
Table ronde sur l'intégrité et les conflits d'intérêts

par Gregory Evans, Wayne Mitchell, Robert Clark, Ted Hughes et Derril McLeod

En octobre 1995, le Comité mixte spécial sur un code d'éthique a entendu le témoignage de cinq hauts fonctionnaires provinciaux qui sont chargés de ce domaine dans leur assemblée législative respective. Le présent article constitue une version légèrement modifiée de leurs interventions des 18 et 23 octobre. Gregory T. Evans est commissaire à l'intégrité au Gouvernement de l'Ontario. Wayne Mitchell est le commissaire aux intérêts des parlementaires de la province de Terre-Neuve. Robert Clark est le commissaire à la déontologie de la province de l'Alberta. Ted Hughes est le commissaire aux conflits d'intérêts pour la province de la Colombie-Britannique. Derril McLeod est le commissaire aux conflits pour la province de la Saskatchewan.

Gregory Evans (Ontario) : La Loi de 1994 sur l'intégrité des députés a été promulguée le 6 octobre 1995. Cette loi remplace la Loi sur les conflits d'intérêts des membres de l'Assemblée, qui avait été promulguée le 1^{er} septembre 1988. Les deux lois, qui s'appliquent à tous les députés de l'Assemblée législative, contiennent également certaines dispositions particulières qui visent les membres du Conseil exécutif et les anciens députés. J'occupe le poste de commissaire depuis l'entrée en vigueur de la première loi. Le changement de nom avait pour but de mettre l'accent sur les aspects positifs de la mesure législative en éliminant la connotation péjorative associée à l'expression «conflit d'intérêts». Il reflète également un élargissement du champ d'application de la loi.

La loi va au-delà des questions purement économiques. Elle s'intéresse en effet à la conduite personnelle et aux usages et procédures qui ont été adoptés au fil des ans par l'Assemblée législative de l'Ontario et que nous avons appelé les «conventions parlementaires ontariennes».

Ces conventions interdisent, par exemple, aux membres du Conseil exécutif de venir défendre ou appuyer des causes devant une commission, un conseil ou tout autre organisme provincial relevant de leur compétence. Elles interdisent également à tous les députés et à leur personnel de communiquer avec des membres du corps judiciaire au sujet d'une affaire portée devant les tribunaux ou de prendre contact

avec des fonctionnaires de la cour ou de la police pour discuter de questions touchant l'exercice de leurs fonctions officielles.

Une loi de ce genre comporte généralement un préambule. Il s'agit d'une déclaration inattaquable des principes généraux auxquels doivent se conformer les députés et d'un énoncé des motifs qui ont amené l'Assemblée législative à édicter cette loi et auxquels il pourrait être utile de se reporter pour interpréter les ambiguïtés éventuelles.

Dans un gouvernement parlementaire, la franchise et l'équité devraient revêtir une importance suprême. La défense de ses intérêts propres d'une manière socialement acceptable constitue un droit tout à fait naturel. Elle pose problème lorsque ce droit empiète sur les droits d'autrui. Survient alors une confrontation qui, dans la vie de tous les jours, sera résolue par consentement mutuel, par arbitrage ou par décision judiciaire. Ce n'est pas un conflit d'intérêts à proprement parler, puisque ni l'éthique ni la moralité ne sont en cause.

Par contre, lorsqu'une personne est élue à une charge publique, elle devient fiduciaire des intérêts d'autrui, lesquels peuvent entrer en conflit avec ses intérêts personnels. Dans un tel cas, le titulaire de charge publique intègre réglera ce conflit dans l'intérêt public, non pas à cause de la loi, mais parce que sa conscience, formée par les études, l'éducation et l'expérience, lui dictera la conduite à tenir.

Il n'est pas besoin de règles administratives ni de codes d'éthique légiférés pour régir la conduite d'un député

honorables, pas plus que ces règles ne pourront empêcher les errements de celui qui ne possède pas l'intégrité voulue.

La *Loi sur l'intégrité* n'a pas pour but d'imposer des normes éthiques élevées aux parlementaires, car nous nous attendons de tous ceux qui ont aspiré à une charge publique qu'ils possèdent les qualités morales leur donnant droit au titre d'honorable. Il s'agit plutôt d'une norme au regard de laquelle des médias et un public toujours plus cyniques et méfiants pourront évaluer la conduite des députés. Elle n'apaisera pas les critiques les plus féroces, mais le député dont la conduite est mise en cause pourra se rassurer en sachant qu'il respecte la norme qui servira également à juger ses pairs.

Les parlementaires, qu'ils soient nommés au Sénat ou élus à la Chambre des communes, occupent une position de confiance. Ils représentent la population et devraient être tenus responsables de leurs actes. Cette responsabilité exige de la franchise et s'accompagne du droit d'enquêter et de recommander des sanctions en cas d'abus de confiance.

Gregory Evans

On n'a pas de données précises permettant d'affirmer que la corruption parmi les élus a augmenté ou diminué au cours des dernières années. Toutefois, nier son existence reviendrait non seulement à fermer les yeux sur le passé, mais à ne tenir aucun compte des nombreuses allégations d'inconduite à tous les paliers de gouvernement et des condamnations criminelles, pas si rares que cela, dans des affaires de corruption.

Le gouvernement brasse beaucoup d'affaires et doit, à ce titre, adopter des valeurs et un code de conduite dont un agent indépendant devra s'assurer qu'ils sont effectivement respectés. La population ne se satisfait plus de vaines paroles. Selon une enquête menée aux États-Unis et dont les résultats ont été publiés dans l'édition du 24 août 1993 du *Globe and Mail*, 20 p. 100 des 1 000 plus importantes entreprises des secteurs tertiaire et industriel de ce pays se sont dotées d'un agent de l'intégrité.

Ce souci de l'éthique est apparu dans les années 1980, à une époque où l'industrie américaine de la défense a dû faire face à de nombreuses allégations de fraude et de surfacturation à l'endroit du gouvernement. Des scandales boursiers entourant des délits d'initié, commis au Canada et aux États-Unis, sont venus confirmer la nécessité d'établir des codes d'éthique et une législation à cet égard. C'est donc une question qui prend de l'ampleur, et l'on peut honnêtement présumer qu'il n'y a pas de fumée sans feu.

Je ne pense pas que, dans le climat social actuel, les gouvernements pourront retarder bien longtemps l'imposition de règles de conduite sévères à leurs membres. Quelle forme doivent prendre ces règles? Un code écrit, un ensemble de lignes directrices ou une loi qui établira clairement la distinction entre le bien et le mal?

Dans le cas des gouvernements, j'estime que la promulgation d'un texte législatif constitue le meilleur moyen d'obtenir le résultat désiré, à savoir gagner la confiance de la population envers les députés censés la servir. L'approche législative a l'avantage de permettre aux aspirants à une charge publique d'étudier les dispositions de la loi avant de se porter candidats. Ainsi, ils savent dans quoi ils s'embarquent.

Qui devrait être visé par la loi? Je ne crois pas que les sénateurs et les députés devraient être considérés comme étant assujettis à la même loi. Car, bien que de nombreuses dispositions pourraient s'appliquer autant aux premiers qu'aux seconds, les sénateurs et les députés appartiennent à deux instances distinctes de gouvernement, les uns étant nommés, les autres, élus. Les conditions de leur mandat obéissent à des normes différentes. Les mêmes sanctions pourraient ne pas convenir à ces deux groupes indépendants assumant des responsabilités différentes.

Cela ne veut pas dire qu'une bonne partie de la loi ne pourrait pas s'appliquer aux membres des deux chambres, de la même façon que notre loi fait la distinction entre les membres de l'exécutif, les simples députés et les anciens députés de l'Assemblée législative.

On me pose souvent la question suivante : Pourquoi les députés de l'arrière-ban et de l'opposition devraient-ils se voir imposer la plupart des interdictions que doivent respecter les membres du Conseil exécutif? C'est une question que l'on soulève constamment, étant donné que les gens qui étaient en place lorsque la loi a été adoptée ne sont pas nécessairement les mêmes que ceux qui viennent se confier à moi le lendemain d'un scrutin. Je dois leur dire que, même s'ils n'étaient pas là, ils auraient pu s'informer et savoir de quoi il retournait.

Les députés d'arrière-ban et les députés de l'opposition ne devraient pas être assujettis aux mêmes restrictions que les membres de l'exécutif, mais j'estime qu'ils devraient quand même être assujettis à des restrictions. En bref, c'est simplement parce qu'ils sont membres du Parlement et que leur inconduite pourrait rejaillir non seulement sur eux et sur leur parti politique, mais sur l'institution même du Parlement.

Et c'est contre le Parlement, quelle que soit la couleur politique du gouvernement au pouvoir, que s'exercent les critiques et la méfiance populaires. Il est vrai que vos commettants savent qui vous êtes et connaissent votre affiliation politique, mais si vous déménagez deux circonscriptions plus loin, ils ne savent pas vraiment au juste qui vous êtes. Lorsque l'on critique un député de l'Assemblée législative, un député fédéral ou un sénateur, ce n'est pas

l'individu qui est en cause, c'est simplement le Parlement, le Sénat ou le gouvernement.

Les simples députés siègent à des comités et ils président des comités chargés d'étudier des projets de loi sur lesquels ils ont une importante voix au chapitre. Dans l'accomplissement de leur devoir envers leurs commettants et la population en général, ils ont affaire à de nombreux organismes, conseils et commissions du secteur public qui veulent obtenir des fonds pour diverses organisations. Ce serait faire preuve d'une grande naïveté que de penser qu'ils ne sont pas fréquemment la cible de lobbyistes cherchant à défendre les intérêts de leurs clients.

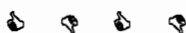
On s'est beaucoup interrogé sur la question de savoir si l'obligation de divulgation devait s'appliquer aux conjoints. Les conjoints, particulièrement les femmes, disent : «C'est mon mari qui a été élu. Je ne suis pas député et je ne vois pas pourquoi on devrait envahir ma vie privée.» En Ontario, nous n'exigeons pas du conjoint qu'il se présente en personne pour faire cette divulgation. Cela dit, nous exigeons des députés qu'ils soient au courant des éléments d'actif et de passif de leur conjoint. Il serait en effet important de connaître les éléments d'actif de la famille d'un député qui se dit au bord de la faillite quand son train de vie prouve le contraire.

Lorsque le conjoint d'un député ne souhaite pas lui révéler ses éléments d'actifs, j'indique sur la déclaration que ces renseignements ne sont pas disponibles. Quand cela paraît dans la presse locale - qui est friande de ce genre de chose -, les voisins curieux présumant que le conjoint en question possède un compte de banque en Suisse, un yacht à Fort Lauderdale et un condo à Whistler. En général, l'année suivante, le conjoint communique tous les renseignements voulus.

Qui devrait être commissaire? Je pense que le commissaire devrait être nommé par résolution de la Chambre des communes. Pour ma part, je suis nommé par le biais d'une résolution de l'Assemblée législative. Nous sommes une demi-douzaine de hauts fonctionnaires à faire partie de ce «club fermé», dont le vérificateur provincial, l'ombudsman, le responsable du financement des élections, le commissaire à la vie privée et le commissaire à l'environnement.

Cela confère au titulaire l'indépendance dont il a besoin pour remplir ses fonctions. Son mandat devrait être d'au moins cinq ans, de façon à chevaucher les appels aux urnes. Son mandat devrait aussi être renouvelable.

Je ne vois pas pourquoi cette fonction ne pourrait pas être occupée par un fonctionnaire nommé à la suite d'une résolution de la Chambre des communes. Je pense qu'on pourrait aller le chercher là où il est et lui confier cette charge en élargissant un peu ses pouvoirs et sensiblement son autonomie.



Wayne Mitchell (Terre-Neuve) : Après l'élection générale du 3 mai 1993, une des premières mesures qu'ait prises

l'administration libérale de Clyde Wells a été d'adopter un projet de loi régissant les conflits d'intérêts à l'intention des membres de l'assemblée législative et des ministres. Cette loi a remplacé les lignes directrices en matière de conflits d'intérêts chez les ministres qui existaient depuis 1982.

Le cadre législatif régissant les conflits d'intérêts des députés provinciaux de Terre-Neuve et du Labrador impose aux députés et aux ministres certaines normes de conduite destinées à éviter que ces personnes n'utilisent leurs charges dans leur propre intérêt et ceux de leur famille; à cet effet, il prévoit la nomination d'un commissaire indépendant ayant le pouvoir de se prononcer sur la façon dont les députés respectent la loi, celui de tenir des enquêtes et celui de recommander à l'assemblée législative des sanctions en cas de violation de ces normes. Cette loi prévoit la divulgation au commissaire de tous les intérêts privés que possèdent les députés et leurs familles, et ce sur une base annuelle ou en cas de changement important dans leur situation personnelle. Elle impose l'obligation de divulguer publiquement certains intérêts privés définis que possèdent les députés et leurs familles et elle prévoit la présentation d'un rapport annuel à l'assemblée législative concernant l'application de la loi en général et le bureau du commissaire en particulier. Les normes légales en matière de conflits d'intérêts à Terre-Neuve établissent certaines règles que les députés doivent respecter dans l'exécution de leurs charges publiques. Ces normes constituent également pour les tiers un moyen objectif de vérifier que les fonctions publiques sont bien séparées des affaires privées des députés. Plus précisément, notre loi contient certaines interdictions, notamment :

- l'article 22, qui traite de trafics d'influence;
- l'article 23, qui porte sur l'utilisation de renseignements d'initiés;
- l'article 24, qui concerne les cadeaux et les avantages personnels;
- l'article 28, qui traite de la vente d'investissements comme moyen d'échapper à ses obligations;
- l'article 32, qui interdit de conclure des contrats avec le gouvernement dans certaines circonstances;
- et l'article 33, qui est une disposition générale relative à la participation à des décisions favorisant des intérêts personnels.

En plus des normes qui s'appliquent à tous les députés de l'assemblée législative, la loi de Terre-Neuve contient certaines dispositions qui tiennent compte du caractère particulier de la position des ministres. L'article 27, notamment, interdit aux ministres d'exercer des activités commerciales; l'article 29 énonce que les ministres ne devraient pas se laisser influencer par des offres d'emplois; l'article 30 énonce que les ministres ne peuvent conclure un contrat ou obtenir des avantages dans un délai d'un an après avoir quitté un ministère ou un organisme du gouvernement, à moins que le commissaire ne les y autorise;

et, aux termes de l'article 33, les ministres ne participent pas aux décisions de leur ministère ou du cabinet qui peuvent favoriser leurs propres intérêts privés.

Compte tenu de l'attention qu'accorde le public - du moins dans la province que je représente - aux mesures ministérielles, il est indispensable que les ministres respectent scrupuleusement ces normes de conduite plus exigeantes, si l'on veut que la population ait confiance dans la qualité des normes d'éthique gouvernementales.

Wayne Mitchell

Il est incontestable que la disposition la plus contraignante de la loi de Terre-Neuve sur les conflits d'intérêts est l'article 36, qui oblige l'ensemble des députés à divulguer au commissaire tous leurs intérêts financiers et ceux de leur famille. En pratique, la réaction négative qu'a suscitée cette obligation assez vaste s'est atténuée au cours des ans. C'est peut-être parce qu'on accepte plus facilement que le fait d'occuper une charge publique comporte certaines obligations en matière de divulgation. Il est également possible que les députés comprennent mieux que l'attention qu'ils sont régulièrement obligés d'apporter aux rapports entre leurs fonctions publiques et leurs intérêts financiers privés est à l'avantage de tous.

Certains ont critiqué en privé et, dans un cas, contesté publiquement l'obligation qu'impose la loi de Terre-Neuve sur les conflits d'intérêts de déclarer intégralement les intérêts financiers privés du conjoint. Ce sujet est abordé dans les deux rapports annuels que j'ai présentés à l'assemblée législative de Terre-Neuve. Notre époque privilégie les droits et libertés individuels, et il est difficile de convaincre tout le monde de la nécessité d'étendre l'application des normes en matière de conflits d'intérêts aux membres de la cellule familiale. Cela n'a pas empêché un comité spécial de l'assemblée législative de Terre-Neuve de proposer tout récemment encore de reconnaître, par voie législative, la nécessité d'étendre ces normes au conjoint, selon la définition générale donnée à l'alinéa 20g) de notre loi.

La divulgation publique des intérêts financiers aux termes de l'article 37, avec les exceptions de l'article 20, permet à la population d'exercer un certain contrôle sur ces aspects sans immixtion excessive dans les affaires privées des députés et de leurs familles. Les déclarations publiques des membres qui sont prévues par cette loi sont mises à jour tous les ans. En pratique, il est rare que l'on demande d'examiner les rapports de

divulgation publique des députés, mais leur existence permet à la population de s'informer et de tirer des conclusions sur la conformité à l'éthique de la conduite des élus.

Le commissaire aux intérêts des députés est un représentant indépendant de l'assemblée législative, ce qui lui permet de surveiller l'application de la loi. Le commissaire exécute sa mission en rencontrant de façon régulière les députés dans le but de préciser les rapports pouvant exister entre leurs fonctions publiques et leurs intérêts personnels et en leur fournissant des conseils sur la façon d'éviter les situations de conflits d'intérêts.

Je n'ai encore pas eu à recommander de sanctions. En outre, la présentation de rapports annuels à l'assemblée législative au sujet de l'administration de la loi permet à la population de se tenir au courant des questions d'éthique que peut soulever la conduite des députés provinciaux.

La loi sur les conflits d'intérêts de la province de Terre-Neuve permet uniquement au commissaire de procéder à une évaluation objective de la conduite du député en question par rapport aux normes prévues par la loi. Le texte ne mentionne aucunement la question des conflits d'intérêts apparents, comme le fait celle d'autres provinces. Il m'arrive de formuler des suggestions dans le but de renforcer la confiance du public dans les activités des députés, mais il revient aux députés eux-mêmes de veiller à ce que leurs actes soient au-dessus de tout soupçon.

Il est encourageant de noter que certains députés ont été jusqu'à imposer à eux-mêmes et à leur famille des normes plus exigeantes que celles que prévoyait la loi. C'est particulièrement vrai dans le cas des membres du cabinet.

Ce n'est que grâce à un effort collectif que l'on peut veiller à ce que les membres du gouvernement respectent un code d'éthique. Il faut commencer par amener les députés à se conformer strictement à des normes de conduite précises et à toujours agir en tenant compte des réactions que pourrait avoir un public assez bien informé. Le commissaire, de son côté, doit fournir des avis pour éviter l'apparition de situations de conflits d'intérêts. Il a d'ailleurs le pouvoir, en cas de besoin, d'imposer certaines obligations et de proposer des sanctions en cas de violation de ces normes de conduite.

Les titulaires de charges publiques doivent faire preuve d'ouverture et de transparence pour que le public puisse s'informer de leur situation et poser ensuite des jugements éclairés sur la façon dont ces personnes exécutent leurs missions.



Robert C. Clark (Alberta) : La situation de la divulgation publique des intérêts personnels des députés dans ma province est très semblable à la situation qu'a décrite mon collègue de Terre-Neuve.

Je dois signaler que, au départ, certains députés ont manifesté un certain ressentiment à l'égard des obligations en matière de divulgation ou les ont remises en question. Il faut signaler que les députés albertains remplissent un document de divulgation, qu'ils me remettent comme l'exigent mes fonctions de commissaire et que j'examine avec eux et leur conjoint ou conjointe. L'étape suivante consiste à préparer un rapport de divulgation publique. Ce rapport est envoyé au député, qui l'examine avant qu'il soit transmis au bureau du greffier pour divulgation publique.

Le rapport qui est transmis au bureau du greffier en vue d'être divulgué au public ne mentionne pas le nombre d'actions que possède le député concerné ni le montant de ses engagements financiers. Le rapport indique que le député possède des actions dans tel organisme ou telle société ou que celui-ci a une obligation envers telle institution financière ou qu'il a cautionné un prêt consenti par telle compagnie fiduciaire. On a considéré qu'il était suffisant d'indiquer au public la nature des intérêts personnels du député.

Respecter cette loi c'est bien, mais j'invite toujours les députés à faire également ce que j'appelle le test du nez, c'est-à-dire à exercer leur flair. Réfléchissez à ce que vous faites, et si cela ne vous gêne pas qu'on en parle en première page du *Calgary Herald* ou de l'*Edmonton Journal*, c'est que vous avez probablement parfaitement raison de le faire. Le test du nez est un peu plus exigeant que les critères de la loi, mais je crois que ce conseil a été utile à un certain nombre de députés.

Le deuxième commentaire que je souhaite faire concerne l'article 41 de notre loi. Cette disposition est assez particulière parce qu'elle permet à un député de consulter le commissaire et de lui signaler qu'il projette d'effectuer un investissement particulier ou d'apporter un changement important à sa situation financière. Le député peut ensuite demander au commissaire de lui remettre des directives ou des conseils écrits sur la façon dont il devrait agir pour respecter la loi canadienne. Dès que je reçois ce genre d'information, je suis tenu en vertu de la loi de lui fournir une réponse. Si j'ai disposé de tous les renseignements nécessaires et que le conseil fourni est erroné, la responsabilité de l'erreur m'incombe.

Lorsque j'ai été nommé au poste de commissaire il y a bientôt trois ans de cela, un des membres du comité qui recommandait cette approche à l'assemblée législative de l'Alberta m'a dit que je devrais essayer de me comporter comme un prêtre 90 p. 100 du temps et 10 p. 100 comme un policier. J'ai constaté que c'était là un conseil fort utile, et je sais qu'il y a un bon nombre de mes collègues qui ont eux aussi adopté cette approche.

J'aimerais aussi parler des rapports. Tout comme mon collègue de Terre-Neuve, nous présentons un rapport au président de l'assemblée, qui est ensuite examiné par celle-ci. Pour ce qui est des budgets et des modifications législatives, nous faisons rapport à ce que nous appelons le comité des agents législatifs, le comité auquel l'ombudsman, le

vérificateur général, le directeur général des élections et le commissaire à l'information et à la protection de la vie privée présentent leurs propres rapports. C'est ce comité qui s'occupe de notre budget. Il examine également nos demandes de modifications législatives, qu'il présente ensuite directement à l'assemblée.

Bien évidemment, il faut toujours partir de l'idée que tous les députés sont honnêtes. En vertu de la loi, un député peut demander au commissaire d'effectuer une enquête sur sa conduite ou sur celle d'un autre député. Il est arrivé qu'un des ministres du gouvernement de l'Alberta me demandât d'effectuer une enquête au sujet d'allégations qui le concernaient. Il s'agissait de la vente d'actions de Syncrude Canada Limited. Selon des articles dans les médias, la ministre avait utilisé son influence pour fournir des renseignements initiés à une société qui avait acheté des actions de Syncrude. Le frère de la ministre était le président de la société acheteuse. La ministre avait demandé que l'on fasse enquête. L'enquête a été terminée en une semaine. J'ai eu le plaisir de faire savoir à l'assemblée que la ministre avait non seulement eu une conduite sans reproche dans ce cas, mais que la députée avait en outre été au-delà de ce qu'exigeait la loi.

L'important dans cette histoire, c'est que les députés ont pu constater que, après mon enquête et mon rapport, la presse n'a plus parlé de cette histoire. Les nouvelles n'en ont plus parlé. Je ne pense pas qu'on en ait jamais discuté publiquement par la suite.

L'année dernière, un membre de l'opposition est venu me voir et m'a dit très franchement qu'il avait contrevenu à la loi. Il participait en tant qu'associé à une petite entreprise qui avait effectué des travaux pour le ministère des Travaux publics. Ce député est venu me voir pour me demander d'effectuer une enquête. C'est ce que j'ai fait. Le député avait été très direct et très ouvert à ce sujet. Il a fini par rembourser le bénéfice qu'il avait réalisé sur les travaux effectués pour le ministère des Travaux publics. Le rapport a été transmis à l'assemblée législative. J'ai indiqué qu'il avait effectivement contrevenu à la loi, mais que, d'après moi, ce n'était pas intentionnel. J'ai recommandé qu'on n'impose aucune sanction dans ce cas.

En fin de compte, il n'y a qu'un seul article qui a été publié dans les médias albertains au sujet de ce député. Je crois que cela a en fait bien montré que cette personne était fort honnête.



E.N. (Ted) Hughes (Colombie-Britannique) : J'ai été nommé commissaire intérimaire le 1er octobre 1990. Ma nomination par intérim a été confirmée le 23 mai 1991 par l'assemblée législative, qui m'a nommé pour une période de cinq ans. Cela fait donc plus de cinq ans que j'occupe ce poste.

Notre loi vise tous les députés de l'assemblée législative. Elle n'établit aucune distinction, pour ce qui est de son

application, entre les membres du conseil exécutif et les députés de l'assemblée, même s'il y a certains articles qui traitent uniquement du rôle et de la position des membres du cabinet, comme l'article 8, qui interdit le fait d'exploiter une entreprise et d'exercer une profession d'une façon qui empêcherait un membre de l'exécutif d'exercer ses fonctions.

Je vais diviser mes remarques en deux parties. Je vais d'abord décrire rapidement l'expérience de la Colombie-Britannique. Deuxièmement, je vais tenter de préciser comment ce domaine va évoluer, puisque ma dernière année au poste de commissaire aux conflits d'intérêts pour la Colombie-Britannique est déjà bien entamée.

Les trois responsabilités qui m'ont été confiées ne diffèrent pas beaucoup de celles qu'ont décrites aujourd'hui mes collègues de Terre-Neuve et de l'Alberta : premièrement, il y a la divulgation, deuxièmement, un rôle consultatif et troisièmement, un volet enquête. Je vais rapidement parler de ces différents aspects.

Je tiens tout de même à préciser avant de commencer que j'occupe un poste à mi-temps. Ma rémunération ne représente que la moitié de celle du vérificateur général, de l'ombudsman et du commissaire à l'information et à la protection de la vie privée. Ce sont les trois autres hauts fonctionnaires de l'assemblée. C'est moi qui ai proposé cet arrangement parce que mes fonctions ne sont pas aussi exigeantes que celles qu'ils exercent, pour ce qui est du temps qu'il faut leur consacrer et du personnel nécessaire. En un sens, ce poste est aussi important que le leur, mais il n'est pas situé au coeur de l'activité gouvernementale comme le sont les trois autres, en particulier compte tenu du fait que, dans notre province, mes responsabilités visent uniquement les députés, à la différence de l'Alberta où cette loi vise également les hauts fonctionnaires.

Les modalités de divulgation sont identiques pour les 75 députés. Il y a un formulaire sur lequel ils doivent indiquer leurs biens, leurs dettes et leurs sources de revenu. Il y a également un autre formulaire où l'on doit indiquer les participations qu'ont les députés dans des sociétés privées.

Selon notre système, lorsqu'un changement important intervient dans la situation financière d'un député au cours d'une année donnée, il faut remplir un formulaire et le déposer à mon bureau dans les 30 jours.

J'estime avoir bénéficié de la collaboration totale des députés tout au cours de mon mandat. Il est possible que, si les députés ont toujours été prêts à venir me voir tous les ans et à remplir les documents, c'est que, à la différence de ce qui se passe dans certaines autres provinces, ils ne sont pas tenus de chiffrer le montant des biens qu'ils possèdent. Ils sont tenus d'indiquer les biens qu'ils possèdent, ainsi que leur nature, mais ils n'ont pas à me révéler la valeur de ces biens. Je peux le leur demander au besoin, mais je le fais rarement parce que c'est le fait d'être propriétaire du bien ou d'avoir une dette - et non sa valeur - qui peut déclencher le conflit. Je crois que c'est ce qui explique en partie la collaboration dont j'ai bénéficié. Les

conjoint ont d'ailleurs manifesté le même esprit de coopération.

Selon la loi, je suis tenu de rencontrer chaque année le député et son conjoint, si cela est possible. Au cours de ma première rencontre avec le député, j'ai insisté pour que le conjoint y assiste. J'ai été plus laxiste par la suite sur ce point.

Ma deuxième fonction est celle de conseiller, comme l'a mentionné mon collègue de l'Alberta. Il arrive fréquemment que des députés me demandent de fournir une opinion sur certaines questions. Je crois pouvoir dire que la plupart de ces demandes émanent de ministres, mais ce n'est pas toujours le cas.

Vous voudriez certainement savoir quels sont les sujets sur lesquels ils sollicitent mon opinion. Je peux vous dire qu'ils souhaitent que je confirme que le projet qu'ils entretiennent n'est pas visé par une des nombreuses interdictions de la loi.

La principale interdiction est celle de l'article 2.1, qui énonce :

Aucun député ne peut exercer une fonction officielle ou accomplir une tâche officielle s'il se trouve en situation réelle ou apparente de conflit d'intérêts.

La loi définit auparavant ce qu'est un conflit d'intérêts et un conflit d'intérêts apparent.

Je ne pense pas me tromper en disant que la Colombie-Britannique est la seule province où la loi traite des conflits d'intérêts apparents.

Ted Hughes

Cette définition du conflit d'intérêts apparent a été ajoutée par l'assemblée, qui a adopté une modification en 1992; elle reprend pour l'essentiel la définition qu'en avait donnée le juge en chef Parker dans l'enquête Stevens qui avait été menée au cours des années 1980.

L'article qui traite des conflits d'intérêts apparents ne m'a jamais causé de problème. Je sais qu'il s'agit d'une disposition controversée pour certains de mes collègues. Il est vrai que cette disposition impose une norme plus exigeante aux députés, mais je crois pouvoir dire que cela a donné d'assez bons résultats.

La loi interdit également d'utiliser des renseignements d'initiés, d'influencer des personnes en position d'autorité, d'accepter des dons et des avantages et de passer des marchés avec le gouvernement. Les députés m'écrivent en ma capacité de conseiller pour que je leur fournisse une opinion sur ces questions.

Le troisième volet de mes fonctions concerne les enquêtes. Aux termes de la loi, les membres de l'assemblée législative ou les membres du public peuvent solliciter mon opinion lorsqu'ils prétendent qu'il y a eu violation de la loi et précisent qu'il existe des motifs raisonnables de penser qu'il y a eu effectivement

violation de cette loi. Il m'appartient ensuite, si j'estime qu'ils ont établi les faits essentiels, de mener une enquête et de présenter un rapport à l'assemblée. En outre, si je constate qu'il y a eu violation de la loi, il m'est possible de recommander que l'on impose une peine ou une sanction, et c'est l'assemblée législative qui décide s'il y a lieu de donner suite à ma recommandation.

Je suis heureux de pouvoir dire que, au cours de ces cinq années et même davantage, je n'ai jamais eu l'occasion de recommander que l'on impose une peine ou une sanction à un député. Je crois que c'est un bon signe, pour plusieurs raisons. Je n'hésiterais certainement pas à passer aux actes si j'estimais que les circonstances l'exigeaient, mais nous avons réussi à faire fonctionner le système – malgré les enquêtes qui ont eu lieu – sans que cette mesure soit nécessaire.

La dernière partie de mon exposé va porter, comme je l'ai mentionné au départ, sur la façon dont j'entrevois l'avenir. Je vais commencer par poser la question suivante : pourquoi les provinces et les territoires ont-ils adopté une loi et Ottawa un règlement pour les titulaires de charges publiques? Quelle est la raison d'être de ces systèmes?

J'estime que la force d'une nation se nourrit des principes moraux et éthiques qui l'inspirent et que la valeur de ces principes dépend en fin de compte des citoyens qui ont été démocratiquement élus pour diriger notre pays, que ce soit dans les provinces, les territoires ou les municipalités. L'élément central sur lequel s'appuient les principes et valeurs morales et éthiques est l'intégrité, l'honneur et le mérite de nos représentants élus démocratiquement à tous les niveaux de gouvernement.

Je pense que les lois sur les conflits qui se sont multipliées au Canada, au niveau des provinces, au cours des deux à sept dernières années, visaient à solidifier cet élément central et à veiller à ce que les représentants élus ne soient pas tentés de faire passer leur intérêt personnel avant l'intérêt général. C'est probablement ce qui a également été à l'origine du code à l'intention des titulaires de charges publiques en vigueur à Ottawa, mais également à celle de la création de ce comité qui a été chargé d'examiner la situation des parlementaires, des ministres et des secrétaires parlementaires de la Chambre des communes.

Dans l'ensemble, la loi relative aux conflits d'intérêts qui a été adoptée en Colombie-Britannique – et je crois ailleurs aussi au Canada – a permis d'accomplir ce que souhaitaient ces rédacteurs. C'est pourquoi je préconise, pour ce qui est des conflits d'intérêts, de préserver la situation actuelle, avec les conditions imposées, en particulier avec les mécanismes d'exécution.

J'ai toutefois constaté au cours des cinq années pendant lesquelles j'ai occupé ce poste que les conflits d'intérêts ne constituent qu'un aspect, qu'un volet si vous voulez, de l'intégrité, de la moralité, de la confiance et de l'honneur de la fonction publique. Je crois que la loi actuelle, pour ce qui est

de la Colombie-Britannique du moins, devrait viser davantage l'intégrité, la confiance et l'honneur de la fonction publique, comme elle l'a fait pour la notion de conflits d'intérêts.

J'ai l'intention de déposer mon rapport annuel pour l'année 1996 au début de l'année prochaine et de recommander, comme j'y ai fait allusion discrètement dans le passé mais plus nettement dans ce prochain rapport, que l'on insère dans notre loi des articles que l'on retrouve dans les lois en vigueur dans d'autres régions du pays.

La loi sur les conflits d'intérêts des Territoires du Nord-Ouest, commission dont mon collègue l'hon. Greg Evans et moi avons l'honneur de faire partie, dispose que les députés:

accomplissent leurs fonctions et arrangent leurs affaires personnelles de façon à renforcer la confiance du public dans l'intégrité, l'objectivité et l'impartialité des députés.

Il y a bien sûr aussi le code fédéral qu'administre M. Wilson à la demande du Premier ministre et dont la disposition liminaire énonce :

Les détenteurs de charges publiques agissent avec honnêteté et observent les normes d'éthique les plus rigoureuses de manière à conserver et à renforcer la confiance du public dans l'intégrité, l'objectivité et l'impartialité du gouvernement.

Vous avez également entendu notre collègue, l'hon. Greg Evans, qui vous a parlé des progrès réalisés en Ontario, depuis que la loi sur les conflits d'intérêts a été remplacée par une loi sur l'intégrité des députés. Une des clauses du préambule de cette loi précise : «Les députés doivent agir d'une façon intègre et impartiale qui soutienne l'examen le plus rigoureux.»

Je félicite mon collègue ontarien pour le rôle qu'il a joué dans l'introduction de ces changements grâce à cette nouvelle loi. Je suis heureux qu'ils aient décidé d'inclure également les conventions parlementaires ontariennes dans cette loi. Je suis personnellement en faveur d'insérer une déclaration plus précise, comme celles dont je vous ai parlé, qui existent dans la loi des Territoires du Nord-Ouest et dans le code fédéral. Néanmoins, ces modifications vont dans la même direction.

Si l'on devait retenir ma suggestion, la loi de la Colombie-Britannique devrait, tout comme cela a été en Ontario, changer de titre et s'appeler la loi sur «l'intégrité» ou «la déontologie» et le titre de commissaire devenir, comme c'est le cas en Ontario, celui de «commissaire à l'intégrité», titre que porte mon collègue M. Evans, ou comme en Alberta, celui que porte mon collègue M. Clark, de «commissaire à la déontologie».

Si l'on ajoutait ce genre de disposition à la loi, j'estime que cela permettrait d'imposer la norme la plus élevée possible puisque l'on regrouperait dans une loi les exigences que l'on retrouve en Colombie-Britannique en matière de conflits d'intérêts et celles du code fédéral, qui seraient combinées à un mécanisme efficace d'enquête et d'application de la loi.

Derril G. McLeod (Saskatchewan) : La loi de la Saskatchewan n'est guère différente de celle des autres provinces. Les exigences en matière de divulgation sont légèrement plus strictes que celles de la Colombie-Britannique. Dans les états de divulgation restreinte, il faut révéler les montants, mais, dans les états de divulgation publique que je prépare et qui peuvent être consultés par le public, la valeur des biens, le montant des dettes ou les choses de ce genre ne sont pas mentionnés. Ces états sont en fait beaucoup plus limités.

Il n'y a qu'un an et demi que j'occupe ce poste, mais j'ai pu rencontrer tous les députés et leurs conjoints au cours de ce processus.

Je suis convaincu que cette loi n'a pas été récemment adoptée en Saskatchewan - et je crois que c'est la même chose partout - parce que les députés sont tout d'un coup devenus malhonnêtes ou se sont trouvés en situation de conflit d'intérêts. Il me paraît important de souligner que ce genre de loi cherche principalement à protéger la population et non pas les députés. Elle a un rôle secondaire et c'est lui qui, bien entendu, intéresse directement les députés. Elle permettra de renforcer la réputation de probité et d'intégrité des institutions que sont le Sénat, la Chambre des communes et les assemblées législatives provinciales.

Il faut rappeler que, la plupart du temps, les conflits d'intérêts sont bien plus apparents que réels. Je viens de terminer ma première enquête en Saskatchewan au sujet d'une allégation de conflit d'intérêts qui concernait le ministre des Services sociaux. On pensait qu'il y avait conflit. Il m'a suffi de 10 jours pour préparer et présenter un rapport qui a démontré qu'il n'y avait pas de conflit d'intérêts et que la loi sur les conflits d'intérêts des députés n'avait pas été violée.

Une autre chose à ne pas oublier est que ces dispositions ne sont pas très différentes de celles des codes d'éthique qui existent et qu'ont adopté toutes sortes d'institutions et de professions; en fait, elles leur sont très ressemblantes. Les universités, les hôpitaux, les professions juridiques, les professions médicales et les professions infirmières ont toutes adopté ce genre de code, pour la même raison. Il s'agit de protéger le public et de renforcer la confiance de celui-ci dans ces institutions, car cette confiance n'a pas toujours été très forte. Je crois que l'on pourrait appliquer ici le même raisonnement.

Je voudrais ensuite faire remarquer que, selon ces lois, les institutions, qu'il s'agisse des assemblées législatives provinciales ou de la Chambre des communes, sont les juges suprêmes pour ce qui est de la décision à prendre dans une affaire donnée. Je n'ai rencontré qu'une exception dans les lois que j'ai examinées. La loi de la Saskatchewan, la loi ontarienne et celle de la Colombie-Britannique, je crois, prévoient toutes

une sanction que peut imposer le juge d'une cour provinciale en cas de violation des articles concernant l'embauche d'un député qui n'exerce plus de fonctions publiques.

Cela me pose certains problèmes. Une ministre qui démissionnait de son poste m'a demandé ce qu'elle pouvait faire et ce qu'elle ne devait pas faire. Je n'ai pu que lui dire que son projet me paraissait probablement acceptable, mais que, selon la loi, c'était à un juge de la cour provinciale d'en décider. Je ne comprends pas très bien la raison d'être de ce genre de disposition et je ne suis pas convaincu qu'elle puisse être utile.

Évidemment, il est toujours tentant de vouloir aller dans tous les détails. Il est rarement bon d'aller trop dans les détails parce que le particulier exclut le général. Dans l'enquête que je viens de mener à bien, j'ai été amené à décider si le ministre avait respecté ou non l'article 5 de la loi de la Saskatchewan. Cette loi énonce :

Le député ne doit pas utiliser sa charge pour tenter d'influencer la décision que prend une autre personne dans le but de favoriser les intérêts personnels du député, ceux de sa famille ou les intérêts personnels d'un associé.

La loi définit ensuite ce qu'il faut entendre par famille. La famille comprend uniquement les enfants à charge. Je suis en train de faire enquête et le député est accusé d'avoir aidé son fils, mais celui-ci a 22 ans. Comme il n'est pas à sa charge, il n'est pas visé par la loi.

Mon dernier commentaire concerne la nomination de personnes de l'extérieur - au poste de commissaire, comme les gens qui sont ici - pour les charger d'interpréter la loi et de fournir des conseils. N'oublions pas que la décision finale appartient à la Chambre, au Sénat ou à l'assemblée législative provinciale. Il est probablement sage de confier ce poste à une personne qui ne fait pas partie de la Chambre ou de l'institution. Nous sommes cinq ici, nous avons tous des antécédents différents et, je crois, nous avons tous été nommés de la même façon, par vote unanime de nos assemblées législatives, ce qui indique probablement qu'il est possible de trouver des personnes capables d'effectuer ce travail, des personnes en qui les députés puissent avoir confiance, qui sont capables d'examiner assez rondement des questions qui risqueraient autrement de s'envenimer et de créer des difficultés, et de les régler.

Note de rédacteur : À ce sujet voir aussi, l'article dans la Revue parlementaire canadienne par Albert Khelfa, *Conflit d'intérêts : le rôle du juriconsulte*, volume 9 (4) 1986.