Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique
Office of the Conflict of Interest and Ethics Commissioner

66, rue Slater Street
22nd Floor / 22e étage
OTTAWA, ONTARIO
CANADA
K1A 0A6

Le 7 mars 2018

Monsieur Bob Zimmer, député
Président
Comité permanent de l'accès à l'information,
de la protection des renseignements personnels
et de l'éthique
131, rue Queen
Chambre des communes
Ottawa (Ontario) K1A 0A6

Monsieur le Député,

Lors de ma comparution le 8 février 2018 devant le Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, qui étudiait la *Loi sur les conflits d'intérêts,* j'ai dit que je fournirais ultérieurement au Comité les réponses à plusieurs questions que les membres m'ont posées.

J'espère que le document ci-joint, organisé en fonction des sujets sur lesquels le Comité souhaitait obtenir des renseignements complémentaires, constituera une réponse plus complète à ces questions.

Je vous invite à communiquer avec le Commissariat au 613-995-0721 si vous voulez en discuter.

Veuillez agréer, Monsieur le Député, l'assurance de ma considération distinguée.

Le commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique,

Mario Dion

p.j.

c.c. Jean-Denis Kusion, greffier du Comité

Mémoire au Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique en réponse aux questions posées au commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique le 8 février 2018

1. Activités de collecte de fonds des députés, ministres et secrétaires parlementaires

M. Michel Picard, député, a sollicité mon avis sur l'obligation des députés de recueillir des fonds pour financer leur campagne électorale plutôt que d'utiliser leur propre argent. Il a également sollicité mon avis sur la possibilité, particulièrement pour les secrétaires parlementaires et les ministres, d'un conflit d'intérêts réel ou perçu lorsqu'il s'agit de recueillir des fonds auprès de sociétés et de particuliers. Je me suis engagé à fournir une réponse écrite au Comité.

En ce qui concerne la nécessité pratique pour les députés de recueillir des fonds et l'interdiction qui leur est faite d'utiliser leurs propres fonds pour financer leur campagne, c'est la *Loi électorale du Canada* qui régit le financement des campagnes politiques. Le Comité me concédera que je serais malvenu de me prononcer à l'égard d'un régime qui ne relève pas du mandat du Commissariat.

Pour ce qui est de la possibilité d'un conflit d'intérêts réel ou perçu lorsqu'il s'agit de recueillir des fonds auprès de sociétés ou de particuliers, diverses règles peuvent s'appliquer : les députés ne sont assujettis qu'au *Code régissant les conflits d'intérêts des députés* (le Code), alors que les ministres et les secrétaires parlementaires sont assujettis à la fois au Code et à la *Loi sur les conflits d'intérêts* (la Loi).

Les députés et le Code

Le Code comprend un certain nombre de dispositions qui s'appliquent aux activités de collecte de fonds, malgré l'absence d'une disposition qui régit explicitement ces activités. Selon les principes énoncés aux alinéas 2(a) et (d), on s'attend à ce que les députés :

> ***2*** *a) soient au service de l'intérêt public et représentent au mieux les électeurs;*
>
> *d) prennent les mesures voulues en ce qui touche leurs affaires personnelles pour éviter les conflits d'intérêts réels ou apparents qui sont prévisibles […]*

Il existe aussi des règles de conduite générales visant les activités futures du député à l'égard des donateurs sollicités dans le cadre d'activités de collecte de fonds :

> ***8.*** *Le député ne peut, dans l'exercice de ses fonctions parlementaires, agir de façon à favoriser ses intérêts personnels ou ceux d'un membre de sa famille ou encore, d'une façon indue, ceux de toute autre personne ou entité.*
>
> ***9.*** *Le député ne peut se prévaloir de sa charge pour influencer la décision d'une autre personne de façon à favoriser ses intérêts personnels ou ceux d'un membre de sa famille ou encore, d'une façon indue, ceux de toute autre personne ou entité.*
>
> ***11.*** *Le député ne peut tenter de se livrer à aucune des activités interdites aux termes des articles 8 à 10.*

Un avis consultatif sur la sollicitation de fonds et le Code des députés, accessible sur le site Web du Commissariat, fait état du conseil suivant :

> Lorsque vous sollicitez des fonds, vous ne devriez pas viser des organismes ou des personnes avec qui vous prévoyez avoir des rapports officiels en votre qualité de député, y compris dans le contexte de travaux pour un comité. Vous éviterez ainsi la possibilité de favoriser des intérêts personnels, comme l'interdit l'article 8.
>
> Vous devez faire preuve de prudence lorsque des organismes ou des personnes comme des lobbyistes ou d'autres intervenants participent à des activités de sollicitation de fonds pour votre association de circonscription électorale, car il se pourrait qu'ils vous abordent pour discuter de questions dont la Chambre des communes est saisie et qui pourraient influer sur leurs intérêts personnels. Tâchez de garder à l'esprit l'obligation que vous impose l'article 8 du Code des députés.

Les ministres, les secrétaires parlementaires et la Loi

Les ministres et les secrétaires parlementaires sont visés à la fois par la Loi et par le Code. La *Loi sur les conflits d'intérêts* contient une seule disposition qui porte directement sur la collecte de fonds, l'article 16, lequel n'établit aucune distinction entre une collecte de fonds à des fins politiques et à des fins caritatives. On y dit :

> ***16.*** *Il est interdit à tout titulaire de charge publique de solliciter personnellement des fonds d'une personne ou d'un organisme si l'exercice d'une telle activité plaçait le titulaire en situation de conflit d'intérêts.*

La Loi n'interdit pas aux titulaires de charge publique de participer à des activités politiques, y compris la sollicitation de fonds à des fins politiques, tant qu'ils continuent de respecter les obligations que leur impose la Loi. Le Commissariat a produit une directive sur la sollicitation de fonds et la *Loi sur les conflits d'intérêts* pour orienter les titulaires de charge publique à l'égard de la manière dont ils peuvent mener des activités de collecte de fonds dans le respect de la Loi.

Les ministres et les secrétaires parlementaires qui mènent des activités de collecte de fonds à des fins politiques doivent ainsi veiller à ne pas :

- solliciter des fonds auprès d'une entreprise ou d'un organisme avec qui le titulaire de charge publique, son bureau ou son ministère a eu des rapports officiels ou prévoit en avoir;
- solliciter ou accepter des fonds d'une personne ou d'un organisme qui a déjà exercé ou qui exercera probablement des activités de lobbying sur le titulaire de charge publique ou son bureau, son ministère ou son comité.

La directive rappelle aussi aux titulaires de charge publique de se récuser de toute discussion, toute décision, tout débat ou tout vote concernant l'intérêt personnel d'un donateur, et leur faire savoir qu'il pourrait se révéler nécessaire, dans certains cas, de mettre en place un filtre anti-conflits d'intérêts.

2. Biens détenus directement et indirectement

Le vice-président, M. Nathaniel Erskine-Smith, député, faisant allusion à une déclaration que j'ai faite aux médias selon laquelle je ne serais pas lié par les précédents établis par

l'ex-commissaire Dawson, a demandé si j'interpréterais différemment l'article 17 sur la détention de biens contrôlés. Je me suis engagé à fournir une réponse écrite au Comité.

S'il est vrai que j'ai dit que je ne serai pas lié par les précédents établis par ma prédécesseure, cela ne veut absolument pas dire que j'ai l'intention de repartir à zéro. J'ai plutôt l'intention d'examiner chaque nouveau cas sur le fond. J'étudierai le raisonnement suivi par ma prédécesseure dans l'interprétation qu'elle a faite et j'en tiendrai compte dans mon évaluation des nouvelles circonstances, du contexte et de l'environnement pour déterminer si une nouvelle interprétation est justifiée. Comme l'a demandé M. Erskine-Smith, j'ai examiné l'article 17 de la Loi.

L'article 17 interdit aux titulaires de charge publique principaux de détenir ou d'acquérir des biens contrôlés. Cet article se lit comme suit :

> ***17.*** *Sauf disposition contraire de la partie 2, il est interdit à tout titulaire de charge publique principal de détenir des biens contrôlés au sens de cette partie.*

Contrairement à d'autres textes de loi, l'article 17 de la Loi ne fait aucune distinction entre les biens détenus « directement ou indirectement ». Il existe d'autres exemples de lois où une telle distinction est faite explicitement, notamment :

- la *Loi de l'impôt sur le revenu* (art. 212.3, art. 248, art. 256);
- la *Loi sur les banques* (art. 271);
- la *Loi sur les sociétés d'assurance* (art. 294, art. 528.3);
- la *Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt* (art. 11.1, art. 276).

Je note également que les rédacteurs de la Loi ont choisi de préciser « directement ou indirectement » ailleurs dans la Loi lorsqu'ils estimaient qu'il était important de le faire. Par exemple, la définition d'un bien contrôlé à l'article 20 de la Loi mentionne expressément qu'il s'agit d'un « bien dont la valeur peut être influencée directement ou indirectement par les décisions ou les politiques du gouvernement (...) ».

De plus, l'article 17 interdit au titulaire de charge publique principal de « détenir des biens contrôlés ». Un particulier qui détient indirectement des biens par l'entremise d'une société privée ne les détiennent pas réellement. Comme les sociétés sont des personnes morales, c'est la société détient le bien et non le particulier.

Ma prédécesseure, M^{me} Dawson, dans son mémoire présenté au Comité le 30 janvier 2013 relativement à son examen quinquennal de la Loi, a soulevé cette question auprès du Comité. Elle a qualifié de trop étroite l'interdiction de détenir des biens contrôlés et a déclaré au Comité : « Il y a eu des cas où un titulaire de charge publique principal ne détient pas directement des biens contrôlés, mais les détient indirectement par l'intermédiaire d'une société de portefeuille ou d'autres mécanismes similaires. » Elle a recommandé que « l'article 17 soit modifié pour couvrir les cas où des biens contrôlés sont détenus indirectement et directement ».

Le rapport du Comité sur l'examen quinquennal de la Loi n'a donné aucune suite à cette recommandation. L'ex-commissaire Dawson a conclu que le silence du Comité sur la question indiquait qu'il ne se souciait pas de l'étroitesse de l'interdiction et ne voyait pas la nécessité d'une modification. Après avoir revu la justification de l'interprétation de ma prédécesseure, je ne vois aucune raison de m'en écarter.

En tant que commissaire, je dois appliquer la Loi telle qu'elle est rédigée. Toutefois, l'article 29 de la Loi me donne le pouvoir de déterminer les mesures appropriées par lesquelles les titulaires de charge publique doivent se conformer à la Loi. J'ai demandé au Commissariat d'élaborer des mesures supplémentaires qui sont conformes à l'esprit de la Loi et qui pourraient être prises dans ce domaine en vertu de la Loi.

3. Le pouvoir d'exiger le remboursement de la valeur d'un cadeau inapproprié

L'honorable Peter Kent, C.P., député, m'a demandé mon avis sur la question de savoir si le commissaire devrait avoir le pouvoir d'exiger le remboursement de la valeur d'un cadeau inapproprié. Plus tard au cours de la réunion, le vice-président, M. Erskine-Smith, a également demandé si le pouvoir d'exiger le remboursement de la valeur raisonnable d'un cadeau inapproprié est un pouvoir que le commissaire devrait avoir.

En l'état actuel des choses, je n'ai pas le pouvoir de faire de recommandations dans le cadre de mes rapports d'étude. Je ne puis donc recommander le remboursement d'un cadeau inapproprié.

Comme je l'ai suggéré lors de ma comparution devant le Comité, je crois que ce dernier devrait envisager de me donner le pouvoir de formuler des recommandations dans mes rapports. De telles recommandations seraient propres à chaque situation, par exemple en recommandant, le cas échéant, que l'intéressé rembourse la valeur d'un cadeau accepté de façon irrégulière.

Les membres du Comité pourraient s'intéresser au précédent que constitue le cas du commissaire à l'intégrité du secteur public, un poste que j'ai occupé de 2010 à 2014. Ce commissaire a reçu le pouvoir de formuler des recommandations en vertu de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*, qui faisait partie du même projet de loi que la *Loi sur les conflits d'intérêts* :

> ***22*** *Le commissaire exerce aux termes de la présente loi les attributions suivantes :*
>
> *[…]*
>
> ***h)*** *présenter aux administrateurs généraux concernés des recommandations portant sur les mesures correctives à prendre et examiner les rapports faisant état des mesures correctives prises par les administrateurs généraux à la suite des recommandations.*
>
> *[…]*
>
> ***26 (1)*** *Les enquêtes menées sur une divulgation ou commencées au titre de l'article 33 ont pour objet de porter l'existence d'actes répréhensibles à l'attention des administrateurs généraux et de leur recommander des mesures correctives.*

4. Renforcement des dispositionsde la Loi relatives à la sollicitation de fonds

Le vice-président du Comité, M. Erskine-Smith, m'a également demandé de donner des exemples de moyens de renforcer les dispositions de la Loi relatives à la sollicitation de fonds.

Comme je l'ai déjà dit, la Loi contient une seule disposition, l'article 16, abordant directement la participation à des activités de sollicitation, et cette disposition ne fait pas

de distinction entre fins politiques et fins caritatives. L'article 16 s'applique à la fois aux titulaires de charge publique principaux et aux titulaires de charge publique non principaux.

> ***16.*** *Il est interdit à tout titulaire de charge publique de solliciter personnellement des fonds d'une personne ou d'un organisme si l'exercice d'une telle activité plaçait le titulaire en situation de conflit d'intérêts.*

Pour qu'il y ait contravention de l'article 16 de la Loi, deux éléments doivent obligatoirement coexister. Premièrement, le titulaire de charge publique doit avoir sollicité personnellement des fonds auprès d'une personne ou d'un organisme ou demandé à quelqu'un d'autre de le faire. Deuxièmement, il faut que cette sollicitation ait placé le titulaire de charge publique en conflit d'intérêts. En l'absence du premier élément, il n'est pas nécessaire de considérer le deuxième.

Comme je l'ai indiqué lors de ma comparution devant le Comité, le risque de conflit d'intérêts liés à la sollicitation de fonds à des fins politiques est plus élevé pour les ministres et secrétaires parlementaires que pour les autres titulaires de charge publique. Je souscris à la recommandation formulée par ma prédécesseure dans le mémoire qu'elle a présenté au comité en janvier 2013 dans le cadre de son examen de la Loi, à savoir qu'il faudrait envisager de modifier la Loi pour y inclure des dispositions portant sur la sollicitation de fonds à des fins politiques.

Par exemple, il pourrait être envisagé d'interdire la sollicitation personnelle de fonds lorsque celle-ci pourrait soulever des préoccupations relatives à la promotion d'un intérêt personnel. Une autre modification pourrait obliger le ministre ou le secrétaire parlementaire à prendre les mesures appropriées lorsqu'il sait ou devrait savoir que des fonds sont sollicités par d'autres dans des circonstances qui donnent lieu à un conflit d'intérêts. Des obligations de récusation plus générales et des dispositions pour la mise en place de filtres anti-conflit d'intérêts pourraient également être incluses.

Le Comité pourrait également envisager d'inclure certaines des règles qui figurent actuellement dans les directives du premier ministre sur la collecte de fonds dans le cadre de la directive Pour un gouvernement ouvert et responsable.

5. Sanctions et pouvoir discrétionnaire sur leur application

En ce qui a trait à ma suggestion voulant que le Comité modifie la Loi pour prévoir des sanctions en cas d'infractions importantes à la Loi, M. Erskine-Smith m'a également demandé de faire un suivi écrit auprès du Comité pour savoir si je ferais une distinction entre les erreurs commises de bonne foi, les erreurs intentionnelles et l'aveuglement volontaire, puis s'il y aurait une différence quant à la façon d'exercer mon pouvoir discrétionnaire à cet égard.

Comme je l'ai indiqué au cours de ma comparution, je crois que le Comité voudra peut-être envisager de recommander des sanctions en cas d'infractions importantes, car cela donnerait aux Canadiens l'assurance qu'il y aurait des conséquences plus graves en cas d'infraction à la Loi que le régime actuel de « mise au pilori », ce qui contribuerait à renforcer la confiance du public canadien.

Si le Comité adopte ma suggestion, il pourrait recommander que des critères soient élaborés pour guider le commissaire dans l'imposition d'une sanction. Le régime de sanctions administratives pécuniaires en est un bon exemple. Le régime actuel permet d'imposer une pénalité administrative pécuniaire maximale de 500 $ au titulaire de charge publique principal qui ne satisfait pas à certaines exigences de déclaration prévues par la Loi. Le paragraphe 53(3) comprend une liste de critères que le commissaire doit prendre en considération lorsqu'il impose une pénalité. Le Comité pourrait envisager d'ajouter des critères relatifs aux sanctions qui pourraient inclure la gravité de l'infraction et la question de savoir si la personne en question est un contrevenant récidiviste aux règles.

6. Montant minimal

Le vice-président, M. Erskine-Smith, dit souscrire au point soulevé par M. Baylis plus tôt au cours de la réunion du Comité, à savoir qu'il devrait y avoir un montant minimal établi dans la Loi en vertu duquel les dons ne pourraient pas être perçus comme ayant été faits pour influencer un titulaire de charge publique.

Actuellement, la Loi ne prévoit pas de montant minimal. Dans son mémoire présenté au Comité en janvier 2013 dans le cadre de l'examen de la Loi, l'ex-commissaire a recommandé de ramener le seuil de divulgation des dons ou d'autres avantages à un montant minimal de 30 $. L'intention était de fixer un montant en deçà duquel les dons ne pouvaient raisonnablement pas être considérés comme ayant été faits pour influencer un titulaire de charge publique. Selon les recommandations de M^{me} Dawson, ces dons n'auraient pas à être déclarés, mais tous les dons dont la valeur est supérieure au montant minimal seraient visés par l'obligation de déclaration.

Je conviens qu'il serait judicieux de fixer un montant minimal en deçà duquel un don ou un avantage ne pourrait raisonnablement pas donner à penser qu'il a été donné pour influencer. Le Comité pourrait donc envisager de recommander l'ajout d'un montant minimal pour les cadeaux et les avantages. Toutefois, je ne suis pas d'accord avec ma prédécesseure sur la question de l'abaissement du seuil de déclaration; à mon avis, l'obligation de déclarer tous les dons d'une valeur supérieure à 30 $ représenterait un fardeau administratif déraisonnable pour les titulaires de charge publique principaux.

Je note par ailleurs que le seuil de déclaration de 200 $ n'a pas changé depuis de nombreuses années pour suivre le rythme de l'inflation. C'était le seuil de déclaration dans le *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat* de 1994. Le Comité souhaitera peut-être examiner plus avant la valeur de ce seuil.