



Déclaration liminaire devant Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique de la Chambre des communes

Mario Dion – Commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique
Ottawa (Ontario), le 8 février 2018

Introduction

Monsieur le Président, honorables membres du Comité, je vous remercie de m'avoir invité à comparaître aujourd'hui. Je suis accompagné de Martine Richard, avocate générale principale, et de Lyne Robinson-Dalpe, directrice, Conseils et conformité.

Je suis heureux d'avoir l'occasion de vous présenter quelques réflexions initiales sur les modifications à apporter à la *Loi sur les conflits d'intérêts*. Il y a lieu de noter que je formule ces observations un peu moins d'un mois après mon entrée en fonction, mais après avoir observé avec un vif intérêt les régimes d'éthique pendant quelques décennies. Par ailleurs, depuis la reprise des travaux de la Chambre la semaine dernière, il semblerait que certaines questions qui relèvent de mon mandat retiennent quelque peu l'attention.

Tout comme celle qui m'a précédé à titre de commissaire, je crois que la Loi n'est pas mauvaise en soi, mais qu'elle est manifestement susceptible d'amélioration.

Nous venons tout juste de mettre à jour l'énoncé de la mission du Commissariat, selon lequel l'organisme a pour raison d'être de fournir un encadrement et des conseils, de façon indépendante et avec rigueur et cohérence, aux députés et aux titulaires de charge publique fédéraux, de mener des enquêtes et, au besoin, de recourir aux sanctions appropriées en vue d'assurer le respect intégral du *Code régissant les conflits d'intérêts des députés* et de la *Loi sur les conflits d'intérêts*.

Mon objectif à titre de commissaire est ambitieux : instaurer les conditions dans lesquelles tous les titulaires de charge publique peuvent se conformer pleinement et en tout temps à la Loi. Les modifications dont je parlerai aujourd'hui visent cet objectif.

J'ai regroupé ces modifications dans deux catégories. Les premières visent à clarifier les obligations des ministres, des secrétaires parlementaires, du personnel des ministres et des personnes nommées par le gouverneur en conseil. Les suggestions qui appartiennent à la seconde catégorie visent à renforcer le respect de la Loi.

À des fins de clarification et de prévisibilité, le Comité devrait :

Envisager d'harmoniser la Loi et le Code.

Les ministres et les secrétaires parlementaires sont assujettis à la fois à la Loi et au Code. Dans ces deux régimes, on trouve une terminologie et des définitions qui devraient être harmonisées de manière à éviter que les différences ne portent à confusion. À noter que je ne propose pas d'harmoniser les obligations. La Loi est plus exigeante et il importe qu'elle le soit, vu la sphère d'influence des ministres et des secrétaires parlementaires. Par exemple, la Loi prescrit des exigences d'après-mandat et de dessaisissement, ce que le Code ne fait pas.

Il conviendrait toutefois d'harmoniser d'autres éléments. À titre d'exemple, le Code précise assez clairement en quoi consiste le fait de favoriser des intérêts personnels, et la Loi non. De plus, le Code prévoit un examen préliminaire afin de déterminer si une enquête s'impose, une étape dont la Loi ne fait pas mention.

Clarifier l'article 17 de la Loi de manière à inclure expressément les biens contrôlés détenus indirectement aussi bien que directement.

La Loi définit deux types de biens : les biens contrôlés et les biens exclus.

Les biens exclus sont ceux réservés à l'usage personnel et ceux de nature non commerciale, tels le domicile du titulaire de charge publique, ses effets personnels, les liquidités et les dépôts. Ces biens ne donnent normalement pas lieu à des mesures de conformité, car ils n'exposent pas à un conflit d'intérêts.

Quant aux biens contrôlés, les décisions ou politiques du gouvernement pourraient avoir sur eux une incidence directe ou indirecte. Sauf dans des circonstances limitées, la Loi exige le dessaisissement des biens contrôlés, soit par la vente à un tiers avec qui le titulaire n'a aucun lien de dépendance, soit par dépôt dans une fiducie sans droit de regard qui satisfait aux exigences de la Loi.

Je suis d'accord avec la recommandation de l'ancienne commissaire de modifier la Loi de manière à ce qu'elle exprime clairement s'il est permis de détenir des biens contrôlés par l'intermédiaire d'une société privée.

Envisager de supprimer l'exception touchant les cadeaux provenant d'un ami au paragraphe 11(2) de la Loi.

La culture, l'âge et les circonstances sont autant de facteurs qui influencent notre définition personnelle d'un ami. Il serait impossible de définir le terme « ami » pour les besoins de la Loi d'une manière qui tienne compte de toutes les circonstances possibles et qui reste toujours d'actualité.

réduire les coûts s'il y a lieu, tels que la classification, les services de commissionnaires, le programme d'aide aux employés et à leur famille et la vérification.

D'ailleurs, le critère de l'acceptabilité rend superflue l'exception relative aux amis prévue au paragraphe 11(2). Si le cadeau ne peut raisonnablement donner à penser qu'il a été offert pour influencer le titulaire de charge publique, il est acceptable, et ce, qu'il provienne d'un ami ou non. L'inverse vaut également : si un cadeau reçu d'un ami peut donner lieu à la perception qu'il a été offert pour influencer la personne, la Loi ne devrait pas permettre de l'accepter.

La suppression de l'exception relative aux amis aurait l'avantage supplémentaire de faire concorder les dispositions de la *Loi sur les conflits d'intérêts* en matière de cadeaux avec la disposition correspondante du *Code régissant les conflits d'intérêts des députés*, qui ne prévoit pas d'exception pour les cadeaux provenant d'un ami ou d'un parent.

Resserrer les règles relatives à la sollicitation de fonds pour les ministres et les secrétaires parlementaires.

La Loi ne contient qu'une disposition, l'article 16, qui porte directement sur la participation à des activités de financement, et elle n'établit aucune distinction entre la sollicitation de fonds à des fins politiques ou pour des causes de bienfaisance.

Le risque de conflits d'intérêts est plus considérable pour les ministres et les secrétaires parlementaires quand il s'agit de sollicitation de fonds, en raison de l'influence qu'ils exercent au sein des ministères ou, dans le cas des ministres, au sein du Cabinet. La Loi devrait prévoir des règles plus strictes en ce qui a trait à la sollicitation de fonds.

J'ai également des idées quant aux façons d'assurer le respect de la Loi.

Établir des sanctions pour les violations importantes de la Loi.

Le but que je vise dans l'application de la Loi est la prévention par la communication d'avis accessibles et précis. Robert C. Clark, ancien commissaire à l'éthique de l'Alberta, décrivait son rôle ainsi : 90 % à prêcher et 10 % à faire la police.

Il ne faut pas négliger, cependant, l'effet dissuasif que peuvent avoir les sanctions. Elles aident à y voir plus clair. Grâce à elles, les Canadiens peuvent avoir l'assurance qu'une violation de la Loi entraîne des conséquences plus graves que simplement être pointé du doigt. Des sanctions pourraient contribuer à rétablir la relation de confiance avec la population canadienne.

Le Commissariat a examiné la recherche menée dans le domaine et conclu qu'il n'existe pas d'études sur l'efficacité des sanctions dans les régimes de prévention des conflits d'intérêts. Ceci dit, de telles sanctions sont possibles dans plusieurs régimes. La majorité des commissaires à l'éthique des provinces ont déjà le pouvoir de recommander que l'Assemblée législative impose une sanction.

Conférer au commissaire le pouvoir d'imposer la confidentialité.

La *Loi sur les conflits d'intérêts* vise à raffermir la confiance du public à l'égard de notre système de gouvernement et de nos institutions parlementaires. Il y a lieu de croire que la diffusion publique de demandes d'examen avant que le commissaire n'ait eu l'occasion de les étudier et d'en faire rapport produit l'effet contraire : elle peut contribuer à une perte de confiance.

Aux yeux de nombreux Canadiens, alléguer qu'un titulaire de charge publique a enfreint la Loi équivaut à conclure à une infraction. Pour des raisons de justice fondamentale, et afin de protéger l'intégrité de l'examen, la Loi impose des obligations de confidentialité au Commissariat. Je recommande que le commissaire se voie conférer le pouvoir d'imposer une ordonnance de confidentialité aux témoins et que la Loi soit modifiée de manière à obliger ceux qui déposent une plainte à préserver la confidentialité jusqu'à ce que le commissaire ait présenté son rapport.

Conférer au commissaire le pouvoir de formuler des recommandations.

La Loi pourrait conférer explicitement au commissaire le pouvoir de faire des recommandations dans ses rapports.

Les rapports d'examen contribuent invariablement à une meilleure connaissance des circonstances pouvant mener à la non-conformité. Ils servent également à rappeler aux titulaires de charge publique leurs obligations aux termes de la Loi. Quand j'étais commissaire à l'intégrité de la fonction publique, j'avais le pouvoir de faire des recommandations. Je crois qu'un tel pouvoir serait utile dans mon rôle actuel, dans certaines circonstances. Je pourrais ainsi recommander des changements pour renforcer davantage le régime et déterminer les mesures correctives justes et appropriées dans chaque cas.

Rendre obligatoires des séances de formation pour les titulaires de charge publique.

Je suis convaincu que dans bien des cas, les titulaires de charge publique qui ont enfreint la Loi la connaissaient mal. Nul n'est censé ignorer la loi, bien sûr, mais une formation obligatoire contribuerait sans doute à réduire le risque d'une violation involontaire.

Les moyens techniques d'aujourd'hui nous permettent d'offrir une telle formation en ligne, par vidéo, ou en personne, de sorte que la participation à la formation n'a pas forcément à exiger beaucoup de temps ni représenter un inconvénient.

Je me ferai un plaisir de discuter avec les membres du Comité de ces possibilités ou de toute autre question dont ils pourraient vouloir s'entretenir avec moi ce matin.