



CHAMBRE DES COMMUNES
HOUSE OF COMMONS
CANADA

Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique

ETHI • NUMÉRO 063 • 1^{re} SESSION • 41^e LÉGISLATURE

TÉMOIGNAGES

Le mercredi 6 février 2013

—
Président

M. Pierre-Luc Dusseault

Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique

Le mercredi 6 février 2013

• (1530)

[Français]

Le président (M. Pierre-Luc Dusseault (Sherbrooke, NPD)): À l'ordre, s'il vous plaît.

Bonjour. Bienvenue à la 63^e séance du Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique. Nous allons continuer aujourd'hui l'examen prévu par la loi de la Loi sur les conflits d'intérêts.

Si vous le voulez bien, nous allons accueillir nos deux témoins, soit M. Conacher, qui est membre du conseil de Démocratie en surveillance et président du Réseau d'éthique gouvernementale, et Mme Turnbull, qui est professeure agrégée à l'Université Dalhousie.

Comme d'habitude, chaque témoin va disposer de 10 minutes pour livrer sa présentation. Il y aura ensuite une période de questions et réponses.

Sans plus tarder, je vais céder la parole à M. Conacher, pour 10 minutes.

[Traduction]

M. Duff Conacher (membre du conseil, Président, Réseau d'éthique gouvernementale, Démocratie en surveillance): Merci beaucoup de me donner l'occasion de témoigner sur l'une des plus importantes lois jamais adoptées par un pays sur la bonne gouvernance en démocratie, à savoir la Loi sur les conflits d'intérêts. Je suis ici dans le cadre de l'examen quinquennal de la loi, lequel est légèrement en retard.

En pensant aux questions qui me sont habituellement posées lorsque je comparais devant un comité et pour gagner du temps, je vous dirai d'emblée que je représente le Réseau d'éthique gouvernemental, qui compte juste un peu plus de 30 organismes de partout au pays et plus de trois millions d'adhérents. Nous travaillons à l'établissement de ce réseau depuis plus de dix ans. Nos efforts visent à instaurer des changements tant dans les règles d'éthique que dans celles qui encadrent le lobbying. Certains d'entre vous se rappelleront sûrement que j'ai comparu devant ce comité il y a de cela exactement un an relativement à la Loi sur le lobbying.

Comme pour cette dernière, je constate que la décision que ce comité et le gouvernement doivent prendre est simple. Nous recommandons 30 modifications à la loi. Dans mon document d'information que vous recevrez bientôt — la préparation de ce dernier a pris plus de temps que prévu, car je voulais passer en revue le rapport plutôt volumineux de la commissaire à l'éthique, ce qui fait que je n'ai pu remettre le document au greffier qu'hier —, vous verrez que la coalition et moi-même n'abordons pas seulement la loi, mais aussi le code d'éthique des députés et celui des sénateurs, ainsi que d'autres lois connexes, comme la Loi sur le lobbying. La raison en est que tous ces aspects sont interreliés lorsqu'il s'agit d'établir des

normes et des systèmes de mise en application capables d'assurer l'existence d'une bonne administration publique démocratique et respectueuse de l'éthique.

En ce qui concerne les recommandations que devra faire le comité et les changements que le gouvernement devra apporter, le choix est simple. Le gouvernement doit choisir entre la mise en oeuvre des 30 modifications essentielles à la loi proposées par la coalition et des 14 autres changements aux lois connexes ou renoncer à colmater les failles. Selon nous, ce deuxième choix affaiblira, voire rendra inefficace la mise en application de la loi, ce qui, essentiellement, ouvrira la porte à des prises de décisions contraires à l'éthique et à des relations non conformes, notamment entre les lobbyistes et toute personne mêlée à la politique fédérale. Même la commissaire à l'éthique, qui, à notre avis, a brillé par son inefficacité au cours des derniers cinq ans et demi, a recommandé 75 modifications à la loi, la plupart visant à renforcer cette dernière, mais certaines aussi, à l'affaiblir.

Je crois que les gens s'entendent généralement pour dire que la loi est une plaisanterie de mauvais goût. La loi et les codes d'éthique des députés et des sénateurs ont tellement de failles qu'il est pratiquement impossible de les appeler « règlements sur les conflits d'intérêts ». Pire encore, les règles ne s'appliquent pas à certaines personnes nommées par le cabinet, à certains adjoints et conseillers ministériels, ou au personnel et aux conseillers des députés et des sénateurs. Il y a donc beaucoup d'acteurs de la politique fédérale qui n'ont aucune règle d'éthique à suivre.

Aucune des 75 recommandations de la commissaire à l'éthique ne portait sur les deux plus grandes failles de la loi. Or, ces deux grandes failles — qui se retrouvent dans les codes destinés aux députés et aux sénateurs — font en sorte que la loi ne s'applique pas à 99 p. 100 des décisions et des mesures prises par ceux que la loi et les codes concernent. Autrement dit, nous avons une loi qui ne s'applique qu'à 1 p. 100 de ce que font les personnes visées par les codes. Je reviendrai là-dessus un peu plus tard.

Les règles d'éthique que les politiciens fédéraux ont imposées aux fonctionnaires en vertu du Code de valeurs et d'éthique du Conseil du Trésor et de la politique sur les conflits d'intérêts sont exemptes de la plupart des lacunes et des failles qui affaiblissent les règles destinées aux politiciens, à leur personnel et aux personnes nommées par le cabinet. Elles sont donc beaucoup plus rigoureuses. De plus, le premier ministre a mis en oeuvre un guide de responsabilisation à l'intention des ministres qui est lui aussi exempt des failles qui sont montrées du doigt. Le code des députés et celui des sénateurs comportent des sections sur les principes et les objectifs qui sont inapplicables. Or, si on les rendait applicables, la plupart des failles et des lacunes disparaîtraient et nous aurions des normes d'éthique dignes de ce nom qui s'appliqueraient, non pas à 1, mais à 100 p. 100 des décisions et mesures prises par les agents concernés.

•(1535)

Une façon globale et facile de combler les lacunes de la loi et des codes serait tout simplement de reprendre les règles des codes que les politiciens ont imposées aux fonctionnaires et de vous les imposer à vous-mêmes. Faites-en des règles applicables. Autrement dit, les normes existent déjà, et elles sont écrites; la seule chose, c'est qu'elles ne s'appliquent pas à tous.

Il y a aussi de nombreux problèmes de mise en application. Les cas de douzaines de ministres du cabinet et de députés fautifs qui, depuis 2007, s'en sont tirés sans punition ainsi que de nombreux autres qui, au cours des dernières décennies, ont fait fi de leurs responsabilités en adoptant des comportements contraires à l'éthique montrent bien à quel point les règles d'éthique du gouvernement fédéral et leur application sont une farce perpétuelle. Au cours des 20 dernières années, environ 50 ministres ont violé les règles d'éthique du gouvernement fédéral et seulement deux ont été sanctionnés par leur expulsion du cabinet. Cela en dit long sur l'application des règles.

La commissaire à l'éthique est en grande partie responsable des problèmes que pose l'application du code d'éthique. Depuis 2007, elle a rejeté au moins 80 plaintes qui lui avaient été soumises, sans se prononcer sur leur bien-fondé. Il y en a peut-être plus, car elle n'a même pas divulgué le nombre total de plaintes qu'elle a reçues en 2008-2009 ou en 2010-2011. Ses rapports annuels font état d'un total de 100 cas et de 17 décisions rendues publiques, ce qui laisse 83 décisions gardées secrètes. Nous ne savons même pas ce qu'elle a pu tenter de cacher, et nous avons de bonnes raisons de croire que c'est ce qu'elle a fait dans certains cas, étant donné qu'elle a à maintes reprises depuis 2007 interprété et appliqué la loi et les codes de façon très étroite, étrange et erronée sur le plan juridique, et qu'elle a permis à des douzaines de personnes de se tirer d'affaire.

Une bonne partie des recommandations de la commissaire n'ont pas besoin d'être mises en oeuvre. Tout ce qu'il faut, c'est qu'elle laisse tomber ses décisions étranges et qu'elle commence à appliquer la loi et les codes correctement, légalement et en conformité avec l'esprit même de la loi et des codes. L'intention fondamentale est d'empêcher quiconque de prendre une décision ou de poser un geste s'il se trouve dans une situation de conflit d'intérêts réel, apparent ou potentiel.

Toutefois, compte tenu de ces lacunes et de ces failles, compte tenu du fait que le gouvernement a ignoré les recommandations faites depuis cinq ans par la commissaire à l'éthique et par d'autres, dont la commission Oliphant, et puisque la commissaire à l'éthique n'a signifié aucune intention de renverser la moindre de ses décisions étranges, nous proposons 30 modifications à la loi et 14 autres changements pour permettre de vraiment faire le ménage dans la politique fédérale, 145 ans après la naissance de notre pays.

Aucun motif valable n'explique que l'on ne puisse colmater les failles et renforcer la mise en application. Ce n'est vraiment qu'une question de choix. En tant que comité, si vous ne recommandez pas que l'on remédie à ces lacunes et que l'on renforce l'application, vous confirmerez en essence que vous croyez que les processus décisionnels contraires à l'éthique et les relations non conformes à l'éthique pour des acteurs de la politique fédérale ne posent aucun problème.

Vous êtes devant le même choix que celui qui s'est présenté aux comités précédents. Aucun des comités n'a fait les recommandations qu'il fallait, et les gouvernements n'ont pas bougé, même si à la fois le gouvernement Chrétien et celui de monsieur Harper ont tous les deux promis des processus décisionnels et des relations conformes à

l'éthique dans la politique fédérale. C'est la 10^e fois en 20 ans que je viens témoigner. J'espère que mon intervention produira enfin un certain résultat et que nous réussirons à faire adopter ces changements qui permettront de rendre la corruption illégale.

Nous devrions essayer d'atteindre non seulement les normes établies par la Cour suprême dans plusieurs décisions, mais aussi celles de l'ONU, de l'OCDE, de la Banque mondiale et du FMI. Toutes les institutions internationales affirment qu'en l'absence d'une bonne gouvernance où les décisions et les relations contraires à l'éthique sont proscrites, vous n'avez pas de démocratie.

C'est pourquoi je vous invite à réfléchir à qui vous êtes, à vous regarder dans le miroir ou à penser à vos enfants et à vos petits-enfants, et à vous demander si vous vous voyez leur dire un jour que vous aviez l'occasion de colmater les failles pour mettre fin aux prises de décisions et aux relations contraires à l'éthique dans la politique fédérale et que vous n'avez rien fait.

J'espère que vous passerez à l'action, comme vous l'avez fait pour la Loi sur le lobbying. Je pense que le comité a fait une belle tentative à cette occasion, mais le ministre a rejeté la majeure partie de ce qui était proposé. Il y a certaines failles dont le comité n'a pas parlé, mais c'était indéniablement un pas dans la bonne direction. J'ose espérer que le ministre sera plus ouvert les prochaines fois.

Je vais maintenant passer aux recommandations de la coalition.

Tout d'abord, comme je l'ai dit plus tôt, il faut s'assurer que les règles en matière d'éthique s'appliquent à tous, ce qui n'est pas le cas à l'heure actuelle. Tous devraient être assujettis à ces règles, y compris le personnel et les conseillers des députés et des sénateurs. L'application des codes doit être élargie pour les inclure.

•(1540)

Deuxièmement, vous devriez adopter une règle générale d'éthique et d'intégrité, essentiellement une règle antiévitement, qui ferait en sorte que quelqu'un qui essaie de profiter d'une échappatoire technique échouerait, mais serait néanmoins reconnu coupable de ne pas avoir maintenu des normes éthiques élevées et de ne pas avoir fait preuve d'intégrité. Une telle règle existe déjà pour les fonctionnaires; imposez-la maintenant à toutes les autres personnes concernées.

Troisièmement, vous devriez adopter une règle sur l'honnêteté en politique que tout le monde devrait respecter en permanence. Une telle règle existe déjà pour les fonctionnaires. La question est également abordée dans la section sur les principes du guide de conduite des ministres et du code des députés. Il ne vous reste donc plus qu'à imposer la règle à tout le monde et à rendre son application obligatoire. Pour paraphraser Gandhi, répondre à un mensonge par un autre rend muet le monde entier. Tant que nous tolérerons les mensonges en politique fédérale, nous continuerons de rebuter la plupart des électeurs. C'est le dossier chaud de l'heure: les Canadiens veulent un gouvernement responsable. Encore une fois, cette responsabilité est déjà prévue dans le règlement; il ne vous reste plus qu'à rendre son application obligatoire.

Quatrièmement, vous devriez adopter une règle qui interdit à tout le monde d'être dans un conflit d'intérêts potentiel apparent ou prévisible. Encore une fois, une telle règle existe déjà pour tous les fonctionnaires visés par la loi, excepté ceux qui occupent les postes les plus élevés. La loi britanno-colombienne impose aussi cette règle aux politiciens. La question est aussi abordée dans les principes du guide de conduite des ministres, du code des députés et du code du Sénat. Il ne vous reste plus qu'à rendre obligatoire l'application de la règle. Il faut qu'il y ait une norme en vigueur sur les conflits d'intérêts apparents.

La loi, le code des députés et le code du Sénat comportent une échappatoire énorme qui repose sur le fait qu'il ne peut y avoir de conflit d'intérêts relativement aux questions d'application générale. Quatre-vingt-dix-neuf pour cent de votre travail portent sur des questions d'application générale. Cette échappatoire doit être éliminée, sinon la loi et les codes continueront de s'appliquer à seulement 1 p. 100 de ce que font les politiciens de l'échelon fédéral, leur personnel, les membres du Conseil des ministres et les conseillers. Cette loi n'a aucune raison d'être si elle ne s'applique qu'à 1 p. 100 du travail effectué.

[Français]

Le président: Je vais vous demander de terminer votre présentation le plus rapidement possible.

M. Duff Conacher: D'accord. Il ne me reste que quatre ou cinq points à préciser.

[Traduction]

Il faut que vous preniez des mesures pour accroître la divulgation des actifs, abaisser le seuil de déclaration et renforcer les règles liées aux cadeaux de manière à ce qu'il soit clair que tous les cadeaux qui créent l'apparence d'un conflit d'intérêts doivent être refusés. Ces mesures doivent comprendre l'élimination de l'échappatoire qui permet aux députés d'accepter les déplacements parrainés. Vous devez aussi adopter une règle qui interdit d'accepter un avantage en échange d'un changement de parti entre les élections. Il vous faut une règle précise à ce sujet. Vous avez également besoin d'une règle précise pour interdire l'utilisation personnelle des biens de l'État, ce qui n'est pas vraiment énoncé dans la loi, même s'il en est question dans le guide de conduite des ministres.

Il devrait y avoir une échelle progressive, qui s'applique à tout le monde selon les pouvoirs et les conflits potentiels, qui interdit toutes les formes de lobbying, qu'il s'agisse de lobbying enregistré ou non, pour une période de un à cinq ans suivant la fin du mandat. La durée de la période devrait varier en fonction des pouvoirs de la personne quand son mandat prend fin.

En ce qui concerne l'application de la loi, la commissaire à l'éthique doit rendre des décisions publiques. Au cours des cinq dernières années, elle a pris plus de 80 décisions secrètes. Chacune de ses décisions doit être publique. Elle doit être tenue d'effectuer des audits et, en cas de violation, d'imposer une sanction minimale obligatoire. Des sanctions minimales obligatoires s'appliquent dans les cas de violation du code d'éthique, et elles devraient correspondre aux sanctions pour les infractions en matière de lobbying, qui sont des amendes de 50 000 \$ à 200 000 \$.

•(1545)

[Français]

Le président: Merci. Malheureusement, votre temps de parole est écoulé.

M. Duff Conacher: Je vous remercie de votre patience.

[Traduction]

C'est avec plaisir que je répondrai à vos questions. Merci.

[Français]

Le président: Je vais maintenant céder la parole à Mme Turnbull pour qu'elle fasse sa présentation.

Madame Turnbull, vous disposez de 10 minutes.

[Traduction]

Mme Lori Turnbull (professeure agrégée, Dalhousie University): Merci. Mes commentaires seront un peu plus généraux.

Nous parlons aujourd'hui de la Loi sur les conflits d'intérêts qui s'applique aux ministres, aux secrétaires parlementaires, au personnel ministériel, aux conseillers ministériels, aux sous-ministres ainsi qu'à d'autres personnes nommées par le gouverneur en conseil. Comme vous le savez, il y a également un code pour les membres qui s'applique simultanément aux ministres, mais nous examinons uniquement aujourd'hui la Loi sur les conflits d'intérêts.

En général, je dirais que la plus grande partie de mon travail sur cette question a été accomplie dans un contexte de comparaison. Je peux dire que notre code ressemble à peu près à la législation et aux codes sur les conflits d'intérêts des pays auxquels nous comparons normalement; nos règles établissent des interdictions et recommandent des pratiques similaires. Notre loi comporte une longue section sur ce qui arrive quand quelqu'un passe de la vie publique à la vie privée. Il existe différentes règles au sujet des périodes de restriction, des activités qui ne sont pas permises et des personnes avec qui on ne peut pas travailler. Ces règles ressemblent généralement à celles qui doivent être observées aux États-Unis, en Australie, au Royaume-Uni et dans les provinces.

Lorsque l'on compare les lois, les différences que l'on constate portent sur des variantes entre les sanctions imposées pour défaut de se conformer. Il peut aussi y avoir des exigences différentes en matière de divulgation, et la durée des périodes de restriction peut également varier. Mais essentiellement, l'idée principale est relativement la même. Notre législation traite du changement de parti et de l'utilisation inappropriée de renseignements. Elle précise qu'il ne faut pas utiliser de l'information obtenue dans l'exercice d'une charge publique quand on retourne dans le secteur privé. Toutes ces questions importantes sont prises en considération.

Si nous comparons notre loi avec d'autres textes législatifs semblables, je ne pense pas que nous trouverons d'omissions flagrantes. Je ne vois pas quel thème important nous aurions pu omettre, mais qui n'aurait pas été oublié par les autres gouvernements. Inversement, je dirais que nous n'avons pas vraiment fait preuve d'innovation par rapport à une question que les autres n'ont pas abordée correctement. Nos dispositions législatives semblent être relativement semblables à celles d'un groupe de pays avec lequel nous nous comparons habituellement.

Cela dit, on constate, lorsqu'on examine les textes législatifs sur cette question, qu'ils comportent tout de même des différences. Il me semble que peu importe la formulation du code, sa structure exacte et d'autres considérations semblables, ce type de documents a généralement des objectifs similaires. Un organe législatif entreprend parfois de créer ce genre de code parce qu'il veut s'aligner sur d'autres instances législatives et s'assurer que la question sera traitée. Souvent, la question est abordée à la suite d'un événement ou d'un problème déclencheur spécifique, c'est-à-dire une situation soudaine qui nécessite de montrer que l'on prend des dispositions.

Peu importe la raison, un code d'éthique constitue généralement un élément de communication. C'est un outil pour communiquer. Un moyen de faire connaître des normes aux personnes concernées. Dans ce cas-ci, c'est un moyen de renseigner les titulaires d'une charge publique sur les normes d'éthique et les attentes connexes. C'est aussi un moyen de renseigner le public.

Les gens s'attendent à ce que la création d'un code fasse en sorte que les personnes visées par ce code, celles qui doivent s'y conformer, aient une idée de ce qu'elles sont censées faire. C'est ce que l'on vise d'abord et avant tout. Lorsqu'un qu'un code entre en vigueur, je suppose que les personnes concernées veulent pouvoir le consulter et comprendre ce qu'elles sont censées faire, parce qu'elles ne veulent pas risquer de ne pas s'y conformer. Il faut créer un ensemble commun de suppositions et de points de vue par rapport à ce qui est acceptable et ce qui ne l'est pas. Il faut pouvoir avoir une idée précise de ce qu'il faut faire pour respecter le code, parce que la plupart des gens le consulteront dans le but d'éviter des ennuis. Ils veulent que les directives soient claires pour qu'ils puissent agir comme il se doit, divulguer ce qui doit être divulgué et passer à autre chose.

En l'absence d'un tel code, les députés et les titulaires d'une charge publique formuleraient des suppositions très différentes au sujet de ce qui est éthique et de ce qu'il ne l'est pas, comme nous le laissons entendre les renseignements en provenance d'autres États. Imaginez que vous n'avez pas de code du tout et que vous demandez à chaque député quelle est la valeur acceptable d'un cadeau ou qu'est-ce qui est convenable en matière de divulgation des actifs, des passifs et autres. Ils auront des points de vue très différents. Ce qui veut dire que si vous n'avez pas de code, personne n'agira de la même façon. Par contre, si vous avez un code compris de tous et raisonnablement bien appliqué, tout le monde travaillera selon le même ensemble de suppositions et adoptera la même ligne de pensée par rapport à vos attentes.

• (1550)

Si tout le monde comprend ce qui est attendu de lui et considère ces attentes raisonnables, alors une culture d'acceptation s'installera au fil du temps. Les gens se conforment plus facilement aux règles de cette façon. Ils voient qu'elles sont appliquées par les autres, alors ils veulent faire la même chose, pour ne pas y faire exception. Il est beaucoup plus facile d'obtenir le respect volontaire des règles si elles sont perçues comme étant raisonnables et si elles sont comprises de tous. Cela ne signifie toutefois pas nécessairement que les pénalités doivent être très sévères. Il faut comprendre ce qui est attendu de nous. Voilà le message à transmettre aux titulaires de charge publique, aux députés, etc.

Pour ce qui est du message à transmettre au public, lorsqu'on adopte de telles mesures, que ce soit par l'entremise de lois, d'ordres permanents ou autres, les législateurs veulent habituellement que le public comprenne que les activités sont réalisées de manière éthique. Dans le contexte canadien, nous ne voulons pas que la population générale croit que toute la Colline du Parlement est corrompue, et que chaque rencontre entre un député et un lobbyiste vise des fins malhonnêtes. Nous nous servons de ces règles pour montrer aux électeurs que nous respectons en tout temps les normes éthiques, et que nous faisons les choses de la bonne façon.

Enfin, ces codes sont habituellement assortis d'un mécanisme de conformité de même que des pénalités en cas d'infraction, ce qui constitue une autre façon de dire au public que nous prenons l'éthique au sérieux et que les personnes qui enfreignent ces règles seront punies.

Parfois, les objectifs du code peuvent se contredire, ce qui pose problème. Nous tentons d'encourager les comportements éthiques et la conformité, d'exposer tout acte répréhensible et de punir les contrevenants; ces objectifs sont tous valables, mais parfois la transparence donne l'impression au public qu'il y a beaucoup d'actes répréhensibles commis, alors que ce n'est pas le cas. Si les médias en parlent, qu'un certain nombre d'enquêtes sont en cours et que, par

exemple, une amende de 500 \$ est imposée pour défaut de communiquer les renseignements à temps, il y a matière à croire que tout va mal et qu'il y a de graves problèmes d'éthique, alors que ce n'est peut-être pas le cas. Ce ne sont peut-être pas les comportements qui changent; simplement, la façon dont le code est appliqué permet de les exposer.

Pour éviter ce genre de problème, je crois que nous devons atteindre le bon équilibre entre les règles et les principes: certains codes sont grandement axés sur les principes, comme c'est le cas dans le milieu des affaires. Les termes utilisés sont très idéalistes. Le code exprime les attentes: les députés doivent respecter les normes d'éthique les plus rigoureuses; tout réside dans le comportement à adopter, la perception des autres et la définition de l'éthique. C'est généralement la logique derrière les principes.

Les règles quant à elles sont axées sur ce qu'il ne faut pas faire: le code interdit telle ou telle chose et impose une amende de 500 \$ pour telle autre. Les termes utilisés sont plutôt négatifs, puisque c'est la façon de rédiger les lois et règlements. On se concentre sur les interdits, et on énonce les pénalités correspondantes.

Je crois qu'il faut atteindre l'équilibre entre les deux, de sorte qu'il y ait des principes, mais également des règles pour les clarifier afin que les députés et les autres personnes visées par le code sachent ce qu'ils doivent faire.

J'ai aussi lu le rapport de la commissaire Dawson. Je vois qu'elle a fait un certain nombre de recommandations, et que beaucoup d'entre elles se fondent sur son expérience et sur les problèmes auxquels elle a été confrontée. Il me semble parfois y avoir des divergences entre son mandat et les objectifs du code, d'une part, et sa capacité d'obtenir l'information et de voir ce qui se passe vraiment, d'autre part. Je crois qu'elle tente de combler les écarts dans certains cas. Elle consacre beaucoup de temps à définir les cadeaux et les avantages, et à expliquer aux ministres et aux députés comment les gérer.

De nombreuses mesures pourraient être prises pour supprimer les échappatoires, notamment en réduisant le seuil de déclaration des cadeaux, afin qu'il passe de 200 \$ à 30 \$. Tous les cinq ans, lorsque le code est renouvelé, on pourrait y ajouter une longue liste d'actes donnant lieu à des pénalités, de problèmes à régler ou de mécanismes à créer.

• (1555)

Même si l'on ne cesse de procéder à l'exercice, il n'y aura jamais de fin. Chaque fois qu'on examinera le code, il y aura de nouveaux comportements à réglementer. On ne peut le faire de façon exhaustive. Si on se concentre trop sur les règles et non sur les principes, on n'encourage pas les députés et les autres personnes à adopter une approche fondée sur le bon sens, qui permettrait probablement d'éliminer bon nombre de ces problèmes.

J'espère qu'à l'avenir, on pourra atteindre un juste équilibre entre les règles et les principes, de sorte qu'on ne penche pas trop d'un côté ou de l'autre.

[Français]

Le président: Je vous remercie beaucoup de votre présentation.

Sans plus tarder, nous allons commencer la période de questions et réponses de sept minutes par M. Boulerice.

M. Alexandre Boulerice (Rosemont—La Petite-Patrie, NPD): Merci, monsieur le président.

Je remercie nos invités de leur présence et je les félicite pour la qualité de leurs interventions.

Je vais commencer par M. Conacher.

Je vous remercie de persister à venir témoigner à Ottawa, même si nous avons senti lors de votre présentation une certaine amertume à propos de l'absence de changements adéquats, du moins à vos yeux. Vous avez également utilisé des mots assez durs pour décrire la loi actuelle, des mots que nous entendons rarement dans un comité. En effet, vous avez parlé de « *bad joke* ».

Vous êtes aussi critique envers le travail de la commissaire. Sauf erreur, vous avez dit quelque chose à propos des recommandations qu'elle présente. Vous avez dit que certaines recommandations vont renforcer la loi et que certaines autres, à vos yeux, l'affaibliront. Est-ce exact? J'aimerais que vous me donniez quelques exemples.

[Traduction]

M. Duff Conacher: Parlez-vous des recommandations de la commissaire à l'éthique?

M. Alexandre Boulerice: Oui.

[Français]

M. Duff Conacher: Je m'excuse, mais il faudrait que mon français soit meilleur. Je vais donc répondre en anglais.

[Traduction]

En règle générale, nous sommes d'accord avec les recommandations de la commissaire à l'éthique, sauf quelques exceptions mentionnées clairement dans le compte rendu. C'est le cas de la divulgation des actifs. La commissaire à l'éthique recommande de la réduire pour certains titulaires de charge publique, alors qu'elle devrait être accrue.

À l'heure actuelle, certains actifs sont exemptés. Il n'est pas nécessaire de s'en départir. C'est le cas des moyens de placement, comme les fonds communs, qui permettent d'investir dans les entreprises. Leurs détenteurs ne sont pas tenus de s'en départir, même s'ils savent qu'ils possèdent des actions dans ces entreprises.

La commissaire recommande de ne pas accroître les normes en matière de dépossession, et même de les réduire pour certains titulaires de charge publique visés par la loi. Ce devrait être le contraire. La divulgation des actifs devrait être associée à un montant de 1 000 \$ plutôt que 10 000 \$, et les obligations en matière de dépossession devraient être accrues.

L'autre contradiction a trait à sa recommandation de permettre le recours aux filtres anti-conflits d'intérêts dont elle se sert; ils sont présentement illégaux. À mon avis, la commissaire à l'éthique contrevient à la loi en les utilisant. Elle dit aux titulaires de charge publique qu'il est possible de créer des filtres pour qu'ils ne soient pas tenus de divulguer leurs récusations. Or, la divulgation est obligatoire en vertu de la loi, et les filtres n'y sont mentionnés nulle part. Je crois qu'ils constituent un stratagème illégal.

La commissaire omet deux échappatoires importants. Elle ne recommande pas d'éliminer l'échappatoire d'application générale, qu'on pourrait appeler l'échappatoire Nigel Wright, mais qui s'applique à tous.

Le filtre anti-conflits d'intérêts de Nigel Wright mentionne qu'il se récusera de toutes les affaires associées à ses intérêts financiers — sans toutefois le communiquer au public — à l'exception des questions d'ordre général. Environ 99 p. 100 des questions traitées par les ministres du Cabinet, les députés et les sénateurs sont d'application générale. Par exemple, il n'y a pas de loi sur la Banque Royale; seulement la Loi sur les banques, qui est d'application générale. Cet échappatoire que la commissaire omet de mentionner fait en sorte que la loi ne s'applique pas à 99 p. 100 des activités, ce qui la rend plutôt inutile. Il est presque impossible de se retrouver dans une situation de conflit d'intérêts. Le ministre des Finances pourrait avoir un million de dollars d'actions dans toutes les banques du pays et pouvoir apporter des modifications à la Loi sur les banques étant donné que le conflit d'intérêts n'existe pas pour les questions d'application générale. Si cet échappatoire n'est pas éliminé, les mesures prises n'auront pas vraiment d'incidence.

Les règles sur les cadeaux et autres font partie d'une catégorie distincte. Les règles en matière de conflits d'intérêts ne s'appliquent pas à 99 p. 100 de vos activités.

• (1600)

[Français]

M. Alexandre Boulerice: Je vous remercie de la précision de vos commentaires. Nous en prendrons bonne note pour notre étude.

En ce qui a trait aux punitions et aux pénalités pécuniaires ou administratives, nous ressentons aussi parfois une certaine impatience, notamment lorsque la commissaire dit que certains ministres ont contrevenu à la Loi sur les conflits d'intérêts. Je ne veux pas faire de débat, mais prenons l'exemple du ministre des Finances. Il a envoyé au CRTC une lettre qui contrevient à l'article 9. Au bout du compte, il n'y a eu ni conséquence ni tape sur les doigts, mis à part le travail que nous pouvons faire.

Vous nous présentez également un barème de pénalités financières allant de 50 000 \$ à 200 000 \$. C'est coriace. Quelle faute devrait commettre un député pour mériter une amende qui dépasse un salaire annuel?

Le président: Je vais vous demander de répondre en une ou deux minutes.

[Traduction]

M. Duff Conacher: Si un lobbyiste omet de s'enregistrer et de déclarer ses activités — je ne parle même pas d'agissements contraires à l'éthique, mais seulement du fait de ne pas s'enregistrer — il s'expose à une amende de 50 000 \$ ou à six mois d'incarcération. C'est vous-mêmes les politiciens — je parle bien sûr de vos prédécesseurs — qui avez déterminé qu'une telle peine doit être imposée à quiconque ne déclare pas ses activités de lobbying. Alors, ce qui est bon pour l'un est bon pour l'autre. Pourquoi donc aucun gouvernement n'a-t-il établi des sanctions de cet ordre pour les infractions à la loi la plus fondamentale et judiciaire qui soit en matière de démocratie, la Loi sur les conflits d'intérêts?

Il doit y avoir des peines minimales obligatoires. Leur application pourrait être progressive. Rob Ford n'aurait ainsi pas dû être assujéti à une peine obligatoire menant à son renvoi pour ses agissements à Toronto. C'est hors de proportion, comme l'ont fait valoir la plupart des observateurs.

Le gouvernement ontarien s'apprête à changer la Loi sur les municipalités pour intégrer une échelle mobile d'application des sanctions tout en prévoyant une peine minimale pour toutes les infractions. En l'absence de mesures semblables, c'est au premier ministre qu'il incombe d'imposer la discipline. Comme je l'indiquais, 50 ministres ont contrevenu au Code sur les conflits d'intérêts ou, au cours des 20 dernières années, à la Loi sur les conflits d'intérêts, et seulement deux ont été expulsés du Cabinet. Avec un tel taux d'application de 4 p. 100 à peine, on ne dissuade pas les ministres d'enfreindre la loi.

[Français]

Le président: Je vous remercie de votre réponse.

Monsieur Calkins, vous avez la parole. Vous disposez de sept minutes.

[Traduction]

M. Blaine Calkins (Wetaskiwin, PCC): Merci, monsieur le président.

Je rappellerais à M. Conacher que Rob Ford a pu bénéficier d'un procès juste et équitable devant un tribunal, alors que tous les pouvoirs d'enquête et de décision dans l'administration de la loi que vous commentez aujourd'hui sont laissés à la discrétion d'une seule et unique commissaire. Quoi qu'il en soit, je vais poursuivre avec mes questions.

Mme Turnbull a dit certaines choses que j'ai trouvé fort intéressantes. Vous avez comparé nos lois et nos codes à ceux d'autres pays que l'on pourrait considérer comme nos pairs en matière de démocratie.

Quels autres critères de comparaison avez-vous utilisés? Avez-vous examiné notre situation par rapport à celle des pays du G7 et du G8? Qu'est-ce que vos études ont démontré jusqu'à maintenant? À quels pays vous êtes-vous intéressée?

• (1605)

Mme Lori Turnbull: J'ai surtout étudié en profondeur la situation aux États-Unis, en Australie et au Royaume-Uni. J'ai aussi établi un parallèle assez général avec les pays de l'OCDE, mais rien de très poussé. La plupart des comparaisons portent donc sur les États-Unis, le Royaume-Uni et l'Australie.

M. Blaine Calkins: Et vous n'avez décelé aucune lacune flagrante dans notre système par rapport à ce qui se fait dans ces pays-là, n'est-ce pas?

Mme Lori Turnbull: Eh bien, la plupart des codes en vigueur visent les mêmes objectifs. Par exemple, la plupart des pays se préoccupent surtout de ce qui se passe lorsqu'un ministre quitte ses fonctions pour se retrouver dans le secteur privé. Comment négocier cette transition? Comment passer d'une situation d'initié à une autre où vos services sont convoités du fait que vos connaissances peuvent être très utiles? Quelles sont les conséquences de cette transition du point de vue éthique?

D'un côté, vous voulez vous assurer que la personne qui quitte un rôle ou des fonctions ministérielles n'est pas pénalisée outre mesure ou que la durée de la période de restriction n'est pas longue au point de l'amener à s'interroger sur le bien-fondé de son engagement. D'autre part, il faut aussi que la période de restriction soit suffisamment longue pour éviter qu'il ne soit possible de...

M. Blaine Calkins: C'est en fait la perception qui importe.

Mme Lori Turnbull: Tout à fait. C'est exact.

M. Blaine Calkins: La dimension politique est très présente dans ce contexte. C'est politique d'abord et avant tout. De mon point de vue de représentant élu qui comprend bien ce que cela signifie de se retrouver ici et de faire l'objet d'allégations fausses ou trompeuses parce qu'on veut donner une certaine perception, peu importe la véracité de ce qu'on avance... Il arrive que cela crée un certain effet au sein de l'opinion publique en raison du rôle que nous avons à jouer — car cela pourrait arriver à tous les députés ici présents qui comparaissent en permanence devant le tribunal de l'opinion publique — et une fois que de telles allégations sont formulées, même lorsqu'elles sont sans fondement, elles causent les torts souhaités par leur auteur. Certains croient qu'il est acceptable d'agir de cette façon. La plupart des enquêtes criminelles demeurent confidentielles jusqu'à ce que... Il y a une raison pour laquelle on ne donne pas le nom des jeunes contrevenants. Même chose pour ceux qui ne sont pas encore reconnus coupables; il y a d'excellentes raisons pour cela.

Devant le tribunal de l'opinion publique, les dommages sont peut-être déjà causés du simple fait qu'un commissaire enquête sur une allégation, par exemple. L'un d'entre nous pourrait facilement demander à la commissaire de faire enquête sur un collègue d'un autre parti. On pourrait y voir une arme politique efficace. Dans la plupart des cas, ces enquêtes n'aboutissent à rien. Il s'agit simplement parfois d'accusations lancées en l'air en espérant découvrir quelque chose.

Croyez-vous qu'un parlementaire, un représentant élu ou un titulaire de charge publique devrait être mis au courant lorsqu'il fait l'objet d'une enquête qui ne produit aucun résultat? Selon mon interprétation de la common law, je crois que chacun a le droit de connaître celui qui l'accuse. Dans certains de ces dossiers, nous ne savons même pas d'où proviennent les allégations ou les plaintes.

Pensez-vous qu'il convient d'agir à cet égard? Est-ce que d'autres pays ont une approche différente de la nôtre? Est-ce que ces renseignements devraient être transmis à la personne mise en cause?

Mme Lori Turnbull: Je crois savoir où vous voulez en venir. Je ne pense pas que d'autres pays s'en tirent mieux que nous à ce chapitre.

On s'intéresse d'abord et avant tout aux enquêtes qui produisent des résultats. Tous ont alors accès au même rapport. Je comprends ce que vous essayez de dire en faisant la comparaison avec le contexte judiciaire et la situation de l'inculpé. En revanche, je vois comment cela pourrait faire en sorte... Vous avez tout à fait raison; c'est purement politique. C'est ce qui m'amène à m'interroger sur les notions d'application de la loi et de reddition de comptes dans un tel contexte, parce que tout cela relève en fait de la politique. Si vous imposez une amende de 200 \$ ou de 500 \$ à quelqu'un qui n'a pas respecté le code, est-ce que cela signifie vraiment que vous le mettez en application? Je ne crois pas. C'est simplement qu'il y a un coût de 200 \$ associé au fait de ne pas révéler ses activités. Je ne pense pas que j'irais jusqu'à conclure qu'il y a véritable application de la loi du seul fait que des sanctions pécuniaires sont imposées.

Si les enquêtes et les rapports de cette nature sont utilisés comme des armes politiques et si l'on en publie des résultats quels qu'ils soient, je peux voir comment cela pourrait mener à une politisation accrue de la question et à une plus grande longévité du dossier dans l'opinion publique.

•(1610)

M. Duff Conacher: Si vous permettez...

M. Blaine Calkins: Non, monsieur Conacher, j'étais en train de discuter avec Mme Turnbull.

M. Duff Conacher: Je voulais seulement dire que...

M. Blaine Calkins: Ça va, monsieur Conacher...

M. Duff Conacher: ... je suis d'accord avec tout ce que vous avez dit, si vous me permettez une brève réponse.

M. Blaine Calkins: C'est mon temps de parole. Je suppose que vous souhaitez...

M. Duff Conacher: Non, c'est bien. Je voulais juste dire que j'étais d'accord avec tout ce que vous aviez dit.

M. Blaine Calkins: C'est bien. Je vous en suis reconnaissant.

Ma prochaine question s'adressait à vous, monsieur Conacher, mais vous pourrez tous deux y répondre.

Vous avez déjà abordé brièvement la question de la période de restriction. J'aimerais savoir comment nous nous comparons aux autres pays que vous avez étudiés et si vous croyez que la période de restriction au Canada... Lors de mon arrivée au sein du caucus conservateur en 2006, le gouvernement a adopté la Loi fédérale sur la responsabilité et nous avons alors apporté des changements importants dans notre pays. Nous avons déjà la Loi sur le lobbying et nous avons modifié en profondeur différentes autres lois touchant la responsabilité et la transparence. La période de restriction était prévue dans l'une de ces lois. Elle a par la suite été modifiée, autour de 2008 ou 2009, si je ne m'abuse...

[Français]

Le président: Monsieur Calkins, je vous demanderais de poser directement votre question.

[Traduction]

M. Blaine Calkins: Je veux seulement savoir si vous jugez cela suffisant et où nous nous situons par rapport aux autres pays.

[Français]

Le président: Veuillez donner une réponse très rapidement, s'il vous plaît.

[Traduction]

Mme Lori Turnbull: La période de restriction prévue dans la Loi sur le lobbying semble être ce qu'il y a de plus long en la matière à l'échelle internationale. Il y a certains pays qui n'ont même pas de période de restriction semblable et on se demande bien pourquoi. Je crois que c'est une période raisonnable dans la vie professionnelle d'une personne. Je ne pense pas que l'on devrait aller au-delà de cinq ans. Je n'ai pas vu d'autres gouvernements dans une situation comparable à la nôtre qui soient allés plus loin que cinq ans.

Il va de soi que certaines activités interdites dans la Loi sur les conflits d'intérêts ne sont pas assorties d'une date butoir. Il n'y a pas de période de restriction. Comme vous le savez, une personne ne peut pas travailler à un dossier au sein du cabinet d'un ministre puis quitter son poste, changer de camp et travailler au même dossier dans l'autre camp. Il n'y a pas de période de restriction à cet égard. Cela ne se fait tout simplement pas. Sinon, je n'ai rien vu de plus long que cinq ans.

M. Blaine Calkins: Nous sommes donc à l'avant-garde pour ce qui est de...

Mme Lori Turnbull: Pour certaines activités, notre période de restriction n'est que d'un an, ce qui est un peu court par rapport à ce qui se fait ailleurs où la période peut être de deux ou cinq ans. Mais je n'ai jamais vu plus long que cinq ans.

M. Blaine Calkins: Bien.

[Français]

Le président: Merci.

Votre temps de parole est pratiquement terminé. Il reste 30 secondes, au maximum.

Je peux vous laisser continuer.

[Traduction]

M. Duff Conacher: Je veux simplement dire qu'il y a des échappatoires dans la Loi sur le lobbying. Rien n'empêche quelqu'un de faire du lobbying non rémunéré. Il n'y a pas de période d'interdiction de cinq ans en pareil cas. Il n'y a même pas ne serait-ce qu'une seule journée de restriction. Il y a certaines imprécisions dans la définition de lobbying qui minent l'application de l'interdiction de cinq ans. On n'aurait d'ailleurs pas dû l'imposer à tous les députés comme on l'a fait en 2010 en modifiant la réglementation; l'application devrait être graduelle. On ne devrait pas imposer cinq ans à un député d'arrière-ban; sa période de restriction devrait être plus courte.

[Français]

Le président: Merci.

Je cède la parole à M. Andrews, pour sept minutes.

[Traduction]

M. Scott Andrews (Avalon, Lib.): Merci beaucoup.

Madame Turnbull, ma première question est pour vous.

Vous avez examiné d'autres lois et vu ce qui se fait ailleurs dans le monde. Certains ont suggéré que l'on fusionne notre code sur les conflits d'intérêts et celui pour les députés et les sénateurs. Est-ce une bonne idée? Est-ce réalisable et est-ce que le système fonctionnerait mieux?

Mme Lori Turnbull: La commissaire Dawson recommande dans son rapport que l'on fusionne le code pour les députés et celui pour les ministres. Je peux comprendre ses motifs, car si vous êtes ministre, vous êtes également député. Nous avons discuté à maintes occasions de ce cumul des fonctions. Selon que vous faites quelque chose en votre qualité de ministre ou de député, quelles règles s'appliquent?

La seule raison que je puisse voir pour justifier une fusion semblable serait de vouloir régler une fois pour toutes les interrogations de la sorte lorsqu'une personne cumule deux fonctions. Un tel exercice de fusion n'aurait de valeur que s'il permettait, au-delà de la seule rationalisation des règlements, d'enclencher un véritable débat pour essayer de comprendre à quel point il peut être complexe d'être à la fois ministre et député et comment on peut agir de façon éthique au nom de ses commettants à titre de député tout en assumant les responsabilités et les pouvoirs qui viennent avec la fonction de ministre. Tout cela est vraiment très complexe.

Pour la chercheuse en moi, il serait fort intéressant de voir comment le Parlement traiterai la question. Je ne considère pas qu'il s'agit d'un simple changement administratif. C'est une transformation en profondeur qui exigerait des discussions approfondies.

Quant aux possibilités de fusion avec le Sénat, il faut considérer encore une fois qu'il s'agit d'un cadre très différent où la notion de responsabilité ne s'applique pas du tout de la même manière. Je ne crois pas que les sénateurs verraient la chose d'un bon oeil. Lorsque nous avons commencé à traiter de ces codes, le Sénat a indiqué très clairement qu'il voulait un code distinct pour les sénateurs qui auraient également leur propre entité responsable de l'éthique. Je ne vois pas personnellement en quoi cela pourrait être si avantageux. Par ailleurs, bien d'autres pays qui ont des parlements bicaméraux ont un code pour chacune de leurs chambres.

● (1615)

M. Scott Andrews: Monsieur Conacher, parlons un peu de la commissaire et du contenu de ses rapports. Elle a formulé trois recommandations (6.2, 6.3 et 6.4) qui concernent notamment la capacité d'effectuer l'examen préliminaire d'une demande en rendant le tout public. La plus importante, la recommandation 6.3, vise à permettre de rectifier publiquement les renseignements erronés, alors que la recommandation 6.4 voudrait que les membres qui demandent une étude s'abstiennent de faire des commentaires publics à ce sujet.

Comment ces trois recommandations cadrent-elles avec vos points de vue quant à l'objet de ses commentaires, la manière et le moment dont elle les formule, et les questions qu'elle n'aborde pas? Je ne crois pas qu'elle traite de quoi que ce soit sans faire de commentaires à ce sujet.

M. Duff Conacher: Non. Ce sont les recommandations avec lesquelles notre coalition n'est pas d'accord. Elles cultiveraient davantage le secret qui enveloppe déjà trop le processus décisionnel.

Pour revenir à ce que disait M. Calkins, la coalition ne prétend pas que la commissaire devrait rendre une décision toutes les fois qu'elle est confrontée à une situation, qu'elle reçoit une plainte ou qu'on lui demande conseil. Ces décisions ne divulgueraient pas nécessairement l'identité de la personne en cause; ce serait simplement un résumé pour faire savoir aux gens qu'il y a eu une plainte concernant les agissements de quelqu'un et que la commissaire n'a rien trouvé de répréhensible.

Si vous prenez connaissance du rapport annuel produit pour deux des années de son mandat, vous verrez qu'elle indique avoir reçu un certain nombre de plaintes, comme vous l'avez souligné. Elle ne dit

pas exactement combien. Impossible pour nous de savoir si elle fait son travail ou non. Nous n'avons aucune façon d'en juger. Elle a rendu 83 décisions en rejetant autant de plaintes, et elle n'a rien précisé à ce sujet. Peut-être que ces plaintes étaient toutes justifiées et qu'elle a simplement décidé de ne pas faire enquête. Pour savoir si elle s'acquitte de son mandat de surveillance, nous devons connaître ces renseignements.

Lorsqu'un sénateur s'adresse au conseiller sénatorial en éthique pour savoir s'il peut faire telle chose dans telle situation, le conseiller rend public un résumé faisant état de la requête du sénateur et de la réponse qu'il lui a fournie sans toutefois mentionner son identité. Il en va de même des plaintes. La plupart des commissaires provinciaux rendent public un résumé des plaintes reçues en indiquant celles qui ont fait l'objet d'une enquête.

M. Scott Andrews: Tout cela sans donner de noms.

M. Duff Conacher: Personne n'est identifié, ce qui fait qu'il n'est pas question de fausses accusations portées pour discréditer quelqu'un alors que rien de répréhensible n'a été fait. Il s'agit simplement de faire savoir ce que fait la commissaire, quelles plaintes ont été formulées et à quel propos, de telle sorte que les gens puissent juger par eux-mêmes. Ainsi, en consultant le résumé des plaintes, on peut en détecter une à l'égard de laquelle on pense qu'il aurait dû y avoir enquête et chercher à en savoir plus long auprès de la commissaire.

La commissaire en poste indique qu'elle devrait pouvoir procéder à des examens préliminaires sans rendre public quoi que ce soit et sans même mettre les gens au courant. C'est s'enfoncer davantage dans le secret. Il faudrait plutôt s'en libérer.

Comme je l'ai indiqué, le conseiller sénatorial en éthique publie déjà des résumés semblables.

M. Scott Andrews: Qu'en est-il de la possibilité de formuler publiquement des commentaires afin de rectifier des renseignements erronés? Ne se retrouverait-elle pas dans l'arène politique en essayant de rectifier ces renseignements? Serait-il utile qu'elle puisse le faire?

M. Duff Conacher: Si des allégations sont portées, elle devrait pouvoir faire connaître ses conclusions dans tous les cas. C'est essentiellement ce qu'elle préconise. Si elle peut faire des commentaires publics pour rectifier des renseignements erronés, elle estime que cela devrait s'appliquer également aux dossiers dont elle est saisie, et elle a raison. Elle devrait pouvoir rendre publique sa décision dans tous les cas pour indiquer que les allégations étaient erronées à son avis ou présenter toute autre conclusion, pour autant que le dossier soit effectivement public. S'il s'agit simplement d'une plainte déposée par quelqu'un sans qu'il y ait de communiqué ou quoi que ce soit de public, nous devrions tout de même avoir accès à un résumé de sa décision. Sinon, il est impossible de savoir si elle fait son travail.

● (1620)

M. Scott Andrews: Vous avez parlé de la commission Oliphant et de ses recommandations. D'après vous, sur lesquelles de ces recommandations devrions-nous nous pencher encore aujourd'hui?

M. Duff Conacher: La commission Oliphant a recommandé que l'on intègre à la loi la notion d'apparence de conflits d'intérêts de manière à créer une norme en la matière. Si cette norme n'est pas respectée, vous commettez une infraction. C'est le changement le plus important.

M. Scott Andrews: La commissaire a indiqué que cela n'était pas déterminant pour elle.

M. Duff Conacher: Non, elle a dit que c'était déjà prévu dans la loi.

M. Scott Andrews: Cela en fait déjà partie, alors...

M. Duff Conacher: De manière implicite. Toutefois, en raison de l'échappatoire liée à l'application générale, une personne peut ne jamais se trouver en conflit d'intérêts tant qu'il s'agit d'un sujet d'application générale. Le ministre des Finances pourrait, par exemple, posséder des parts dans une banque valant un million de dollars et décider de modifier la loi régissant cette banque sans que la norme concernant l'apparence de conflit d'intérêts ne s'applique. Il y aurait pourtant apparence de conflit d'intérêts, n'est-ce pas? La plupart des gens seraient d'avis que si le ministre possède des parts dans une banque valant un million de dollars et qu'il modifie la loi de cette banque, il y a apparence de conflit d'intérêts, mais l'échappatoire liée à l'application générale fait en sorte que la norme n'est pas appliquée.

C'est donc l'échappatoire la plus importante à éliminer. Lorsqu'il y a apparence de conflit d'intérêts, que ce soit sur une question d'application générale ou particulière, la personne concernée doit se récuser.

[Français]

Le président: Merci.

[Traduction]

M. Duff Conacher: Ou vous devez vous départir des biens qui vous placent en conflit d'intérêts.

[Français]

Le président: Je vous remercie de vos réponses.

Je cède maintenant la parole à M. Carmichael, pour sept minutes.

[Traduction]

M. John Carmichael (Don Valley-Ouest, PCC): Merci, monsieur le président, et merci à nos témoins.

Monsieur Conacher, vous avez mentionné que vous approuviez toutes les recommandations de la commissaire.

M. Duff Conacher: À l'exception de celles que nous avons mentionnées dans notre mémoire...

M. John Carmichael: Nous n'avons pas encore reçu votre mémoire.

M. Duff Conacher: Oui, je ne l'ai pas envoyé...

M. John Carmichael: J'espère que nous le recevrons bientôt.

M. Duff Conacher: Nous n'avons pas commenté les 75 recommandations dans notre mémoire. Si une recommandation n'est pas mentionnée, c'est parce que nous l'approuvons.

M. John Carmichael: Vous considérez, essentiellement, que tout ce que contient le rapport de la commissaire...

M. Duff Conacher: À l'exception des éléments que j'ai mentionnés aujourd'hui et qui sont énoncés très clairement dans notre mémoire... Nous sommes contre, même si la commissaire le recommande.

M. John Carmichael: Merci.

M. Duff Conacher: De plus, lorsque nos vues concordent avec ses recommandations, nous indiquons clairement les recommandations en question.

M. John Carmichael: C'est parfait, merci.

Pour en revenir brièvement à la période de restriction, j'aimerais que vous nous donniez des précisions sur le barème. Quels

changements devrions-nous apporter? Que recommanderiez-vous à ce sujet?

M. Duff Conacher: La réglementation qui a été adoptée fait en sorte, essentiellement, qu'en vertu de la Loi sur le lobbying, le titre de titulaire de charge publique s'applique à tout le monde. L'interdiction de cinq ans vaut donc pour tout le monde.

C'était la seule façon de faire pour que le gouvernement puisse agir sans avoir à déposer un projet de loi ou à passer par un long processus pour tenter de corriger la situation et amener les lobbyistes à divulguer plus d'information sur les gens auprès desquels ils exercent des pressions. C'était le but, mais les répercussions indirectes ont été d'étendre la période de restriction de cinq ans à tous.

Cela n'a pas de sens. La période de restriction devrait être plus courte pour le député d'arrière-ban qui ne siège à aucun comité et pour son personnel que pour les autres. Elle devrait être un peu plus longue pour le député qui siège à un comité, pour les dossiers concernés, un peu plus longue encore pour l'agent de liaison auprès d'un ministre ou un secrétaire parlementaire, plus longue encore pour le ministre d'État, et un peu plus longue encore pour le ministre, et la même chose pour le personnel de leurs bureaux. Nous recommandons une période allant de un an à cinq ans.

Cela serait prévu dans la loi. À la fin de son mandat, le titulaire irait voir la commissaire qui pourrait lui dire par exemple: « vous avez siégé à tel comité il y a trois ans et votre période de restriction dans ces dossiers est déjà terminée. » Elle lui dirait essentiellement la durée de restriction qui s'applique dans son cas, suivant ses activités en cours de mandat et leur durée.

M. John Carmichael: Merci.

Honnêtement, je crois que c'est une approche qui est juste.

• (1625)

M. Duff Conacher: Oui.

M. John Carmichael: On s'éloigne des règles actuelles, et c'est un point de vue intéressant, mais les règles sont bien définies en ce moment, et même si elles sont un peu sévères dans certains cas, elles fonctionnent.

M. Duff Conacher: Eh bien, je crois qu'elles sont beaucoup trop sévères. Un député n'a pas les mêmes liens avec les vrais décideurs qu'un ministre, et sa période de restriction ne devrait donc pas être aussi longue.

M. John Carmichael: Vous avez raison, et je vous remercie de ce commentaire.

Madame Turnbull, vos voyages aux États-Unis, en Australie et au Royaume-Uni m'intéressent. Je crois comprendre que vous avez étudié les règles régissant les conflits d'intérêts dans ces différents pays.

J'aimerais savoir si, dans le cadre de vos voyages ou de vos recherches, vous avez découvert des éléments qui pourraient s'appliquer ici et que nous pourrions examiner.

J'aime bien votre notion d'équilibre entre règles et principes. C'est très sensé à mon avis. C'est logique. J'aimerais que vous nous parliez des éléments intéressants que vous avez vus dans vos voyages et que nous devrions prendre en considération.

Mme Lori Turnbull: Je ne suis malheureusement pas encore allée en Australie...

M. John Carmichael: Mais vous avez effectué quelques...

Mme Lori Turnbull: ... mais j'ai lu sur la question.

M. John Carmichael: D'accord. Vous avez examiné un peu la question.

Mme Lori Turnbull: Oui.

Aux États-Unis, par exemple, les règles visent essentiellement les mêmes objectifs que les nôtres. Leur approche est différente, en ce sens que l'arrivée d'un nouveau président entraîne un renouvellement presque complet de la fonction publique. Les règles s'appliquent donc de manière différente.

Une des règles un peu plus claires aux États-Unis qu'ici est celle touchant les offres d'emploi extérieures. Si vous travaillez pour le gouvernement des États-Unis, par exemple, et que vous recevez une offre d'emploi, vous devez en aviser le commissaire à l'éthique et le tenir informé de l'évolution de la situation jusqu'à sa conclusion, jusqu'au non définitif.

Dans certains cas, cela peut être un peu exagéré, et il n'est sans doute pas nécessaire de savoir qu'une personne envisage un autre emploi, mais dans d'autres cas, il serait utile de le savoir, notamment dans le contexte d'une nomination politique. Une personne qui exerce ses fonctions selon le bon plaisir d'un ministre peut quitter son poste à n'importe quel moment et avoir un autre emploi qui l'attend et qui est en lien avec un dossier dont s'occupe le cabinet du ministre. L'organisation peut vouloir embaucher cette personne pour une raison donnée. Dans notre système, les offres d'emploi doivent être divulguées, mais aux États-Unis, la personne doit tenir le commissaire informé de l'évolution de la situation jusqu'à ce que l'offre d'emploi soit rejetée définitivement et qu'elle ne soit plus sur la table.

C'est un élément à envisager. On peut penser que c'est mieux ou pire, car il y a plus d'informations et plus de divulgations, mais cela a sans doute l'avantage de favoriser les échanges entre les titulaires de charge publique et le commissaire.

M. John Carmichael: Je vous mets sur la sellette...

Mme Lori Turnbull: Pas de problème.

M. John Carmichael: ... car vous n'êtes pas préparée, bien sûr, pour répondre à la question, mais après y avoir réfléchi, pourriez-vous nous faire part de vos idées sur ce qui pourrait nous aider...

Mme Lori Turnbull: Oui, bien sûr.

M. John Carmichael: ... dans nos travaux? Êtes-vous d'accord, monsieur le président?

Nous aimerions profiter au maximum des pratiques exemplaires qui existent.

Mme Lori Turnbull: Bien sûr.

M. Duff Conacher: J'aimerais simplement préciser rapidement que la commission Oliphant a porté principalement sur l'après-mandat et qu'il y a été beaucoup question des offres d'emploi. Le rapport contient beaucoup de recommandations sur cette question également.

M. John Carmichael: Au sujet de l'après-mandat, dites-vous que cela s'applique aux titulaires de charge publique en poste?

Mme Lori Turnbull: Oui.

M. John Carmichael: Vous dites que dès qu'une personne reçoit une offre d'emploi de l'extérieur, elle devrait en aviser le

commissaire ou son personnel et les tenir informé jusqu'à ce que cela aboutisse.

Mme Lori Turnbull: Je n'irais pas jusqu'à dire pour l'instant que cela devrait se faire, mais c'est une différence qu'on pourrait vouloir examiner dans certains cas.

[Français]

Le président: Merci. Malheureusement, le temps de parole est écoulé. Vous pourrez peut-être y revenir lors d'une autre question.

Je cède la parole à M. Angus, pour cinq minutes.

[Traduction]

M. Charlie Angus (Timmins—Baie James, NPD): C'est très intéressant. Je suis fermement convaincu qu'on peut mettre en place des règles sensées, mais il faut bien sûr que quelqu'un applique des règles sensées.

Parmi les recommandations, je trouve que certaines sont très intéressantes et d'autres moins. Un cadeau de 30 \$ pour moi, personnellement, je ne sais pas ce que j'en retire. Il peut s'agir d'une couverture, d'une paire de gants d'hiver. Je n'en connais pas la valeur. Je pourrais sans doute tenir un registre. Dans mon bureau, nous conservons tout cela dans une boîte parce que nous ne savons pas trop quoi en faire. Nous les donnons parfois aux enfants.

Il y a cette question, puis il y a celle des collectes de fonds. Les collectes de fonds à des fins politiques présentent un avantage clair pour moi.

Lorsque le commissaire a décrété dans l'affaire Lisa Raitt au sujet du lobbyiste dans le secteur du ciment que cela ne posait pas de problème parce qu'elle n'en retirait pas un avantage personnel, il s'agissait tout de même d'un lobbyiste pour une entreprise de ciment qui voulait obtenir un contrat et qui était présent à sa campagne de financement. Pour moi, il y a apparence de conflit. Par contre, un lobbyiste peut se présenter à une activité de collecte de fonds sans qu'on sache qu'il essaie de nous influencer. Serait-on tenu responsable dans ce cas? Quelqu'un pourrait faire un don à notre campagne — cela se produit tout le temps — et il se pourrait qu'on ne vérifie pas les dons reçus par l'association de circonscription, et que tout à coup, six mois plus tard, cette personne cogne à notre porte ou à la porte du ministère pour obtenir un traitement de faveur.

En ce qui a trait aux règles touchant les collectes de fonds, la commissaire mentionne que les règles doivent être plus claires, mais elle n'en dit pas plus. Quelles règles doit-on se donner pour que les gens ne profitent pas des collectes de fonds organisées par les associations de circonscription pour tenter d'influencer un député ou un ministre? Comment doit-on procéder pour qu'on ne blâme pas rétroactivement un député ou un ministre pour un don? Où doit-on tracer la ligne dans ce cas?

• (1630)

M. Duff Conacher: En fait, la commissaire à l'éthique parle de cette question dans son rapport. Ce qu'elle dit essentiellement, c'est qu'il y a une distinction à faire entre intérêts politiques et intérêts personnels en ce qui a trait aux règles touchant les cadeaux. C'est l'un des principaux éléments avec lesquels la coalition est en désaccord. Le fait de dire qu'un cadeau fait à l'association de circonscription n'est pas un cadeau qui vous est fait est une fausse distinction. On devrait préciser clairement que les cadeaux...

Premièrement, il devrait y avoir une norme de conflit d'intérêts apparent qui s'applique aux intérêts politiques comme les activités de financement ou de campagne. Ce qu'elle a fait en sorte, c'est d'ouvrir la porte toute grande, et ce faisant, elle est entrée en contradiction avec ses lignes directrices qui sont très strictes.

Selon ses lignes directrices, on ne peut accepter ne serait-ce qu'un stylo d'un lobbyiste pendant la prise d'une décision qui le concerne, mais l'association de circonscription peut le faire. En fait, l'association de circonscription peut accepter n'importe quoi d'un lobbyiste qui exerce des pressions.

Elle contredit donc ses propres lignes directrices. Si elle revenait sur sa décision, cela réglerait le problème, mais comme elle ne le fera pas, il faut changer les règles pour préciser qu'un cadeau qui est fait à l'association de circonscription ou à toute autre entité politique en lien avec une personne est un cadeau qui lui est fait.

M. Charlie Angus: Je veux ajouter quelque chose, car dans le cas de M. Calandra, il y avait deux collecteurs de fonds.

M. Duff Conacher: Oui.

M. Charlie Angus: Il y avait des stations qui voulaient la licence pour le 88.1 FM. Le dossier a fait l'objet d'un vif débat. Les gens concernés par les soumissions concurrentes se sont présentés. Il a finalement remboursé un montant de plus de 5 000 \$. Pourquoi a-t-il remboursé cette somme aux collecteurs de fonds? Il semble qu'il y avait bel et bien un avantage politique dans ce cas.

Encore une fois, ces décisions ne sont pas claires pour moi. Soit c'est bien, soit c'est mal. Soit c'est un cadeau, soit ce n'en est pas un.

M. Duff Conacher: Dans ce cas, la position est cohérente avec celle prise précédemment par la commissaire à l'éthique, et c'est pourquoi elle ne s'est pas penchée sur cette affaire. Si un député portait plainte auprès d'elle, elle serait forcée de statuer, et nous connaîtrions sa position. Je peux seulement présumer qu'elle a déjà statué qu'il est permis à un lobbyiste de participer à une collecte de fonds pour une association de circonscription sans qu'il y ait conflit d'intérêts. Ce n'est pas la bonne norme, bien sûr. L'ironie dans tout cela, c'est que la commissaire au lobbying a déclaré les lobbyistes coupables dans tous les cas. Je m'attends à ce qu'il en soit de même dans l'affaire Calandra, et que les lobbyistes soient reconnus coupables d'avoir enfreint la règle 8 du code de déontologie des lobbyistes, qui prévoit qu'un lobbyiste doit éviter de placer un titulaire de charge publique dans une situation de conflit d'intérêts...

• (1635)

[Français]

Le président: Merci.

Votre temps de parole est écoulé.

[Traduction]

M. Duff Conacher: ... car le code de déontologie des lobbyistes contient une norme concernant le conflit d'intérêts apparent. C'est pourquoi il faut que cette norme fasse partie aussi de la loi.

[Français]

Le président: Je cède maintenant la parole à M. Warkentin, pour cinq minutes.

[Traduction]

M. Chris Warkentin (Peace River, PCC): Merci, monsieur le président.

Je vais changer de sujet.

Lors de la dernière réunion, les témoins ont abordé la question de l'après-mandat, et nous en avons discuté un peu aujourd'hui

également. Bien évidemment, il y a d'importantes règles qui s'appliquent à la Loi sur le lobbying dans ce cas. Certaines communications sont restreintes, bien sûr, dans un poste et une foule de règles s'appliquent dans ce cas.

Que pensez-vous des règles régissant l'après-mandat dans la loi? Doit-on apporter des changements? On entend bien des gens dire qu'il faut apporter des changements, mais personne ne précise lesquels et pourquoi.

La question s'adresse à vous deux, mais j'aimerais peut-être vous entendre, monsieur Conacher.

M. Duff Conacher: Dans l'ensemble, je pense que la commission Oliphant a fait d'excellentes recommandations et la commissaire à l'éthique les a essentiellement toutes faites siennes dans son rapport. Un titulaire de charge publique n'a pas à informer la commissaire qu'il quitte son poste, à moins d'avoir reçu une offre d'emploi pendant qu'il était encore en poste. Elle ne sait pas ce que la plupart des titulaires font après leur départ. Elle ne sait pas s'ils respectent la période de restriction d'un an ou de deux ans prévue dans la Loi sur les conflits d'intérêts, ou de cinq ans, ou s'ils exercent des activités de lobbying pendant cette période...

M. Chris Warkentin: Vous parlez d'une autre loi. Je parle de la Loi sur les conflits d'intérêts.

M. Duff Conacher: Oui.

M. Chris Warkentin: C'est tout ce dont je parle présentement.

M. Duff Conacher: Elle ne sait même pas, en fait, s'ils sont encore en poste. Elle ne sait pas ce qu'ils font, et c'est pourquoi on recommande que tous les titulaires...

M. Chris Warkentin: Vous recommandez que les gens l'avisent lorsque... quoi?

M. Duff Conacher: Lorsqu'ils quittent leur poste, puis qu'ils l'informent de leurs activités pendant toute la période de restriction, afin qu'elle puisse vérifier si les conditions sont bien respectées. Mais comme Lori l'a mentionné...

M. Chris Warkentin: À ce propos, monsieur Conacher, savez-vous si cela respecterait la Charte? Savez-vous si cela serait considéré comme étant légal en vertu de la Charte?

M. Duff Conacher: Bien sûr, dans une société libre...

M. Chris Warkentin: Ce que je veux savoir, c'est si quelqu'un s'est déjà penché sur la question.

M. Duff Conacher: Dans une société libre et démocratique, le volet démocratie l'emporte sur le volet liberté pour faire...

M. Chris Warkentin: Non, je m'interroge au sujet de la Charte. Connaissez-vous quelqu'un qui a examiné la question? Je n'essaie pas de vous mettre sur la sellette.

M. Duff Conacher: Non, mais cela se fait ailleurs. Encore une fois, la commission Oliphant a recommandé fermement que la commissaire soit informée et qu'elle donne son approbation, car la période de restriction fait partie du service public. Les titulaires de charge publique sont encore régis par la loi pendant cette période.

De plus, certaines règles s'appliquent indéfiniment. D'un certain point de vue, tout le monde devrait faire l'objet d'un suivi indéfiniment, car l'une des grandes règles... Il faut qu'il y ait une fin, mais ce n'est pas dans la loi. On ne peut pas divulguer à quelqu'un, à quelque moment que ce soit, des informations qui ne sont pas du domaine public.

M. Chris Warkentin: Je pense même que cela déborde le cadre de la loi.

Madame Turnbull.

Mme Lori Turnbull: En particulier dans ce genre de situation, lorsqu'on parle des attentes qu'on peut avoir à l'égard des gens qui quittent une charge publique. D'un côté, je comprends que la commissaire veuille obtenir plus d'informations, plus de rapports réguliers et détaillés, car son mandat précise clairement qu'elle est en quelque sorte responsable de cette période de restriction de un ou deux ans, selon le cas, mais d'un autre côté, elle n'a pas nécessairement les outils pour aller vérifier si ceux qui quittent se conforment bien aux règles.

Par ailleurs, je crois savoir où vous voulez en venir au sujet de la Charte. Jusqu'à quel point peut-on exiger de quelqu'un...

M. Chris Warkentin: Oui.

Mme Lori Turnbull: ... ayant quitté une charge publique qu'il divulgue de l'information sur sa vie professionnelle, et pas seulement le nom de l'entreprise pour qui il travaille. Dans ses recommandations, elle semble vouloir un compte rendu détaillé de ce qu'ils font.

M. Chris Warkentin: C'est ce que nous voulons faire, à mon avis. Nous voulons nous assurer que nos recommandations ne seront pas contestées afin d'éviter de ne plus pouvoir par la suite...

Mme Lori Turnbull: C'est exact.

M. Chris Warkentin: ... établir des règles raisonnables. À mon avis, tout ce dont nous avons besoin s'applique au contrôle des communications. Le reste importe peu. Voyez-vous la situation différemment?

• (1640)

M. Duff Conacher: Il y a un autre élément qui est prévu dans la loi. La commissaire n'a pas précisé ce que cela veut dire, mais un ancien titulaire de charge publique ne doit pas agir de manière à tirer un avantage indu de sa charge antérieure. Je sympathise avec tout ancien titulaire de charge publique qui est régi par cette règle, car la commissaire n'a pas défini ce qui constitue un avantage indu, et en conséquence, il ne sait pas où se trouve la ligne de démarcation. Il se pourrait qu'elle statue à cet égard une fois que le procès de Bruce Carson sera terminé. Si on en croit les allégations, elle pourrait déterminer que Bruce Carson a tiré un avantage indu de son ancienne charge. Il faut que la règle soit claire. C'est préoccupant, car cela porte sur l'utilisation de l'information et des contacts. Il n'y a pas que les activités de lobbying qui nous inquiètent. Nous nous inquiétons aussi du fait que les gens tirent profit de leur ancienne charge publique. Il faut que la règle soit définie plus clairement.

[Français]

Le président: Je vous remercie de votre réponse.

Je cède la parole à Mme Borg, pour une période de cinq minutes.

Mme Charmaine Borg (Terrebonne—Blainville, NPD): Merci beaucoup, monsieur le président.

J'aimerais également remercier nos témoins d'aujourd'hui de leurs présentations et aussi de leurs réponses à nos questions.

Ma première question s'adresse à Mme Turnbull.

Vous avez dit qu'il fallait vraiment un équilibre entre les règles à suivre et les principes. Selon vous, retrouve-t-on cet équilibre dans la loi actuelle? Sinon, que faudrait-il faire pour atteindre cet équilibre?

[Traduction]

Mme Lori Turnbull: À mon avis, la loi actuelle ainsi que le ton et le contenu des recommandations de la commissaire penchent davantage du côté des règles que des principes. Si vous prenez le code de déontologie, il me semble qu'on y trouve un meilleur équilibre entre les règles et les principes que dans la Loi sur les conflits d'intérêts. La Loi sur les conflits d'intérêts semble mettre l'accent sur les types particuliers d'agissements répréhensibles.

Les idées de la commissaire visent essentiellement à éliminer les échappatoires, à corriger certains problèmes qui ne sont pas mentionnés dans la loi, et à ramener le seuil pour la divulgation des cadeaux de 200 à 30 \$. À mon avis, il n'y a aucun équilibre à l'heure actuelle. Cela incite les ministres, et tous ceux qui sont régis par la loi, à ne pas s'interroger sur les fondements mêmes d'un comportement éthique, mais à s'arrêter plutôt à des cas particuliers où ils pourraient ne pas respecter les règles afin d'éviter la mauvaise presse si quelqu'un le découvre.

[Français]

Mme Charmaine Borg: Merci beaucoup de cette réponse.

Vous me corrigerez si j'interprète mal vos propos, mais vous suggérez qu'on devrait mettre davantage l'accent sur les principes. Si c'est le cas, comment renforcer ces principes? Comment les promouvoir? Cela pourrait-il se faire en accordant plus de place à l'éducation? De fait, on a entendu d'autres témoins dire que la commissaire n'avait pas assez de temps pour s'asseoir avec les députés afin de leur expliquer les principes et les règlements ainsi que ce qui doit être suivi. Devrait-on avoir plus de principes et aussi faire en sorte qu'ils soient bien respectés par les députés et les ministres?

[Traduction]

Mme Lori Turnbull: J'ai fait valoir par le passé qu'il serait sans doute préférable de privilégier l'éducation et la communication plutôt que les sanctions, la coercition, etc. La commissaire semble avoir déjà beaucoup de pain sur la planche, et elle veut pouvoir surveiller encore plus d'éléments.

Je ne sais pas ce qu'il faudrait faire pour mettre en place un véritable programme d'éducation. Ce que j'entends par éducation, c'est le fait d'avoir plus de communications et plus de discussions sur les normes que l'on veut voir respecter.

Quand on se concentre trop sur les règles, on peut facilement perdre de vue l'objectif premier de tout cela. Si on discute des principes, il serait sans doute bon que tout le monde garde un œil sur l'objectif premier.

Il serait sans doute bon également, comme l'a mentionné elle-même la commissaire, de s'attarder — dans le cadre de l'examen de la loi par exemple — sur les définitions des conflits d'intérêts, et de le faire en amont plutôt qu'en aval.

Le fait de modifier les définitions et d'avoir plus de discussions en amont aurait une incidence même sur l'éducation.

[Français]

Mme Charmaine Borg: Monsieur Conacher, avez-vous des commentaires à faire à ce sujet?

[Traduction]

M. Duff Conacher: La formation est importante. Il devrait y en avoir au départ. La commissaire tient une rencontre annuelle à laquelle tous les titulaires de charge publique, ou un membre de leur personnel, sont tenus d'assister pour faire le point, mais il devrait y avoir aussi de la formation au départ.

Les principes sont une bonne chose, mais ils sont tellement vagues qu'ils ne veulent rien dire. Personne ne respecte les principes énoncés dans le code de déontologie des députés, car il établit des normes impossibles. L'un des principes veut qu'ils remplissent leurs fonctions en respectant les normes les plus élevées qui soient, d'une manière qui résiste à l'examen public le plus minutieux et qui va au-delà d'une stricte observation de la loi. Comment peut-on faire pour arriver? Comment peut-on faire pour s'assurer que chaque geste posé résiste à l'examen public le plus minutieux qui soit et aille au-delà d'une stricte observation de la loi? Où se trouve la ligne de démarcation?

Le problème inhérent aux principes, c'est qu'ils n'établissent pas de lignes de démarcation. Les deux lignes de démarcation qu'il faut établir sont la règle touchant le conflit d'intérêts apparent, qu'il faut préciser, et la règle touchant le conflit d'intérêts potentiel ou prévisible. Ajouter cela et supprimer l'échappatoire que constitue la notion d'application générale qui permet à quelqu'un de participer à des discussions ou à des décisions dans lesquelles il a un intérêt financier parce qu'il s'agit d'une question de nature générale. Une personne ne devrait pas avoir le droit de participer à des discussions ou à des décisions, même de nature générale, dans lesquelles elle a un intérêt financier.

Voilà deux règles qu'il faudrait établir. Les autres principes sont bons, mais ils ne permettront jamais d'établir des lignes de démarcation. Les mots utilisés sont si vagues et généraux qu'ils en perdent toute signification. On aboutit ainsi à des normes qui ne veulent rien dire.

● (1645)

[Français]

Le président: Merci, madame Borg. Votre temps de parole est écoulé.

C'est maintenant au tour de Mme Davidson, qui dispose de cinq minutes.

[Traduction]

Mme Patricia Davidson (Sarnia—Lambton, PCC): Merci beaucoup, monsieur le président.

Je remercie nos deux témoins de leur présence. Vous avez tous les deux fait des exposés très intéressants. Vous nous avez donné beaucoup de renseignements qui nous seront très utiles pendant notre examen.

J'ai une question à vous poser, et je crois que vous avez abordé le sujet vaguement tous les deux.

Monsieur Conacher, vous avez parlé de la définition d'un avantage indu pour un ancien titulaire de charge publique, et madame Turnbull, vous avez parlé de certaines définitions.

Y a-t-il d'autres définitions dans la loi actuelle que nous devrions envisager de modifier? Certaines sont-elles trop générales ou trop étroites? Y aurait-il lieu même d'en ajouter?

Mme Lori Turnbull: Si on devait mettre l'accent sur un élément, à mon avis, ce serait le suivant. La commissaire a parlé des cadeaux et autres avantages, et elle affirme que tout cadeau de plus de 200 \$ doit être divulgué. Les ministres pensent souvent que tant que le cadeau ne dépasse pas un certain montant, c'est acceptable. Elle n'est pas de cet avis et fait valoir qu'un cadeau de faible valeur peut aussi être inacceptable.

Je comprends l'idée en théorie, mais je ne sais pas où elle veut en venir. Elle avance cette idée, mais elle ne donne aucune explication. Elle ne donne pas un exemple d'un cadeau qui ne vaudrait que 50 \$ et qui serait inacceptable.

Le problème ici, c'est qu'on ne comprend pas. Il faut avoir plus d'explications. Je crois que c'est ce que souhaite la commissaire, mais il n'y a pas de recommandation en ce sens ou d'exemple d'un cadeau de faible valeur qui serait inacceptable.

Cette idée a besoin d'être étoffée, à mon avis, pour permettre aux ministres et aux députés, et à tous ceux qui sont régis par le code, de bien comprendre de quoi il s'agit.

Mme Patricia Davidson: Monsieur Conacher.

M. Duff Conacher: En fait, elle a publié un livret de quelques pages contenant des lignes directrices très détaillées sur le sujet, ainsi que beaucoup d'exemples. La question des cadeaux est, en fait, celle qui est la mieux définie dans la loi en raison de ce livret que la commissaire a publié il y a plusieurs années.

Ce qu'il faut définir, ce sont les mots « avantage indu ». À l'heure actuelle, personne ne peut être accusé d'avoir enfreint cette règle, car, comme on l'a vu dans l'affaire impliquant l'ancien ministre Sinclair Stevens, la Cour fédérale a conclu qu'il était coupable de conflit d'intérêts, mais que comme la notion même de conflit d'intérêts n'était pas définie dans la loi, il n'était pas coupable, car il ne pouvait pas savoir où se situait la ligne de démarcation et s'il l'avait traversée.

Parlons maintenant de la notion d'application générale. En quoi consiste une question d'application générale? Il faut aussi définir cette notion. À mon avis, cela peut vouloir dire beaucoup de choses. Pour la commissaire, il se peut que cela ne veuille pas en dire autant. C'est une règle importante qu'on trouve dans le code de déontologie tant des députés que des sénateurs. Quand on dit qu'une personne n'est pas en conflit d'intérêts tant qu'elle traite d'une question d'application générale, on se trouve en présence d'une exemption très large.

Ce sont les deux éléments.

Elle a défini la notion de « rapports officiels importants », à savoir qu'une personne ne peut aller travailler pour quelqu'un avec qui elle a eu des rapports officiels importants. Elle a publié une directive sur le sujet. Elle a publié quelques bulletins d'interprétation, mais les grandes définitions manquantes sont celles d'« avantage indu » et d'« application générale ». Ces deux notions devraient être définies dans un bulletin d'interprétation ou dans la loi même, en particulier.

● (1650)

Mme Patricia Davidson: Très bien, merci.

J'ai une autre question. J'aimerais revenir à la question de l'après-mandat. C'est une question qui aurait grand besoin d'être précisée. Pensez-vous qu'on devrait interdire à tout ancien titulaire de charge publique principal de travailler pour un agent non partisan du Parlement?

M. Duff Conacher: D'aller travailler...

Mme Patricia Davidson: Pensez-vous qu'un titulaire de charge publique principale devrait être autorisé à aller travailler pour l'un ou l'autre des agents du Parlement?

M. Duff Conacher: Je ne vois pas vraiment de conflit ici. Voulez-vous dire tout de suite au lieu d'avoir à attendre un certain temps?

Mme Patricia Davidson: Oui.

M. Duff Conacher: Si le titulaire a eu des rapports officiels importants pendant sa dernière année en poste, la règle veut qu'il ne puisse le faire pendant une période de un ou deux ans. Autrement, je ne vois pas vraiment de conflit dans le fait d'aller travailler pour un de ces agents.

Mme Patricia Davidson: Madame Turnbull.

Mme Lori Turnbull: Je peux comprendre comment la situation pourrait être différente si la personne en question travaille pour le cabinet d'un ministre. Elle a alors beaucoup d'occasions de traiter avec la Commissaire à l'information ou la Commissaire à la protection de la vie privée, entre autres. C'est ce que vous voulez dire, non?

Mme Patricia Davidson: Oui, c'est cela.

Mme Lori Turnbull: On ne parle pas du même type de relations que l'on pourrait entretenir avec une organisation qui fait du lobbying auprès du cabinet d'un ministre. La relation entre le cabinet d'un ministre et la commissaire au lobbying est de nature administrative. Alors, je ne vois pas vraiment de problème. En même temps, une situation peut donner l'impression... Par exemple, si le bureau d'une commissaire compte sur plusieurs anciens membres du personnel d'un parti politique en particulier, on pourrait s'interroger sur la composition de l'équipe et sur les conséquences de cette composition sur les activités du bureau. Vous pouvez vous imaginer les répercussions que cela pourrait avoir sur le plan politique. La situation pourrait éclater, ou non. Ça pourrait être amusant.

[Français]

Le président: Je vous remercie de votre réponse.

[Traduction]

Mme Patricia Davidson: Merci beaucoup.

[Français]

Le président: Monsieur Boulerice, c'est à vous pour une période de cinq minutes.

M. Alexandre Boulerice: Cinq minutes? C'est super.

Madame Turnbull, vous avez participé à la commission Oliphant. J'aimerais que vous nous indiquiez quelles sont les recommandations de cette commission que vous aimeriez voir mises en oeuvre aujourd'hui et qui ne l'ont pas été.

[Traduction]

Mme Lori Turnbull: Je vais m'attarder sur la question du conflit d'intérêts apparent. C'est un point sur lequel les autres codes mettent l'accent, y compris certains codes provinciaux. Bon nombre de codes d'éthiques définissent ce qu'est un conflit d'intérêts réel, potentiel ou apparent. La notion d'apparence est... Je comprends ce que veut dire la commissaire lorsqu'elle dit que ce n'est pas écrit

dans le code, mais le code y en fait tout de même allusion, puisqu'il demande aux titulaires d'une charge publique d'analyser une situation du point de vue du citoyen ordinaire. Un titulaire qui reçoit un cadeau doit se demander ce qu'en penserait le citoyen ordinaire. La situation soulèverait-elle des doutes raisonnables dans son esprit?

Ça va, mais la notion d'apparence force en quelque sorte le titulaire d'une charge publique à analyser la situation du point de vue du public et donc de façon beaucoup plus détaillée; quelle image cela envoie-t-il et comment cela sera-t-il présenté dans les médias? Quelles seraient les conséquences sur une campagne électorale? Si l'on revient à l'idée principale, le titulaire d'une charge publique serait peut-être plus enclin à respecter les normes en matière d'éthique et à se distancer de situations qui pourraient faire mal paraître tout le monde.

Dans les années 1960, lorsque le premier ministre Pearson s'est trouvé confronté à un problème d'éthique au sein de son cabinet, ce n'est pas la situation elle-même qui le préoccupait le plus. Il s'inquiétait davantage de la perception selon laquelle un acte répréhensible avait été commis. Vous le savez mieux que moi, sur le plan politique, c'est un sérieux problème. Lorsque tout le monde considère une situation comme étant problématique, il est nécessaire, sur le plan politique, de tenter de la gérer. Je ne vois aucune raison de ne pas ajouter la notion d'apparence de conflit d'intérêts et quel en serait le désavantage.

• (1655)

[Français]

M. Alexandre Boulerice: Selon vous, cela améliorerait la loi actuelle.

Je suis plutôt favorable à cette proposition et au fait d'inclure la notion d'apparence de conflit d'intérêts.

Par ailleurs, notre expérience démontre qu'il peut parfois y avoir des journalistes ou des médias qui feront un scandale avec trois bouchons et deux stylos, par intérêt politique. Même pour le public, l'apparence de conflit d'intérêts peut être assez variable selon l'idéologie, la sensibilité ou les intérêts partisans.

Comment faire pour que cette notion d'apparence de conflit d'intérêts ne devienne pas une foire?

[Traduction]

Mme Lori Turnbull: Je ne crois pas que ce soit possible de l'éviter. Si l'on tente de mettre trop de choses dans le code, on risque d'avoir la fausse impression que le code englobe tout, alors que c'est impossible. Des gens font de fausses accusations d'actes répréhensibles simplement pour causer des dommages politiques et les raisons sont évidentes.

Aussi, l'électeur ne peut voter qu'une seule fois dans le cadre d'une élection. Donc, s'il prend son information dans les journaux, sa perception et ce qu'il fait avec l'information qu'il accumule, que ce soit sur un scandale, l'économie, les soins de santé ou autre, influenceront son choix. Plusieurs facteurs peuvent influencer son choix, comme le fait qu'un titulaire d'une charge publique ait communiqué ou non les renseignements qu'il doit communiquer en temps opportun ou qu'il y ait ou non un conflit d'intérêts apparent. Sur le plan de la responsabilisation des titulaires pour ce genre de choses, c'est le système avec lequel nous devons composer.

[Français]

Le président: Je dois vous arrêter.

Je cède la parole à M. Warkentin.

[Traduction]

M. Chris Warkentin: J'aimerais poursuivre dans la même veine, madame Turnbull.

Les membres assis de ce côté-ci ne seront peut-être pas d'accord avec vous sur ce dernier point. L'électeur peut ne pas faire son choix en fonction de ce qu'il lit dans les journaux, mais nous sommes nombreux ici à nous préoccuper de notre réputation, de la valeur de celle-ci et de notre intégrité.

Lorsque je regarde les députés des autres partis à la Chambre, je vois des gens intègres, pas des gens corrompus. Malheureusement, ce n'est pas toujours l'image du Parlement que projettent les journaux. À mon avis, les politiciens devraient jouir de la même protection à laquelle les membres de la communauté médicale ou d'autres professionnels ont droit lorsqu'ils font face à de fausses allégations.

Ce qui m'inquiète en tant que politicien, c'est que la seule chose que j'ai à offrir aux citoyens... Tous les quatre ans, je dois lutter pour mon emploi. Je dois soumettre de nouveau ma candidature. Les fausses allégations portées à mon endroit pourraient nuire à ma capacité de faire mon travail.

Les professionnels du secteur de la santé jouissent de plusieurs mécanismes pour protéger leurs titres de compétences jusqu'à ce qu'un jugement soit rendu quant à la véracité des allégations portées contre eux.

Auriez-vous une idée sur la façon de protéger les gens intègres contre de fausses allégations? Comment le bureau peut-il satisfaire la responsabilité qu'il a de maintenir l'intégrité des titulaires tout en faisant preuve de transparence aux yeux de la population, comme le souligne M. Conacher?

Nous sommes un peu coincés. D'un côté, nous voulons faire preuve de transparence dans ce processus, mais d'un autre côté, nous voulons protéger la réputation de ceux qui dépendent de leur réputation pour gagner leur vie.

M. Duff Conacher: Il est impossible d'empêcher les gens de porter de fausses accusations. Une mesure de protection contre cela consiste à poursuivre la personne en vertu de la loi sur la diffamation.

Si la commissaire à l'éthique...

• (1700)

M. Chris Warkentin: Je vous arrête tout de suite, monsieur Conacher. Lorsqu'ils sont dans la Chambre, les députés ne sont pas assujettis à la loi sur la diffamation.

M. Duff Conacher: C'est vrai, mais j'allais justement dire qu'une de nos recommandations est d'adopter une règle sur l'honnêteté en politique qui serait applicable à la Chambre, au Parlement, aux comités parlementaires, enfin, partout. Il s'agit d'une des choses les plus importantes à adopter pour mettre fin à cette manipulation et contre-manipulation de l'information et aux fausses allégations. Il faudrait appliquer une telle règle partout. Ce critère d'honnêteté figure déjà au code de déontologie des députés et au guide de la responsabilisation, ainsi qu'au Code de déontologie des fonctionnaires. Le code de déontologie des députés précise que les députés doivent agir en toute honnêteté, mais cette règle n'a pas force de loi.

M. Chris Warkentin: Selon vous, ce bureau, ou même la commissaire, devrait-il avoir la capacité d'obliger les titulaires à faire

preuve d'honnêteté? Plutôt que de passer par les tribunaux, devrait-on donner ce pouvoir au bureau?

M. Duff Conacher: La commissaire est en fait un tribunal administratif. Elle a déjà des pouvoirs quasi judiciaires. Elle prend des décisions et fait respecter la loi. Elle rend des jugements de culpabilité.

Une norme en matière de conflit d'intérêts apparent doit être accompagnée d'un règlement qui explique ce qu'est un conflit d'intérêts apparent. Sinon, la commissaire doit publier un bulletin d'interprétation, car personne ne pourra porter d'accusations. En raison de toutes les situations potentielles qui existent, il serait injuste d'adopter la notion d'apparence ou de conflit d'intérêts potentiel sans les définir.

Pour l'heure, personne ne peut contester les décisions de la commissaire à l'éthique devant les tribunaux, même si elle commet une erreur de fait ou de droit. Ce n'est pas possible et cela doit changer. N'importe qui devrait pouvoir interjeter appel de ses décisions devant les tribunaux, surtout si de nouvelles notions, comme la notion d'apparence, ou de nouvelles sanctions sont ajoutées. Tous les accusés devraient jouir de l'application régulière de la loi, comme le souligne M. Calkins, afin de pouvoir contester devant les tribunaux la décision de la commissaire s'ils s'y opposent.

M. Chris Warkentin: Le problème pour les politiciens, c'est que dès que leur cas est porté devant les tribunaux, ils perdent la bataille de l'opinion publique. Les dommages sont faits, l'allégation est confirmée. L'opinion publique est bien établie au moment où l'affaire est présentée devant la cour.

Je parle de fausses allégations dont la véracité peut être établie par le bureau de la commissaire dans le cadre du processus initial. Il existe déjà des dispositions qui assurent la confidentialité des dossiers jusqu'à ce qu'un jugement soit rendu ou jusqu'à ce qu'une enquête confirme qu'il y a eu un manque de professionnalisme.

M. Duff Conacher: Je comprends et je veux être très clair: nous ne demandons pas à ce que les enquêtes soient rendues publiques, seulement les jugements. Si l'accusation n'a pas été portée publiquement et que l'accusé est innocenté, il n'est pas nécessaire que son nom figure dans le jugement. Il faudrait juste publier un résumé du dossier pour montrer au public que la commissaire à l'éthique a étudié la plainte.

M. Chris Warkentin: Vous convenez que le dossier devrait demeurer confidentiel jusqu'à ce qu'un jugement soit rendu.

M. Duff Conacher: Oui. Je n'ai rien contre l'idée que les enquêtes et les examens demeurent confidentiels, mais le jugement devrait être rendu public. Au cours des cinq dernières années, 83 plaintes ont été déposées auprès de la commissaire, mais on ignore ce qu'elle a fait dans ces dossiers. Tout ce que nous savons, c'est qu'elle les a toutes rejetées. Par conséquent, nous ignorons si elle a fait son travail.

Les hauts fonctionnaires du Parlement jouent le rôle de chien de garde. Ce sont, en quelque sorte, des tsars, mais il faut qu'ils soient tenus de rendre des comptes pour montrer qu'ils font leur travail. C'est la raison pour laquelle il faut accroître le niveau de transparence...

[Français]

Le président: Merci de...

[Traduction]

M. Duff Conacher: ... mais je le répète, il n'est pas nécessaire de publier le nom de la personne ayant fait l'objet des accusations si elle est innocentée.

[Français]

Le président: Je vous remercie de votre réponse. Malheureusement, le temps de parole est écoulé.

Nous avons un autre sujet à l'ordre du jour qui sera discuté à huis clos.

Je veux remercier les témoins d'être venus discuter de ce sujet aujourd'hui.

Je vais donc suspendre la séance pendant quelques minutes afin de vous laisser partir. Nous reviendrons dans quelques minutes pour poursuivre la séance à huis clos.

[La séance se poursuit à huis clos.]

Publié en conformité de l'autorité
du Président de la Chambre des communes

PERMISSION DU PRÉSIDENT

Il est permis de reproduire les délibérations de la Chambre et de ses comités, en tout ou en partie, sur n'importe quel support, pourvu que la reproduction soit exacte et qu'elle ne soit pas présentée comme version officielle. Il n'est toutefois pas permis de reproduire, de distribuer ou d'utiliser les délibérations à des fins commerciales visant la réalisation d'un profit financier. Toute reproduction ou utilisation non permise ou non formellement autorisée peut être considérée comme une violation du droit d'auteur aux termes de la *Loi sur le droit d'auteur*. Une autorisation formelle peut être obtenue sur présentation d'une demande écrite au Bureau du Président de la Chambre.

La reproduction conforme à la présente permission ne constitue pas une publication sous l'autorité de la Chambre. Le privilège absolu qui s'applique aux délibérations de la Chambre ne s'étend pas aux reproductions permises. Lorsqu'une reproduction comprend des mémoires présentés à un comité de la Chambre, il peut être nécessaire d'obtenir de leurs auteurs l'autorisation de les reproduire, conformément à la *Loi sur le droit d'auteur*.

La présente permission ne porte pas atteinte aux privilèges, pouvoirs, immunités et droits de la Chambre et de ses comités. Il est entendu que cette permission ne touche pas l'interdiction de contester ou de mettre en cause les délibérations de la Chambre devant les tribunaux ou autrement. La Chambre conserve le droit et le privilège de déclarer l'utilisateur coupable d'outrage au Parlement lorsque la reproduction ou l'utilisation n'est pas conforme à la présente permission.

Aussi disponible sur le site Web du Parlement du Canada à l'adresse suivante : <http://www.parl.gc.ca>

Published under the authority of the Speaker of
the House of Commons

SPEAKER'S PERMISSION

Reproduction of the proceedings of the House of Commons and its Committees, in whole or in part and in any medium, is hereby permitted provided that the reproduction is accurate and is not presented as official. This permission does not extend to reproduction, distribution or use for commercial purpose of financial gain. Reproduction or use outside this permission or without authorization may be treated as copyright infringement in accordance with the *Copyright Act*. Authorization may be obtained on written application to the Office of the Speaker of the House of Commons.

Reproduction in accordance with this permission does not constitute publication under the authority of the House of Commons. The absolute privilege that applies to the proceedings of the House of Commons does not extend to these permitted reproductions. Where a reproduction includes briefs to a Committee of the House of Commons, authorization for reproduction may be required from the authors in accordance with the *Copyright Act*.

Nothing in this permission abrogates or derogates from the privileges, powers, immunities and rights of the House of Commons and its Committees. For greater certainty, this permission does not affect the prohibition against impeaching or questioning the proceedings of the House of Commons in courts or otherwise. The House of Commons retains the right and privilege to find users in contempt of Parliament if a reproduction or use is not in accordance with this permission.

Also available on the Parliament of Canada Web Site at the following address: <http://www.parl.gc.ca>