'intérêts pour les ministres et les députés de leurs instances respectives.

Les membres du Réseau s'échangent leurs expériences réciproques, surtout à leurs réunions annuelles. Ces liens permettent aussi aux membres du Réseau de s'entraider en toute confidentialité en se donnant mutuellement des avis sur les questions d'éthique les plus urgentes.

Le Bureau du conseiller en éthique appuie également l'Association des praticiens en éthique du Canada, laquelle s'attache à promouvoir la pratique de l'éthique dans les organisations canadiennes publiques et privées. L'Association informe et initie les praticiens canadiens de l'éthique aux principes de l'éthique organisationnelle et elle soutient et renforce les qualités et les normes des spécialistes qui la composent.

6.3 Partenariats à l'échelle internationale

Le respect de l'éthique au sein des gouvernements et les mesures à prendre pour régler efficacement les problèmes de corruption sont devenus un important domaine d'intervention dans le monde entier et reçoivent l'appui soutenu du Bureau du conseiller en éthique.

Il est maintenant presque universellement reconnu que la corruption et l'éthique doivent être envisagées comme des enjeux essentiels de régie pour tout gouvernement démocratique, et non pas simplement comme des questions de criminalité et de morale. Le déni d'une telle réalité porte de durs coups au développement économique et à la vigueur des institutions démocratiques nationales. Cette nouvelle façon de voir les choses est née pendant les années 1990 alors que la Banque mondiale, le Fonds monétaire international et l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE) en sont venus à la conclusion que, sans une lutte énergique contre la corruption, le développement économique du Tiers monde se trouverait en danger. Ces organismes internationaux ont reconnu que le développement serait entravé par l'affaiblissement des flux d'investissement, surtout en provenance du secteur privé.

Qui plus est, la corruption nuit à un grand nombre d'activités économiques intérieures.

Dans un certain nombre de pays en développement ayant entamé le passage vers la démocratie, les chefs d'État ont convenu que s'ils ne se lançaient pas dans la lutte contre la corruption en son sens le plus large, ils mettraient gravement en danger leurs nouvelles institutions démocratiques. Cette prise de conscience s'est exprimée à son plus haut niveau dans une initiative lancée en 1994, au Sommet des Amériques, en vue de négocier une convention anticorruption au sein de l'Organisation des États américains (OEA). L'initiative émanait de quelques dirigeants de pays d'Amérique latine, récemment élus par voie démocratique, lesquels ont reconnu que sans un combat à finir contre la corruption sous toutes ses formes, l'économie de leurs pays souffrirait et, surtout, qu'ils verraient diminuer l'appui de leur population envers leurs institutions démocratiques toutes nouvelles et encore bien fragiles. Le préambule de la convention exprime en termes éloquents cette détermination (traduction) :

LES ÉTATS MEMBRES DE L'ORGANISATION DES ÉTATS AMÉRICAINS,
CONVAINCUS que la corruption détruit en profondeur la légitimité des institutions publiques et s'attaque à la société, à l'ordre moral et à la justice ainsi qu'au développement intégral des peuples;

COMPTE TENU du fait que la démocratie représentative, une condition essentielle à la stabilité, à la paix et au développement de la région, exige, de par sa nature même, une lutte contre la corruption sous toutes ses formes dans l'exercice des fonctions officielles et contre les actes de corruption reliés expressément à l'exercice de telles fonctions;

ET PERSUADÉS que la lutte contre la corruption renforce les institutions démocratiques et permet de prévenir la distorsion de l'économie, les pratiques répréhensibles dans l'administration publique et l'affaiblissement de la fibre morale d'une société.

Afin d'aller plus loin encore, le Bureau du conseiller en éthique s'est joint à plusieurs autres bureaux de l'éthique dans les pays membres de l'OEA pour créer un réseau de bureaux d'éthique dans notre hémisphère. Le réseau est destiné à permettre aux collègues venus de tous les pays participants de mettre en commun leur expérience collective tout en appuyant les efforts nationaux et internationaux visant à rehausser la pratique de l'éthique au sein des gouvernements.

Parmi les autres activités internationales du Bureau, il convient de mentionner l'appui aux travaux de l'OCDE pour élaborer des lignes directrices de gestion des conflits d'intérêts dans la fonction publique, et la présentation d'exposés aux conférences sur l'éthique organisées conjointement avec l'OCDE, le Brésil et la Chine. Des pays d'Afrique, d'Europe centrale, d'Europe de l'Est, d'Asie et d'Amérique latine se sont adressés au Bureau directement, ou par l'entremise des Nations unies, en vue de s'inspirer de l'expérience canadienne pour dresser leur propre plan de mise en œuvre de mécanismes efficaces de conformité à l'éthique.

Le Bureau du conseiller en éthique apporte un appui soutenu à l'Institut international de l'éthique publique (IIEP), association professionnelle internationale regroupant des praticiens et des chercheurs universitaires en éthique. Le Bureau a été particulièrement heureux de pouvoir participer activement et entièrement à la Conférence internationale de l'IIEP, qui s'est tenue à Ottawa du 24 au 28 septembre 2000. Présidée par le conseiller en éthique du Canada, la Conférence intitulée « L'éthique au cours du nouveau millénaire : Rétrécir l'écart entre le secteur privé et le secteur public », a réuni 263 participants venus de 21 pays.

Section 7

Fonctionnement imputable et transparent

7.1 Introduction

Le modèle de conseiller en éthique utilisé par le gouvernement fédéral est conçu de manière à produire de bons résultats grâce à une démarche dynamique auprès des titulaires de charge publique. Il vise à prévoir les situations de conflits d'intérêts et à les régler avant qu'elles ne se produisent et, au moyen de la fonction de conseil décrite plus haut, à offrir aux titulaires les renseignements et l'orientation dont ils ont besoin pour disposer de leurs affaires personnelles et exercer leurs fonctions officielles d'une façon si irréprochable qu'elle puisse résister à l'examen public le plus minutieux.

Tout en tenant compte de la nécessité de régler en toute confidentialité les cas particuliers que les titulaires de charge publique portent à l'attention du conseiller en éthique et de son personnel, le Bureau n'en reconnaît pas moins l'importance d'agir dans la transparence.

En plus de répondre aux demandes de renseignements du public sur des points particuliers du Code régissant les conflits d'intérêts et, de façon générale, sur l'éthique au sein du secteur public, le Bureau du conseiller en éthique dispose de trois tribunes importantes où il peut exercer la transparence : les comités parlementaires, les médias et un site Web.

7.2 Comparution devant des comités parlementaires

Bien que ne rendant pas compte au Parlement, le conseiller en éthique doit se présenter devant des comités et commissions afin de témoigner sur des questions particulières et d'offrir son point de vue concernant des thèmes débattus devant le Parlement.

Jusqu'à maintenant, le conseiller en éthique a comparu sept fois devant divers comités parlementaires :

- Comité mixte spécial sur un code de conduite (le 18 septembre 1995);
- Comité de la procédure et des affaires de la Chambre (le 19 novembre 1996);
- Comité mixte spécial sur un code de conduite (le 5 février 1997);
- Comité des finances (le 17 février 1998);
- Comité de l'industrie (le 6 mai 1999);
- Comité de l'industrie, des sciences et de la technologie (le 3 avril 2001);
- Comité de l'industrie, des sciences et de la technologie (le 13 juin 2002).

L'audition du conseiller en éthique par le Comité de la procédure et des affaires de la Chambre avait pour but d'examiner la version provisoire du Code de déontologie des lobbyistes élaborée par le conseiller lui-même. Devant le Comité des finances, il s'agissait de répondre à des allégations voulant que le ministre des Finances soit en situation de conflits d'intérêts à cause d'une mesure proposée dans le projet de loi C-28, Loi de 1997 modifiant l'impôt sur le revenu. Les comparutions de 1999 et de 2001 s'inscrivaient dans le contexte du Budget des dépenses et celle de juin 2002 concernait le plan d'action en huit points proposé par le premier ministre en matière d'éthique au sein du gouvernement. Les déclarations préliminaires et les témoignages rendus à l'occasion de ces comparutions sont affichés sur le site Web du conseiller en éthique (<http://strategis.gc.ca/ethique>).

7.3 Médias

Dès la création du bureau, en 1994, et depuis lors, le conseiller en éthique s'est efforcé de maintenir des communications ouvertes avec les médias, surtout en donnant des entrevues. Les rapports avec les médias sont un moyen essentiel de montrer la transparence des fonctions du conseiller et de veiller à ce que les citoyens soient tenus au courant des importants enjeux de politique gouvernementale liés à l'éthique.

7.4 Site Web <http://strategis.gc.ca/ethique>

Le réseau Internet permet un contact plus étroit entre les gouvernements et les citoyens. Des renseignements officiels qui, autrefois, étaient difficiles à mettre à la disposition du public sont maintenant d'accès facile grâce à cette nouvelle technologie.

Ce moyen de communication rend beaucoup plus aisée la tâche du conseiller en éthique. Les intéressés peuvent y trouver rapidement le Code régissant les conflits d'intérêts, les autres lignes directrices, les formulaires officiels du Bureau, le registre public, les rapports et décisions, les discours, les témoignages du conseiller devant les comités parlementaires et d'autres renseignements pertinents.

Annexe 1

Objet et principes —

Administration du Code régissant les conflits d'intérêts

Objet

Le présent Code a pour objet d'accroître la confiance du public dans l'intégrité des titulaires de charge publique et dans le processus de prise de décisions du gouvernement,

- A. tout en encourageant les personnes qui possèdent l'expérience et les compétences requises à solliciter et à accepter une charge publique;
- B. tout en facilitant les échanges entre les secteurs privé et public;
- C. en établissant à l'intention des titulaires de charge publique des règles de conduite claires au sujet des conflits d'intérêts et de l'après-mandat;
- D. en réduisant au minimum les possibilités de conflit entre les intérêts personnels des titulaires de charge publique et leurs fonctions officielles, et en prévoyant les moyens de régler de tels conflits, le cas échéant, dans l'intérêt public.

Principes

Le titulaire d'une charge publique doit se conformer aux principes suivants :

Normes en matière d'éthique

1. Il agira avec honnêteté ainsi que selon des normes supérieures en matière d'éthique de façon à préserver et à faire croître la confiance du public dans l'intégrité, l'objectivité et l'impartialité du gouvernement.

Examen public

2. Il doit exercer ses fonctions officielles et organiser ses affaires personnelles d'une manière si irréprochable qu'elle puisse résister à l'examen public le plus minutieux; pour s'acquitter de cette obligation, il ne lui suffit pas simplement d'observer la loi.

Prise de décision

3. Il doit, dans l'exercice de ses fonctions officielles, prendre toute décision dans l'intérêt public tout en considérant le bien-fondé de chaque cas.

Intérêts personnels

4. Outre ceux qui sont autorisés par le présent Code, le titulaire ne doit pas conserver d'intérêts personnels sur lesquels les activités gouvernementales auxquelles il participe pourraient avoir une influence quelconque.

Intérêt public

5. Dès sa nomination, il doit organiser ses affaires personnelles de manière à éviter les conflits d'intérêts réels, potentiels ou apparents; l'intérêt public doit toujours prévaloir dans les cas où les intérêts du titulaire entrent en conflit avec ses fonctions officielles.

Cadeaux et avantages

6. Mis à part les cadeaux, les marques d'hospitalité et les autres avantages d'une valeur minimale, il lui est interdit de solliciter ou d'accepter le transfert de valeurs économiques, sauf s'il s'agit de transferts résultant d'un contrat exécutoire ou d'un droit de propriété.

Traitement de faveur

7. Il lui est interdit d'outrepasser ses fonctions officielles pour venir en aide à des personnes, physiques ou morales, dans leurs rapports avec le gouvernement, lorsque cela peut donner lieu à un traitement de faveur.

Position d'initié

8. Il lui est interdit d'utiliser à son propre avantage ou bénéfice des renseignements obtenus dans l'exercice de ses fonctions officielles et qui, de façon générale, ne sont pas accessibles au public.

Biens du gouvernement

9. Il lui est interdit d'utiliser, directement ou indirectement, les biens du gouvernement, y compris les biens loués, ou d'en permettre l'usage à des fins autres que les activités officiellement approuvées.

Après-mandat

10. À l'expiration de son mandat, il a le devoir de ne pas tirer un avantage indu de la charge publique qu'il a occupée.

Annexe 2

Désignations du personnel d'un ministre et des personnes nommées par un ministre — Administration du Code régissant les conflits d'intérêts

1. Personnel exonéré d'un ministre ou d'un secrétaire d'État

Toutes les personnes qui font partie du personnel d'un cabinet de ministre ou de secrétaire d'État, qu'elles travaillent à plein temps ou à temps partiel, à salaire ou par contrat, et peu importe la source de leur rémunération (budget de la Chambre des communes, du bureau de circonscription, du bureau régional du ministre ou du personnel exonéré), autres que les fonctionnaires, sont assujetties aux principes énumérés dans la partie I du Code et aux mesures d'observation exposées dans la

partie II. Une personne à contrat ou un membre du personnel à temps partiel travaillant deux jours ou plus (c'est-à-dire 15 heures) en moyenne par semaine est assujetti aux mesures d'observation de la partie II du Code. En ce qui a trait aux fonctionnaires affectés au bureau, il incombe à votre sous-ministre de veiller à ce que ces personnes se conforment aux dispositions applicables du Code.

Certains membres du personnel du ministre devront être assujettis aux mesures d'observation de l'après-mandat de la partie III du Code. Il s'agit des cadres supérieurs et de tout autre membre dont la nature des fonctions demande de travailler à des dossiers qui touchent à des questions délicates du point de vue politique, tels que ceux impliquant le Cabinet. Les autres critères à utiliser pour cette désignation sont : l'autorité, l'influence, la visibilité et le niveau salarial.

Les membres du personnel occupant les postes suivants doivent être nécessairement assujettis à la partie III du Code :

- adjoints exécutifs et postes équivalents auprès des secrétaires d'État;
 - responsables des communications (c'est-à-dire directeur des communications, conseiller en communication, attaché de presse);
 - conseillers en politiques, adjoints législatifs et autres adjoints travaillant à des dossiers du Cabinet ou traitant de questions délicates du point de vue politique.
- D'autres membres du personnel peuvent être désignés par l'adjoint exécutif comme étant assujettis à la partie III du Code selon les critères précités.

2. Étudiants

Tous les étudiants employés par les cabinets de ministres doivent se conformer aux principes de conduite énoncés à l'article 3 de la partie I du Code, et les cabinets devraient s'assurer que ces étudiants en reçoivent une copie dès leur entrée en fonction.

Normalement, il n'est pas nécessaire que les étudiants embauchés durant l'été comme personnel de soutien administratif soient assujettis aux méthodes d'observation des parties II et III du Code. Donc, aucun rapport confidentiel détaillé de biens, d'exigibilités, d'activités et d'avantages reçus n'est requis d'eux.

Les étudiants œuvrant dans des postes au niveau équivalant à celui d'un adjoint spécial et qui ont à traiter des sujets délicats ou qui ont accès aux documents du Cabinet, devraient, pour leur part, être assujettis aux mêmes mesures que les membres du personnel exonéré travaillant à temps plein. Vu la courte durée de leur emploi, le Bureau du conseiller en éthique aimerait être avisé de la date de leur entrée en fonction le plus tôt possible pour s'assurer que les dispositions requises auront été prises.

3. Personnes nommées par un ministre

D'autres personnes peuvent être nommées par un ministre en vertu de l'autorité qui lui est conférée (par exemple les membres de certains groupes consultatifs). Ces personnes sont identifiées dans le Code comme « personnes nommées par un ministre ». Les personnes ainsi nommées à temps partiel sont assujetties aux principes de la partie I du

Code et à toute mesure établie par leur organisme respectif. Le ministre concerné a la responsabilité d'assurer que ces personnes se conforment aux principes. En ce qui a trait aux personnes nommées à temps plein et assujetties au Code par le ministre, le conseiller en éthique est chargé de l'application de ses dispositions. Les ministres doivent donc aviser le conseiller en éthique de toute nomination à temps plein et indiquer si la personne en question est soumise aux dispositions d'après-mandat de la partie III du Code.

Annexe 3

Mécanismes types utilisés pour éviter les conflits d'intérêts

Introduction

Au fil du temps, une panoplie d'instruments de placement ont été utilisés par des personnes qui sont devenues titulaires de charge publique. Certains de ces instruments sont très simples à traiter en vertu du Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat (Code régissant les conflits d'intérêts), alors que d'autres s'avèrent beaucoup plus complexes. Le Bureau du conseiller en éthique fournit des conseils sur la conformité de ces instruments de placement en vertu du Code.

En général, les valeurs cotées en bourse, c'est-à-dire les valeurs échangées sur le marché boursier telles que les actions ordinaires et privilégiées de sociétés, les bons de souscription d'obligation, les options cotées en bourse, les contrats de marchés à terme, ou les valeurs hors cote telles que les obligations et débentures de sociétés, les effets de commerce, les billets rachetables à des dates multiples, les fonds mutuels à capital fixe, les parts de fiducie et obligations d'État de pays étrangers sont considérés être des biens contrôlés en vertu du Code. Les fonds d'options négociables ou les indices des cours de la bourse tels que les unités de participation « I60 » et les actions WEBS sont également des biens contrôlés.

Bien que de nombreux investisseurs gèrent eux-mêmes leur propre compte de portefeuille, la plupart des maisons de courtage et sociétés de placement offrent des comptes de placement autonomes et des formules « clé en main ».

- Les comptes gérés qui font uniquement appel à des fonds mutuels ou à des fonds communs comme instruments de placement sont autorisés en vertu du Code et ne requièrent habituellement aucune mesure d'observation.
- En revanche, les comptes de placement autonomes et les comptes gérés de façon discrétionnaire qui sont uniquement constitués de valeurs cotées en bourse sont considérés comme des biens contrôlés en vertu du Code parce que le titulaire du compte possède les valeurs individuelles du compte.

Les titulaires de charge publique sont tenus de se dessaisir des biens contrôlés en leur possession (c'est-à-dire les valeurs cotées en bourse). Ils peuvent satisfaire à cette

exigence en vendant ces biens par transaction sans lien de dépendance ou en établissant une fiducie sans droit de regard ou, dans le cas de sociétés privées, en concluant un accord de gestion sans droit de regard.

Les titulaires de charge publique qui se dessaisissent de leurs biens contrôlés en établissant une fiducie sans droit de regard ou en concluant un accord de gestion sans droit de regard peuvent se faire rembourser par le ministère ou l'organisme duquel ils relèvent, sur recommandation du conseiller en éthique, les coûts raisonnables associés à l'établissement, au maintien et éventuellement à la dissolution de ces accords.

Fiducies sans droit de regard

Pour établir une fiducie sans droit de regard, le titulaire de charge publique doit trouver une personne tels un avocat ou un comptable sans lien de dépendance ou une institution qui accepte la responsabilité de gérer les biens dont il veut se dessaisir. Un formulaire normalisé à cet effet est offert au Bureau du conseiller en éthique. Celui-ci énonce les droits et responsabilités du constituant (le titulaire de charge publique qui fournit les biens) et du fiduciaire (la personne ou l'institution qui accepte de gérer les biens).

Accords de gestion sans droit de regard

Une fiducie sans droit de regard est utilisée uniquement dans le cas d'une participation directe dans des sociétés ayant des valeurs cotées en bourse. Toutefois, certains titulaires de charge publique possèdent des intérêts financiers dans des entreprises beaucoup plus complexes. Ils peuvent être propriétaires exploitants d'une entreprise ou posséder des intérêts dans une entreprise familiale, dans une société de portefeuille ou une compagnie de fiducie ou dans une entreprise faisant affaire avec le gouvernement fédéral, ou encore être associés d'une société en nom collectif. Dans de telles circonstances, une fiducie sans droit de regard ne constitue pas une façon acceptable de se dessaisir de ses biens et on a alors recours à un accord de gestion sans droit de regard.

L'honorable W. D. Parker a fourni d'importantes directives pour traiter des questions concernant des conflits potentiels au moyen d'accords de gestion sans droit de regard, dans le cadre du rapport déposé par la commission d'enquête qu'il présidait, sur des allégations de conflits d'intérêts concernant l'honorable Sinclair M. Stevens.

Le juge Parker a statué que le recours à une fiducie sans droit de regard constituait une mesure d'observation pertinente lorsque vient le temps de se dessaisir d'un portefeuille de valeurs cotées en bourse, mais qu'il en allait autrement dans les cas où la personne concernée a des intérêts financiers dans une entreprise du secteur privé qui obtient des contrats du gouvernement fédéral. Dans un tel cas, le fiduciaire serait incapable de vendre les biens faisant partie de la fiducie et l'on ne s'attendrait pas à une telle action de sa part.

À la lumière de ces directives et dans le but de traiter de telles situations de façon réaliste, le Bureau du conseiller en éthique a élaboré le concept d'accord de gestion sans droit de regard. En raison des particularités uniques de chacune des situations, chaque accord est taillé sur mesure pour la situation en cause. Toutefois, ces accords ont tous comme effet

de garder les titulaires de charge publique à l'écart de tout processus décisionnel concernant la gestion courante de leurs biens.

L'accord de gestion sans droit de regard a comme objectif de mettre les biens du titulaire de charge publique entre les mains d'un gestionnaire n'ayant aucun lien de dépendance avec le titulaire concerné. Il incombe alors à ce gestionnaire d'exercer tous les droits et privilèges associés à ces biens. L'accord interdit au gestionnaire de demander ou d'obtenir les conseils du titulaire de charge publique. De son côté, ce dernier ne peut offrir ni donner de tels conseils; il ne peut non plus participer à aucun processus décisionnel ni à des discussions qui pourraient avoir une quelconque incidence sur les biens inclus dans l'accord, et ce, sans égard à l'endroit où ces discussions se déroulent.

C'est seulement dans des circonstances exceptionnelles, à la suite d'un événement extraordinaire pouvant vraisemblablement avoir une incidence matérielle sur les biens du titulaire d'une charge publique, que le conseiller en éthique peut autoriser le titulaire à intervenir, dans la mesure où il détermine que cette intervention n'occasionnera pas de situation de conflit d'intérêts. Une déclaration publique identifiant les biens visés par l'accord de gestion sans droit de regard doit également être déposée. Le titulaire de charge publique est en droit de connaître la valeur fondamentale de ses biens tout au long de la période où ils font partie d'un tel accord.

Dans certains cas, un titulaire de charge publique peut avoir investi dans des valeurs cotées en bourse par l'intermédiaire d'une société de portefeuille dont il est l'unique actionnaire. Dans un tel contexte, le titulaire et la société de portefeuille pourraient, en vertu du Code, mettre en place une fiducie sans droit de regard pour gérer le portefeuille, plutôt que de conclure un accord de gestion sans droit de regard à l'égard de ces biens.

Investissements et gestion d'affaires liées à la famille

Les titulaires de charge publique peuvent être appelés à administrer des biens appartenant à leurs parents, soit en application de leurs pouvoirs de mandataire, soit à titre de curateurs désignés par le tribunal, ou encore en tant qu'exécuteurs testamentaires ou fiduciaires de leur succession. Les titulaires peuvent également vouloir mettre sur pied une fiducie familiale à l'intention de leurs enfants. Le Code exige que les titulaires divulguent ce genre d'activités de façon confidentielle. Les biens devant être gérés sont alors considérés comme s'ils appartenaient au titulaire de charge publique.

De façon générale, le Code n'empêche pas les titulaires de s'adonner à ces activités et responsabilités dans la mesure où les biens concernés sont tous considérés comme des biens exemptés en vertu du Code. Toutefois, des mesures d'observation s'appliquent lorsqu'il s'agit de valeurs cotées en bourse. Lorsque le titulaire de charge publique agit à titre de fiduciaire, d'exécuteur testamentaire ou de mandataire, le Bureau du conseiller en éthique recommandera que ce dernier s'abstienne de participer à tout processus décisionnel entourant les biens contrôlés, qu'il délègue de telles tâches à d'autres mandataires ou à d'autres exécuteurs et qu'il signe tout document uniquement à titre de pro forma.

Toutefois, cela peut s'avérer impossible ou irréaliste. Par exemple, il se peut que le titulaire d'une charge publique soit l'unique exécuteur testamentaire d'une succession et qu'il ait agi en cette qualité avant son entrée en fonction comme titulaire. Lorsque le titulaire ne possède aucun droit sur la succession à titre de bénéficiaire, qu'il n'a pas de liens de dépendance avec les bénéficiaires de la succession et que la gestion des biens contrôlés ne va pas à l'encontre de ses fonctions officielles, le conseiller en éthique peut alors l'autoriser à continuer d'exercer plein pouvoir sur les biens contrôlés. Dans un tel contexte, le titulaire de charge publique ne peut tirer profit de quelque information qu'il aurait obtenue en raison de ses fonctions officielles et qui n'est pas à la portée du public en général.

Dans le cas d'une fiducie familiale, le titulaire de charge publique ne peut agir à titre de fiduciaire lorsque des biens contrôlés sont en cause. Bien que le titulaire puisse verser des sommes d'argent dans la fiducie, il est tenu de s'abstenir de prodiguer des conseils au fiduciaire ainsi que de participer à tout processus décisionnel ayant trait à des biens contrôlés. Si la fiducie est constituée de façon telle que le titulaire de charge publique devient un des bénéficiaires, le fiduciaire ne doit pas avoir de lien de dépendance avec le titulaire. Cela signifie que ni une personne apparentée au titulaire, ni un de ses proches ne pourrait agir à titre de fiduciaire dans une telle situation.

Portefeuille détenu conjointement

Bien que les titulaires de charge publique soient tenus de se conformer au Code régissant les conflits d'intérêts, leur conjoint ne font l'objet d'aucune restriction relative aux types de biens. Dans le cas des biens détenus conjointement par des époux, l'objectif est de trouver le juste équilibre entre les droits du conjoint qui n'est pas assujéti au Code et les obligations qui incombent au titulaire de charge publique en application du Code.

Lorsque le conjoint le permet, les méthodes de dessaisissement habituelles (vente à une personne sans lien de dépendance ou établissement d'une fiducie sans droit de regard) demeurent possibles. Le Bureau du conseiller en éthique analyse les autres situations de manière individuelle afin de déterminer les mesures d'observation appropriées. Il cherche entre autres à savoir qui devrait normalement prendre les décisions d'investissement, quels sont les montants cotisés par chacun des conjoints et quelle est la composition des biens du portefeuille.

Le Bureau tient également compte des fonctions officielles exercées par le titulaire de charge publique en vue de déterminer si ces fonctions peuvent permettre au titulaire d'avoir accès à de l'information privilégiée qui pourrait donner lieu à une situation de conflit d'intérêts réelle, potentielle ou apparente.

REER au nom du conjoint

Les régimes enregistrés d'épargne-retraite autogérés (REER) autogérés enregistrés au nom du conjoint et auquel le titulaire de charge publique cotise, n'ont pas à faire l'objet d'un dessaisissement s'ils sont composés de biens contrôlés en tout ou en partie.

À partir de son entrée en fonction, le titulaire doit toutefois s'abstenir de verser des cotisations additionnelles dans des placements qui sont considérés comme des biens contrôlés. Cela implique que toute cotisation additionnelle doit se limiter aux biens exemptés aux termes du Code.

Lorsque le REER autogéré est enregistré au nom du titulaire de charge publique et qu'il est composé en tout ou en partie de biens contrôlés, le dessaisissement est obligatoire. Ce dernier peut se faire par la vente des biens contrôlés ou par la mise en place d'une fiducie sans droit de regard, peu importe que l'autre conjoint cotise ou non au REER. Lorsque le titulaire choisit d'établir une fiducie sans droit de regard, toute participation de l'autre conjoint doit être faite en espèces, permettant ainsi au fiduciaire de placer ces sommes à sa seule discrétion. D'autre part, en vendant les biens contrôlés et en investissant le produit de la vente dans des biens exemptés au cours de la période de 120 jours dont il dispose pour se conformer aux exigences du Code, le titulaire peut continuer à administrer le REER. Dans un tel contexte, toute participation du conjoint doit se limiter aux biens exemptés.

Annexe 4

Rapports avec les tribunaux quasi judiciaires — Principe fondamental

Les ministres ne doivent ni intervenir, ni donner l'apparence d'intervenir, au nom de quelque personne ou entité que ce soit, auprès des tribunaux quasi judiciaires fédéraux à l'égard de toute question au sujet de laquelle ces derniers sont chargés de rendre des décisions quasi judiciaires, à moins d'y être autorisés par la loi.

Rapports avec les tribunaux quasi judiciaires relevant de votre portefeuille

Les ministres (y compris les secrétaires d'État) doivent traiter avec les organismes de leur portefeuille dans tout un éventail de domaines administratifs, politiques et réglementaires lorsqu'autorisés par la loi. Par exemple, le ministre peut communiquer avec le président d'un tribunal à l'égard de son budget.

Les ministres et leurs sous-ministres devraient collaborer avec les organismes de leur portefeuille pour établir d'un commun accord les limites de l'échange d'information avec chacun des organismes et les voies appropriées de communication.

Le cabinet du ministre peut s'attendre à recevoir des demandes d'assistance d'autres ministres en faveur de leurs commettants. Quand une telle intervention avec un organisme n'est pas appropriée parce que la demande est à l'égard d'une cause quasi judiciaire, le cabinet du ministre doit indiquer qu'aucun ministre ne peut intervenir et suggérer que le commettant fasse affaire directement avec l'organisme en question.

Rapports avec les tribunaux quasi judiciaires en faveur des commettants

Il y a des limites à la capacité d'un ministre ou d'un secrétaire d'État d'intervenir en faveur de commettants lorsqu'il s'agit d'organismes quasi judiciaires.

Les ministres et leur personnel ne peuvent intervenir en faveur d'une personne ou entité auprès d'une agence quasi judiciaire à l'égard d'une affaire sur laquelle cette agence est chargée de rendre une décision en sa capacité quasi judiciaire.

D'après Eugene Forsey, il existe une convention au sein du Cabinet selon laquelle un ministre ne devrait pas « parler ou autrement s'impliquer dans le portefeuille d'un collègue sans d'abord le consulter et obtenir son approbation ». La pratique par laquelle les ministres et leur personnel ne transigent pas directement avec les fonctionnaires mais s'adressent au bureau du ministre responsable a évolué.

Cependant, les ministres et leur personnel peuvent s'informer de l'état d'un cas. En outre, plusieurs ministères ont établi des directives précises par lesquelles les cabinets des ministres, ordinairement dans les bureaux de circonscription, peuvent traiter les demandes relatives à des questions visant, entre autres, des prestations d'invalidité, l'assurance-chômage, la sécurité de la vieillesse, la citoyenneté et l'immigration, etc.

Annexe 5

Lignes directrices sur le conseil des ministres et les sociétés d'État

Par ministre, on entend tous les membres du conseil des ministres, c'est-à-dire le premier ministre, les ministres, les ministres d'État et les secrétaires d'État.

Rien dans les présentes lignes directrices n'influe sur les rapports que le ministre responsable d'une société d'État doit avoir avec cette dernière, dans l'exercice de ses responsabilités visant la détermination des grandes orientations de la société, notamment l'approbation de son plan d'entreprise, les affectations budgétaires, et leur recommandation au Cabinet. Toutefois, ni le ministre, ni son personnel, ne doivent intervenir dans les activités quotidiennes de la société. En raison des activités très variées des sociétés d'État, le rôle approprié du ministre doit être déterminé au cas par cas.

1. Aucun ministre ne devrait promouvoir personnellement les intérêts de tout particulier, société ou organisme non gouvernemental, y compris un commettant, auprès d'une société d'État.
2. Il est toujours acceptable qu'un ministre fasse part des préoccupations d'un commettant directement au ministre responsable de la société d'État concernée.
3. Le personnel d'un ministre qui traite de questions touchant la circonscription peut, toutefois, faire des représentations auprès d'une société d'État.
4. Puisque la fonction particulière du personnel du ministre responsable est de lui apporter un soutien, il ne peut, au nom d'un commettant, faire de représentations à une société d'État relevant du portefeuille de son ministre.

5. Le cabinet d'un ministre responsable d'une société d'État devrait mettre en place une procédure, de concert avec la société d'État, permettant au cabinet du ministre d'acheminer à la société, à titre de renvoi, les représentations et les demandes de renseignements que le ministre ou son cabinet reçoit de parlementaires, d'autres ministres ou de leur cabinet, des commettants du ministre même ou du public en général. La société d'État devrait également établir une procédure afin d'enregistrer toutes les représentations et les demandes de renseignements reçues. Le Bureau du conseiller en éthique collaborera avec les cabinets des ministres et les sociétés d'État pour mettre en place ces procédures.

6. Les présentes lignes directrices n'empêchent pas un ministre ou son personnel politique d'entretenir des rapports sociaux avec les dirigeants et les employés de sociétés d'État, ni de participer à des séances d'information tenues sur l'initiative d'une société d'État.

Annexe 7

Processus administratif du Code régissant les conflits d'intérêts

Bureau du conseiller en éthique (CE)
(chart)

Annexe 8

Résumé des initiatives mises en œuvre en matière d'éthique de 1973 à 1993

Le cadre d'éthique du gouvernement du Canada est le fruit de près de 30 ans d'initiatives lancées par les premiers ministres. Depuis son point de départ, le cadre d'éthique a pris de l'expansion et est devenu de plus en plus exhaustif en réponse à l'accroissement des attentes du public et au fur et à mesure des nouveaux enjeux révélés par l'utilisation elle-même du cadre.

En traversant chacune des étapes de ce cheminement, le cadre d'éthique est resté solidement enraciné dans les conventions constitutionnelles du Canada. Il est constamment demeuré un moyen dont se sert le premier ministre pour définir les normes d'éthique à respecter par les membres du conseil des ministres et par les autres personnes qu'il nomme, et ensuite pour évaluer les actions de tous ces titulaires de charge publique.

Les années 1970

En décembre 1973, le premier ministre Trudeau a émis des Lignes directrices concernant les conflits d'intérêts. Elles se composaient essentiellement de principes que le gouvernement imposait, au moyen de directives internes, aux ministres, au personnel politique (personnel exonéré d'un ministre) et aux personnes nommées par le gouverneur en conseil. Le gouvernement a créé le Bureau du sous-registraire général adjoint afin de veiller à l'application de ces lignes directrices. En 1978, le premier ministre a étendu la

portée de celles-ci aux ambassadeurs et aux secrétaires parlementaires et a émis des lignes directrices régissant l'après-mandat.

En 1979, le premier ministre Clark a émis des lignes directrices semblables en plus d'étendre leur application aux conjoints des ministres.

Les années 1980

En 1983-1984, le Groupe de travail Starr-Sharp sur les conflits d'intérêts a entrepris une révision en profondeur de l'éthique dans le secteur public. En mai 1984, le Groupe de travail publiait le rapport intitulé L'éthique dans le secteur public, dans lequel on proposait un code de conduite en matière d'éthique.

En septembre 1985, le premier ministre Mulroney a déposé devant le Parlement un nouveau Code régissant la conduite des titulaires de charge publique concernant les conflits d'intérêts et l'après-mandat. Ce code se voulait un outil administratif s'appliquant à l'ensemble des titulaires de charge publique au sein du gouvernement fédéral, y compris les ministres, leur personnel politique et les personnes nommées par le gouverneur en conseil.

En 1987, le juge Parker a déposé un rapport sur les allégations de conflits d'intérêts se rapportant aux activités du ministre de l'Industrie de l'époque, l'honorable S. Stevens. Il recommanda, entre autres, l'abolition des mécanismes de dessaisissement de biens par voie de fiducie en compte bloquée et de fiducie de conservation et que si l'option d'une fiducie sans droit de regard devait être conservée, celle-ci ne devrait comprendre qu'une catégorie de biens plus étroitement définie. Cette recommandation fut acceptée et, par conséquent, les fiducies en compte bloquée et de conservation furent éliminées à titre d'option de dessaisissement. Les valeurs cotées en bourse de sociétés et de gouvernements étrangers furent le seul type de biens pouvant faire l'objet d'une fiducie sans droit de regard.

En 1988, le premier ministre Mulroney a annoncé la mise en place de nouvelles procédures pour évaluer les nominations ainsi que le dépôt d'une étude sur l'enregistrement des lobbyistes et d'une étude parlementaire sur un code de conduite à l'intention des parlementaires. En 1988, le Parlement a adopté la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes, laquelle était sous la responsabilité du ministère de la Consommation et des Corporations.

Les années 1990

En 1993, la première ministre Campbell annonçait une réorganisation de l'appareil gouvernemental. Le sous-registraire général adjoint du tout nouveau ministère de l'Industrie s'est vu confier les responsabilités regroupées à l'égard de la mise en application de la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes et du Code régissant la conduite des titulaires de charge publique concernant les conflits d'intérêts et l'après-mandat.

Annexe 9

Ressources et fonctionnement du Bureau

En plus de ses responsabilités en vertu de la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes, le Bureau du conseiller en éthique doit traiter des questions d'éthique touchant près de 1 250 titulaires de charge publique travaillant généralement à temps plein, et quelque 2 200 autres à temps partiel. Ce nombre est demeuré assez stable au cours des dernières années. À titre de comparaison, il n'y avait en 1974 que 143 personnes assujetties au premier Code régissant les conflits d'intérêts du gouvernement fédéral.

Le Bureau du conseiller en éthique exerce les responsabilités du ministre concernant le traitement de toutes les demandes d'accès à l'information. Depuis 1994, le nombre de ces demandes traitées par le Bureau est passé de 3 à une moyenne de 40 à 50.

Le Bureau du conseiller en éthique a un budget de fonctionnement de 2 050 068 \$ pour l'exercice financier 2002-2003. De cette somme, 87,7 p. 100 est consacré aux salaires, avantages et autres dépenses connexes. Le personnel du Bureau compte 23 équivalents à temps plein.