

2A12F32
44
1984

Gouvernement du Canada Government of Canada

Groupe de travail sur
les conflits d'intérêts Task Force on
Conflict of Interest

L'ÉTHIQUE DANS LE SECTEUR PUBLIC

**Rapport du Groupe de travail
sur les conflits d'intérêts**

L'hon. Michael Starr L'hon. Mitchell Sharp
Les coprésidents

J. Patrick Boyer
Directeur exécutif

Canada

UNIVERSITE DE SHERBROOKE



3 1156 00608 022 3

CAICP32
44
1984

P.G. - BIBLIOTHEQUE
UNIVERSITE DE SHELBROOKE

L'ÉTHIQUE DANS LE SECTEUR PUBLIC

**Rapport du Groupe de travail
sur les conflits d'intérêts**

**L'hon. Michael Starr L'hon. Mitchell Sharp
Les coprésidents**

**J. Patrick Boyer
Directeur exécutif**

Mai 1984

©Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1984

En vente au Canada par l'entremise de nos

agents libraires agréés
et autres librairies

ou par la poste au:

Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnement et Services Canada
Ottawa, Canada, K1A 0S9

N° de catalogue CP 32-44/1984F

Canada: \$15.50

ISBN 0-660-91241-4

à l'étranger: \$18.60

Prix sujet à changement sans avis préalable

L'ÉTHIQUE DANS LE SECTEUR PUBLIC

Rapport du Groupe de travail sur les conflits d'intérêts

T A B L E D E S M A T I È R E S

<u>Chapitre</u>	<u>Titre</u>	<u>Page</u>
1.	<u>Introduction et questions préliminaires</u>	
a)	Contexte	1
b)	Mandat Groupe de travail	2
	Mandat	4
c)	Interprétation du mandat	5
d)	Optique générale de l'étude	7
e)	Organisation et activités du Groupe de travail	10
f)	Organisation du rapport	13
2.	<u>Thèse et théorie</u>	
a)	Double thème: intégrité et compétence	14
b)	Un seul angle: la norme de conduite	20
c)	Objectifs généraux et principes sous-jacents des normes de conduite	22
d)	Trois critères d'évaluation des règles et des procédures concernant les normes de conduite	23
	Simplicité	23
	Équité	24
	Caractère raisonnable	25
e)	La nature d'un conflit d'intérêt	28

<u>Chapitre</u>	<u>Titre</u>	<u>Page</u>
3.	<u>Conduites malséantes pour les titulaires de charges publiques</u>	
a)	Nécessité d'énoncer clairement les activités prohibées	32
b)	Neuf formes de comportements contraires à l'éthique	33
1.	Tractations la part d'un titulaire de charge publique	33
2.	Transfert facultatif de valeurs économiques d'une source privée à un titulaire de charge publique	34
3.	Aide accordée par les titulaires de charges publiques aux personnes physiques et morales dans leurs rapports avec le gouvernement	38
4.	Aide accordée par les anciens titulaires de charges publiques aux personnes physiques et morales dans leurs rapports avec le gouvernement	39
5.	Avantages personnels découlant de renseignements obtenus dans l'exercice de fonctions officielles	40
6.	Usage privé des biens du gouvernement	41
7.	Activité politique partisane de la part des titulaires non élus de charges publiques	42
8.	Critique des politiques gouvernementales	45
9.	Conduite indigne dans un poste public	46
4.	<u>Qui est responsable de l'éthique dans le secteur public?</u>	
1.	Responsabilité de l'individu	48
2.	Responsabilité de la direction	49
3.	Responsabilité du Premier ministre	49
4.	Responsabilité des tribunaux et des organismes chargés de faire observer la loi	50
5.	Responsabilité du Parlement	50
6.	Responsabilité des partis politiques	51
7.	Responsabilité des médias	52
8.	Responsabilité des éducateurs	53

<u>Chapitre</u>	<u>Titre</u>	<u>Page</u>
5.	<u>Formules possibles: règles tacites, codes d'éthique, lignes directrices, régimes législatifs, commissions d'éthique</u>	
a)	Règles tacites	54
b)	Codes d'éthique	55
c)	Lignes directrices	56
d)	Régimes législatifs	57
e)	Commissions d'éthique	58
6.	<u>Moyens de minimiser les conflits d'intérêts: le dessaisissement, les fiducies, la divulgation</u>	
a)	Dessaisissement	61
b)	Fiducies	62
1.	Fiducie en compte bloqué	62
2.	Fiducie sans droit de regard	64
3.	Sociétés de portefeuille en fiducie pour les ministres du Cabinet	66
4.	Cautions	67
5.	Considérations fiscales	67
6.	Vérification des dispositions de fiducie	67
7.	Coût des fiducies	68
c)	Divulgation	69
d)	Divulgation par les lois sur la transparence gouvernementale	70
e)	Conclusion	71
7.	<u>Histoire et évolution des lois et des lignes directrices fédérales en matière de conflits d'intérêts</u>	
a)	Introduction: Un continuum de règles régissant l'éthique	73
b)	Expansion de l'ensemble des lois et des règles portant sur les conflits d'intérêts	73

<u>Chapitre</u>	<u>Titre</u>	<u>Page</u>
7.	<u>Histoire et évolution des lois et des lignes directrices fédérales en matière de conflits d'intérêts (suite)</u>	
c)	Premières dispositions législatives touchant la fonction publique	75
d)	Décrets du conseil régissant les conflits d'intérêts: la méthode gradualiste	75
e)	Décisions administratives qui précisent l'application des règles régissant l'éthique	77
f)	Examen des politiques en matière de conflits d'intérêts au cours des années 1960	77
g)	Les années 1970: une décennie consacrée à rédiger les lignes directrices, à étudier la situation des parlementaires et à revoir les règles régissant les activités politiques des fonctionnaires	82
h)	Question de l'après-mandat	89
i)	Les années 1980: raffinement des lignes directrices et révision majeure de la politique	92
8.	<u>Résumé de la législation, des lignes de conduite et de la politique du gouvernement fédéral en matière de conflits d'intérêts</u>	
a)	Dispositions du Code criminel	94
	1. Article 108 - Corruption	94
	2. Article 110 - Fraudes envers le gouvernement (cadeaux)	94
	3. Article 297 - Refus de remettre des biens	95
	4. Article 357 - Faux relevé fourni par un fonctionnaire public	95
	5. Article 682 - Incapacité de s'engager par contrat - Disparition de l'incapacité	95
b)	Infractions criminelles prévues dans les autres lois	95
	1. Loi sur l'immigration	95
	2. Loi sur l'administration financière	95

<u>Chapitre</u>	<u>Titre</u>	<u>Page</u>
8.	<u>Résumé de la législation, des lignes de conduite et de la politique du gouvernement fédéral en matière de conflits d'intérêts (suite)</u>	
	3. Loi sur l'assurance-chômage - Partie V	96
	4. Loi de l'impôt sur le revenu - Partie XV	96
c)	Responsabilité civile en vertu de certaines lois	96
d)	Activités interdites en vertu de certaines lois	96
e)	Dispositions sur les conflits d'intérêts des parlementaires	96
f)	Dispositions de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique	97
g)	Dispositions de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique	97
h)	Lignes directrices à l'intention des ministres de la Couronne	98
i)	Directives à l'intention des secrétaires parlementaires	101
j)	Politique régissant le personnel soustrait des ministres	101
k)	Lignes de conduite applicables aux personnes nommées par le gouverneur en conseil	101
l)	Politique régissant les personnes nommées par le gouverneur en conseil à des postes à temps partiel	103
m)	Directives à l'intention des lieutenants-gouverneurs	103
n)	Lignes directrices à l'intention des fonctionnaires	104
o)	Lignes directrices complémentaires des ministères, conseils, commissions et organismes	106
p)	Contrats et conventions collectives	106
q)	Serments ou affirmations d'office	107

<u>Chapitre</u>	<u>Titre</u>	<u>Page</u>
9.	<u>Critique des lois et des lignes directrices fédérales actuelles sur les conflits d'intérêts</u>	
a)	Introduction	109
b)	Principales critiques	109
	1. La portée des lignes de conduite touchant les personnes nommées par le gouverneur en conseil est incertaine et trop large	109
	2. Le contenu et l'administration des lignes directrices des ministères et organismes manquent d'uniformité	112
	3. L'application des lignes de conduite touchant les personnes nommées par le gouverneur en conseil aux cadres des sociétés de la Couronne nuit à leur position concurrentielle	113
	4. L'absence de pouvoirs discrétionnaires à l'égard de l'administration des lignes directrices	113
	5. Les lacunes des dispositions de fiducie	114
	6. Les rapports entre les lignes directrices sur les conflits d'intérêts et le Code criminel	115
	7. La divulgation	115
	8. Les lignes directrices sur l'après-mandat	116
	i. L'observance	116
	ii. L'ambiguïté	116
	iii. La durée de la période de transition	116
	iv. Les directives actuelles ont un effet négatif	117
	v. Les anciens ministres et les anciens fonctionnaires ne devraient pas être traités de la même façon	117
	vi. Il existe à l'égard de l'après-mandat des problèmes dont ne tiennent pas suffisamment compte les lignes directrices actuelles	117
	vii. L'embauche d'anciens fonctionnaires par le gouvernement.	117

<u>Chapitre</u>	<u>Titre</u>	<u>Page</u>
10.	<u>Autres façons d'aborder les normes de conduite</u>	
a)	Introduction	118
b)	Expérience des provinces	118
	Colombie-Britannique	119
	Alberta	120
	Saskatchewan	122
	Manitoba	124
	Ontario	125
	Québec	127
	Nouveau-Brunswick	129
	Nouvelle-Écosse	131
	Île-du-Prince-Édouard	133
	Terre-Neuve	133
	Yukon	135
	Territoires du Nord-Ouest	137
c)	Palier municipal	138
d)	Royaume-Uni	143
e)	Australie	147
f)	Nouvelle-Zélande	151
g)	États-Unis d'Amérique	152
h)	Façons d'aborder les conflits d'intérêts et les normes de conduite dans le secteur privé	155
	1. Professions	155
	Génie	155
	Comptabilité	156
	Médecine	157
	Droit	158

<u>Chapitre</u>	<u>Titre</u>	<u>Page</u>
10.	<u>Autres façons d'aborder les normes de conduite (suite)</u>	
	2. Sociétés commerciales	160
	3. Codes d'éthique commerciale	161
11.	<u>Examen de problèmes particuliers</u>	
	a) Protection des renseignements personnels et confidentialité	164
	b) Organismes dont le mandat est de courte durée	164
	c) Investissements et propriété de biens par les titulaires de charges publiques	165
	1. Les investissements	165
	2. La possession de biens immobiliers	167
	d) Les titulaires de charges publiques et leurs fonctions en dehors de leur charge publique	168
	e) La nature du lobbying dans le système politique canadien	173
	f) Application des lignes directrices aux conjoints et aux autres membres de la famille	175
	g) Renseignements confidentiels et obligation de témoigner	178
	1. Obligation de témoigner	178
	2. Utilisation de renseignements confidentiels	180
	3. Serments de discrétion - Contraintes à témoigner au moyen d'une assignation à comparaître	180
	h) Sanctions et pénalités	183
	i) Relations entre les secteurs public et privé	184
12.	<u>Reformulation des règles</u>	
	a) Vue d'ensemble	188
	b) Problèmes découlant des règles énoncées dans les "lignes directrices"	189

<u>Chapitre</u>	<u>Titre</u>	<u>Page</u>
12.	<u>Reformulation des règles (suite)</u>	
c)	Séparation des principes fondamentaux des lignes directrices actuelles	190
d)	Code d'éthique	191
e)	Règles de procédure visant à minimiser les conflits d'intérêts	193
f)	Approche fonctionnelle pour l'application des règles régissant les conflits d'intérêts	196
g)	Raison d'être des codes complémentaires	198
13.	<u>Établissement d'un Bureau de l'éthique dans le secteur public</u>	
a)	Introduction	203
b)	Rôle actuel du sous-registraire général adjoint (SRGA)	203
c)	Rôle actuel du Conseil du Trésor	206
d)	Rôle actuel de la Commission de la Fonction publique	207
e)	Attribution de la fonction du SRGA à une nouvelle entité dotée d'un mandat plus clair, de pouvoirs élargis et d'une plus grande visibilité	208
f)	Conseiller en éthique	210
g)	Taille du Bureau	210
h)	Structure et organisation du Bureau de l'éthique dans le secteur public	210
i)	Fonctions du Bureau de l'éthique dans le secteur public	210
	1. Fonction consultative	210
	2. Fonction administrative	212
	3. Fonction d'enquête	212
	4. Fonction de sensibilisation	215
j.	Accès au Conseiller en éthique	215
k.	Nature des rapports du Conseiller en éthique	217

<u>Chapitre</u>	<u>Titre</u>	<u>Page</u>
13.	<u>Établissement d'un Bureau de l'éthique dans le secteur public (suite)</u>	
1.	Rapports entre le Bureau de l'éthique dans le secteur public et les organismes centraux (Le Conseil du Trésor et la Commission de la Fonction publique)	218
m.	Rapports avec les sociétés de la Couronne	220
n.	Rapports annuels	220
14.	<u>Règles régissant l'après-mandat</u>	
a)	Introduction	222
b)	Nature du problème de l'après-mandat	223
c)	Le principe fondamental et son application	224
d)	Recommandations concernant l'après-mandat	230
15.	<u>Règles régissant les activités politiques et les critiques publiques</u>	
a)	Activités politiques et conduite professionnelle	238
b)	Critiques publiques	241
16.	<u>Règles régissant les juges et les organismes quasi judiciaires</u>	
a)	Introduction	243
b)	Rôle du Conseil canadien de la magistrature	244
	Comité d'enquête pour les juges	245
	Enquête sur la conduite d'autres titulaires de charges publiques	245
c)	Règles actuelles régissant la conduite des juges	246
	Dispositions législatives régissant les conflits d'intérêts	246
	Une forme de "code complémentaire"	247
	Code tacite concernant la conduite des juges	247

<u>Chapitre</u>	<u>Titre</u>	<u>Page</u>
16.	<u>Règles régissant les juges et les organismes quasi judiciaires (suite)</u>	
	d) Situation des organismes quasi judiciaires	249
	Qui appartient à la catégorie quasi judiciaire?	249
	Points ou principes généraux pour l'élaboration des règles de conduite	250
17.	<u>Règles d'éthique pour les sociétés de la Couronne</u>	
	a) Autonomie des sociétés de la Couronne	258
	b) Classification des sociétés de la Couronne	258
	c) Éthique dans les sociétés de la Couronne	259
	d) Codes d'éthique actuels des sociétés de la Couronne	262
	e) Façon d'aborder l'éthique en ce qui concerne les sociétés de la Couronne	265
18.	<u>Mise en application du nouveau régime</u>	
	a) Méthodes de mise en application	268
	b) Avant-projet de loi sur l'éthique dans le secteur public	269
	c) Nécessité de comprendre le problème et d'en discuter avant d'appliquer le programme	269
	d) Autre méthode de mise en application: le contrôle d'engagement	270
19.	<u>Conclusions et résumé des recommandations</u>	
	a) En guise de conclusion	272
	b) Sommaire des principales recommandations	275
 <u>ANNEXE A</u>		
	Témoignages	A-1

<u>Chapitre</u>	<u>Titre</u>	<u>Page</u>
<u>ANNEXE B</u>		
	Ministères et organismes gouvernementaux ayant un code d'éthique complémentaire	B-1
<u>ANNEXE C</u>		
	Législation, Lignes de conduite et politique en matière de conflits d'intérêts	
A.	Dispositions du Code criminel	C-1
B.	Infractions criminelles en vertu d'autres lois	C-5
C.	Responsabilité civile en vertu de certaines lois	C-8
D.	Dispositions législatives portant sur les conflits d'intérêts	C-10
E.	Dispositions relatives aux conflits d'intérêts des parlementaires	C-10
F.	Dispositions de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique	C-16
<u>ANNEXE D</u>		
A.	Lignes directrices concernant les conflits d'intérêts à l'intention des ministres de la Couronne	D-1
B.	Emplois ultérieurs à une charge publique	D-9
C.	Lignes directrices à l'intention des secrétaires parlementaires	D-11
D.	Lignes directrices concernant les emplois ultérieurs des secrétaires parlementaires	D-12
E.	Lignes de conduite relatives aux conflits d'intérêts touchant les personnes nommées par le gouverneur en conseil	D-14
F.	Lignes directrices concernant les emplois ultérieurs détenus par les autres titulaires de charges publiques	D-26
G.	Mention de la question des conflits d'intérêts dans les contrats d'engagement	D-31
H.	Serments ou affirmations	D-32
I.	Lignes directrices au sujet des conflits d'intérêts touchant les fonctionnaires	D-33

Chapitre

Titre

Page

ANNEXE E

Projet de loi sur l'éthique dans le secteur public E-1

CHAPITRE PREMIER

INTRODUCTION ET QUESTIONS PRÉLIMINAIRES

a) Contexte

Il y a, au sujet de l'éthique des employés de l'État, quelque chose de paradoxal: on ne semble s'en soucier vraiment que lorsque les normes reconnues sont transgressées. On pourrait dire que le degré d'attention porté aux problèmes de conflits d'intérêts varie en fonction directe de la fréquence et de la gravité des révélations d'actes répréhensibles ou des allégations concernant la façon dont sont conduites les affaires de l'État.

Peut-être est-ce là un signe encourageant en ce qu'il témoigne d'un sentiment de confiance général: le comportement des individus est présumé honorable, c'est dans l'ordre des choses. Par conséquent, quand le titulaire d'une charge publique outrepassé les pouvoirs qui lui sont confiés, cet abus de confiance est perçu comme un comportement anormal qui ne peut rester impuni. Que les particuliers doivent avoir une conduite exemplaire et toujours agir au mieux de l'intérêt public demeure un principe généralement admis.

C'est à la lumière de cet état d'esprit que l'on peut comprendre la façon dont sont abordés les questions de conflits d'intérêts au Canada. Nous avons fréquemment la preuve que les employés du gouvernement sont des êtres humains comme d'autres, car ils ne savent pas toujours résister aux tentations qui se présentent. Le Canada a eu sa part d'ennuis découlant de présumées situations de conflits d'intérêts au sein de l'administration publique, mais en comparaison avec certains autres pays où la corruption politique s'avère le système établi, le Canada a un dossier pratiquement vierge sous ce rapport. C'est en grande partie la culture politique d'un pays ou d'une région qui détermine non seulement ce qui est perçu comme de la corruption ou de l'abus de pouvoir, mais aussi l'attitude qui sera adoptée à l'égard de ce genre de pratiques.

Les règles d'éthique ayant cours actuellement dans notre administration publique fédérale doivent donc être évaluées selon les normes canadiennes, et non selon celles d'autres pays. Nous devons juger notre performance dans le contexte des traditions canadiennes du droit, de l'administration publique et des pratiques parlementaires.

b) Mandat du groupe de travail

Le mandat du Groupe de travail est établi dans deux documents, soit la lettre, datée du 7 juillet 1983, que vous nous avez adressée respectivement, Monsieur le Premier ministre, en tant que coprésidents du Groupe de travail et l'énoncé de nos attributions annexé à cette lettre. Il consiste donc à faire un examen général des principes et des règles qui orientent ou devraient orienter la conduite des personnes occupant ou ayant déjà occupé une charge publique au sein du gouvernement fédéral et à formuler des recommandations.

Nous reproduisons ici, à titre de rappel et pour le bénéfice de tous nos lecteurs, le contenu de ces deux documents:

"La nature des principes et règles devant présider à la conduite des personnes qui occupent ou ont déjà occupé une charge publique a été abondamment débattue il y a quelques mois. Comme vous le savez, ces principes et règles doivent tenir compte de deux grandes nécessités. D'une part, l'intérêt public exige que nous recrutions des personnes hautement qualifiées et possédant des profils de carrière diversifiés pour s'occuper des affaires de l'État et de l'administration du pays. D'autre part, ces personnes doivent s'acquitter de leurs fonctions officielles et organiser leurs affaires personnelles de manière à maintenir la confiance du public envers le gouvernement. Il importe par ailleurs qu'elles puissent, à l'expiration de leur mandat, reprendre des emplois satisfaisants dans le secteur privé. Mais leurs actes ne doivent alors donner prise à aucun doute sur la probité ou l'impartialité de l'appareil gouvernemental.

Depuis 1973, j'ai mis au point, en consultation avec mes collègues, un ensemble de principes et de règles visant la conduite des titulaires et ex-titulaires de charges publiques. L'institution de ces normes de conduite en ce qui touche les ministres, secrétaires parlementaires, membres du personnel soustrait et titulaires à plein temps de postes dotés par le gouverneur en conseil relève en effet de mes attributions de Premier ministre. En fait, ce code d'éthique est un des plus rigoureux jamais imposé par un gouvernement à ses officiels, et les restrictions applicables aux activités financières et commerciales des anciens ministres fédéraux comptent parmi les plus lourdes en vigueur au sein d'une démocratie parlementaire.

Lorsque j'ai déposé à la Chambre, en 1976, un projet de code d'éthique intéressant les titulaires et ex-titulaires de charges publiques, mon objectif était

de concilier les avantages que la population canadienne retire de la mobilité des personnes entre les divers secteurs de la société - gouvernemental, industriel, commercial, universitaire et professionnel - avec le besoin de protéger l'intégrité de l'appareil gouvernemental et de prévenir l'exploitation de la confiance publique à des fins privées. Dans mon esprit, ces normes de conduite allaient devoir être passées en revue périodiquement du point de vue de leur équité et de leur applicabilité, et pour garantir qu'elles offraient un moyen efficace de résoudre les problèmes qui ne se prêtent pas à une codification juridique rigide mais font plutôt appel à la conscience et au jugement des intéressés.

À en juger par les récents débats sur cette question, il est clair que, selon certaines personnes, tout contact officiel entre titulaires et ex-titulaires de charges publiques apparaît comme du favoritisme, voire de la malhonnêteté. À mon sens, pareilles interprétations non seulement débordent l'esprit et le but des principes et des règles établis par le gouvernement du Canada, mais encore pourraient nuire sérieusement au recrutement des personnes hautement qualifiées et de compétences professionnelles diverses dont nous avons besoin pour gérer les affaires de l'État.

Pour ces motifs et compte tenu de mes attributions et responsabilités dans ce domaine, il m'apparaît indiqué, dans l'intérêt public, de faire procéder à une étude sur les principes et règles devant présider à la conduite des ministres, secrétaires parlementaires, membres du personnel soustrait et titulaires à plein temps nommés par le gouverneur en conseil durant et après leur période de service public. Les résultats de cet examen serviront également à la révision des normes de conduite intéressant les fonctionnaires...

J'aimerais que vous vous attachiez en particulier au besoin de garantir l'intégrité de l'appareil gouvernemental et la confiance que lui accorde le public, ainsi qu'à la nécessité d'attirer au service de l'État des personnes du plus haut calibre et de tous les secteurs de la société. Il ne s'agira pas pour vous d'examiner des faits passés, mais plutôt de définir les meilleurs moyens de maintenir et d'accroître la confiance du public dans nos institutions... J'ai l'intention de ... rendre (votre rapport) public peu après en avoir pris connaissance.

Je m'attendrai à ce que, dans l'exécution de votre mission, ... vous recueilliez des avis sur le code

d'éthique à appliquer en matière de conflits d'intérêts pendant et après l'exercice d'une charge publique, passiez en revue les lignes directrices en vigueur à cet égard au sein d'autres gouvernements au pays et à l'étranger ainsi que dans le secteur privé, et vous assuriez que vos propositions sont compatibles avec les dispositions de la Charte canadienne des droits et libertés et les principes du régime parlementaire canadien.

...Il importe au plus haut point d'arriver à un sain équilibre entre la nécessité d'attirer à la fonction publique des hommes et des femmes de grande compétence et de tous les milieux professionnels, et celle de faire en sorte que la confiance du public envers le gouvernement soit protégée et perçue comme telle. Il est en effet essentiel que les Canadiens aient confiance dans leur gouvernement, dans son appareil et dans le calibre des personnes qui se consacrent au service de l'État. C'est la qualité même du gouvernement du pays qui en dépend."

MANDAT

Attendu:

1. qu'il y va de l'intérêt de la population de faire participer aux affaires et à l'administration publiques du Canada des personnes hautement compétentes de divers milieux en leur confiant une charge publique,
2. que les titulaires de charge publique devraient s'acquitter de leurs fonctions officielles et mener leurs affaires privées de façon à conserver et à accroître la confiance du public dans le gouvernement,
3. qu'une fois terminé leur mandat officiel, les titulaires de telles charges devraient pouvoir reprendre un emploi satisfaisant au sein de la communauté,
4. que les actes des anciens titulaires de charge publique ne devraient semer aucun doute sur la probité et l'impartialité de l'administration publique, et
5. qu'il est essentiel qu'il soit tenu compte des facteurs ci-dessus lors de la détermination des meilleurs moyens pour guider la conduite de ces titulaires de charge publique pendant et après la durée de leur mandat officiel,

le groupe de travail examinera les politiques et pratiques qui devraient régir les ministres, secrétaires parlementaires, membres du personnel "exclu", titulaires à temps plein de postes dotés par le Gouverneur en conseil et fonctionnaires, pendant et après la durée de leur mandat officiel vu, en particulier, la nécessité de garantir l'intégrité du processus gouvernemental, d'assurer la confiance du public dans celui-ci et d'attirer au gouvernement des personnes hautement compétentes de toutes les couches de la société; le groupe d'étude fera rapport au Premier ministre.

Et sans limiter la portée générale de ce qui précède, le groupe d'étude doit:

- a) examiner les renseignements disponibles eu égard à l'expérience en matière de lignes directrices actuelles concernant les conflits d'intérêts et emplois ultérieurs à une charge publique dans la mesure où ils peuvent aider à l'élaboration de politiques et de pratiques visant la conduite des titulaires de charge publique pendant et après l'exercice de leur mandat officiel;
- b) examiner les renseignements disponibles eu égard à l'expérience acquise en cette matière par d'autres gouvernements, tant au Canada qu'à l'étranger, et dans le secteur privé;
- c) veiller à ce que les mesures proposées en cette matière soient conformes à la Charte canadienne des droits et libertés; et
- d) élaborer des mesures possibles dans ce domaine, compte tenu des principes du système parlementaire canadien.

c) Interprétation du mandat

Comme vous le laissez entendre dans la lettre que vous nous avez adressée, "l'affaire Gillespie" a été une des causes déterminantes de la constitution de notre Groupe de travail. Bien que fâcheuse, cette affaire s'est néanmoins révélée opportune dans la mesure où, comme nous en avons conclu, elle a permis de repenser les règles et les procédures actuellement en vigueur. Ces politiques et directives ont été établies plutôt à batons rompus et occasionnent des difficultés d'interprétation et

d'administration. Comme vous le dites, Monsieur le Premier ministre, les politiques concernant les conflits d'intérêts et les activités des anciens titulaires de charges publiques doivent "être passées en revue périodiquement du point de vue de leur équité et de leur applicabilité".

Notre mandat est clair et constitue l'un des meilleurs énoncés du noeud du problème: la nécessité d'équilibrer ou de concilier les règles d'éthique et l'habileté de recruter des personnes compétentes pour gérer les affaires de l'État. Il nous a néanmoins fallu en interpréter la nature et la portée en ce qui concerne trois sujets: la fonction publique, la magistrature et le Parlement.

Premièrement, au sujet de la fonction publique, vous nous indiquez dans votre lettre, Monsieur le Premier ministre, de procéder à une étude des principes et des règles devant présider à la conduite des ministres, secrétaires parlementaires, membres du personnel soustrait et titulaires à plein temps nommés par le gouverneur en conseil et vous ajoutez que "les résultats de cet examen serviront également à la révision des normes de conduite intéressant les fonctionnaires". Nous recommandons dans ce rapport une approche qui, à notre avis, marque une importante évolution dans la façon d'envisager ces questions au Canada et qui se veut la plus globale possible. Nous faisons donc plus que "suggérer des propositions" qui pourraient être applicables à la fonction publique; nous recommandons un système qui, s'il est mis à exécution, conviendra aux besoins des personnes au sein du gouvernement peu importe leur niveau, y compris les ministres du Cabinet, leur personnel soustrait, les secrétaires parlementaires, les personnes nommés par le gouverneur en conseil oeuvrant à plein temps, et les fonctionnaires.

Deuxièmement, en ce qui concerne la magistrature, nous sommes conscients de l'importance fondamentale du principe de l'indépendance des tribunaux dans notre système gouvernemental. Pour que la population ait foi en l'administration de la justice, nos tribunaux doivent demeurer et paraître demeurer à l'abri de toute ingérence du gouvernement. Aussi, bien que les juges nommés par le gouvernement fédéral entrent dans la catégorie des personnes nommées par le gouverneur en conseil et soient, par conséquent, directement visés par notre mandat, nous avons conclu que les dispositions actuelles devraient demeurer telles quelles. Nous faisons allusion ici au Conseil de la magistrature créé, selon les modifications apportées à la Loi sur les juges en 1975, pour s'occuper de toutes questions relatives à la conduite des juges. Nous sommes d'avis que les règles en matière de conflits d'intérêts qui s'appliquent généralement aux titulaires de charges publiques ne devraient pas toucher la magistrature, et que celle-ci devrait continuer d'être régie par ses propres règles et pratiques, telles qu'établies aux termes de la Loi sur les juges. Il est traité plus abondamment de cette question au chapitre 16 en

même temps que du cas complexe des titulaires de charges "quasi-judiciaires" à l'égard desquels nous formulons une proposition. Tenant compte de l'interprétation de notre mandat nous recommandons le maintien des dispositions actuelles visant à assurer l'indépendance de la magistrature.

Troisièmement, en ce qui concerne les parlementaires, nous nous retrouvons aussi face à un principe d'indépendance: cette fois il s'agit de l'indépendance du Parlement. Un examen de notre mandat révèle que le seul groupe exclu de notre étude est celui des parlementaires, soit les députés et les sénateurs. Or, c'est au sein de ce groupe que sont choisis les ministres et les secrétaires parlementaires, lesquels sont directement visés par notre mandat. C'est pourquoi nous avons jugé nécessaire de bien noter les règles fondamentales en matière de conflits d'intérêts imposées aux parlementaires tant par la loi que par les articles afférents du Règlement de la Chambre. Elles encadrent les principales règles d'éthique touchant les parlementaires et constituent les assises juridiques dont découlent les lignes directrices complémentaires à l'intention des secrétaires parlementaires et des ministres. Il était donc de mise de connaître à fond les règles concernant l'ensemble des parlementaires afin d'apprécier celles imposées aux ministres choisis parmi eux. Cette interprétation nous semble correspondre d'emblée à notre mandat de respecter "les principes du système parlementaire canadien". Néanmoins, compte tenu de l'importance traditionnellement attachée à l'indépendance du Parlement, toute proposition majeure dans ce domaine relève à notre avis des parlementaires eux-mêmes, peut-être de la façon proposée par le gouvernement fédéral en 1973 dans le Livre vert intitulé Les membres du Parlement et les conflits d'intérêts.

d) Optique générale de l'étude

Comme il n'entrait pas dans notre mandat de faire enquête sur des allégations de mauvaise conduite de la part de titulaires de charges publiques, nous n'avons pas abordé cet aspect. Les titulaires de charges publiques au sein du gouvernement fédéral canadien et de ses organismes s'astreignent à des normes de conduite des plus élevées et les cas de manquement grave sont exceptionnels.

Nos recommandations ne découlent pas de la nécessité de modifier ou de resserrer ces normes de conduite ou d'appliquer plus rigoureusement les règles visant à minimiser les conflits d'intérêts. Nous tenons à faire cette précision, car notre recommandation d'établir un Bureau de l'éthique dans le secteur public que nous formulons plus loin pourrait être interprétée comme étant une réponse à un besoin de se doter de toute urgence d'un nouveau "chien de garde" pour protéger l'intérêt public, ce qui n'est absolument pas le cas.

Cependant, il s'impose clairement de fondre les lignes directrices actuelles en un ensemble de principes et de règles plus facilement compréhensibles par les titulaires de charges publiques, le Parlement et la population, et pouvant être adaptés aux diverses responsabilités de ces titulaires, ce qui entraînerait une meilleure uniformité d'application. Nous croyons que nos recommandations, s'il leur est donné suite, n'entraîneront pas un accroissement marqué du fardeau bureaucratique ni des dépenses d'administration.

Nous avons été conscients de la double responsabilité que comportait notre mandat relativement au besoin de garantir l'intégrité de l'appareil gouvernemental et la confiance que lui accorde le public, ainsi qu'à la nécessité d'attirer au service de l'État des personnes du plus haut calibre et de tous les secteurs de la société".

Nous sommes tous deux entrés au Cabinet, l'un en 1957 et l'autre en 1963, à une époque où il n'existait pas de lignes directrices écrites pour les ministres, pas plus d'ailleurs que pour les personnes nommées par le gouverneur en conseil. (Plusieurs ministères avaient bien des consignes écrites, mais aucune ne s'appliquait à l'ensemble de la fonction publique.) Il était entendu que les ministres devaient démissionner de tout emploi ou poste d'administrateur en dehors du gouvernement et prendre les mesures qu'ils jugeaient nécessaires pour éviter les conflits d'intérêts; ils n'étaient cependant pas tenus de se dessaisir des actions qu'ils détenaient en les vendant ou en les plaçant en fiducie. Il n'existait pas non plus de règles écrites concernant les activités des anciens titulaires de charges publiques. La seule règle était celle de l'honneur.

D'après nos souvenirs, les normes de conduite au sein de l'administration publique fédérale étaient à l'époque aussi élevées qu'elles le sont actuellement, et le besoin d'attirer des personnes du plus haut calibre au service de l'État se faisait tout autant sentir il y a 25 ans. La différence, c'est qu'aujourd'hui il existe des lignes directrices. D'ailleurs, une des raisons invoquées, surtout par certains gens d'affaires, pour ne pas s'engager au service du public est que les lignes directrices actuelles ajoutent aux sacrifices financiers auxquels il faut consentir pendant l'exercice d'une charge publique et créent certaines difficultés lorsqu'ils veulent reprendre leurs anciennes occupations au terme de leur carrière publique.

Au Canada un bon nombre d'hommes et de femmes ont accumulé de longues périodes de service ininterrompu en tant que députés, dont plusieurs ont agi pendant un certain temps à titre de ministres de la Couronne. Mais contrairement à d'autres pays, il n'y a pas chez nous beaucoup de "politiciens professionnels," c'est-à-dire de personnes qui font toute leur carrière en politique (à moins qu'elles soient temporairement boudées par

l'électorat). Au Canada, le taux de remplacement des députés aux élections est élevé. Par conséquent, le Cabinet a toujours été composé en grande partie de personnes ayant passé une bonne partie de leur vie comme professionnels dans les affaires ou agriculteurs et souhaitant y retourner au terme de leur carrière politique, qu'elles y mettent fin volontairement ou involontairement.

Mais la démocratie canadienne ne s'en porte que mieux. Il ne serait pas souhaitable, en effet, que la majorité de nos gouvernants soient un groupe exclusif de professionnels n'ayant aucun intérêt majeur à défendre dans la société, ou des personnes tellement peu engagées socialement et ayant une optique si unidimensionnelle qu'elles n'auraient aucun conflit d'intérêts. Nous insistons sur le fait que ce n'est pas l'existence de conflits d'intérêts - un phénomène normal et même souhaitable - qui présente un problème, mais plutôt le besoin de leur apporter des solutions conçues de façon à favoriser l'intérêt public.

On doit continuer de retrouver parmi nos gouvernants des personnes prêtes à abandonner des activités privées florissantes pour oeuvrer pendant un certain temps au service de l'État. Il ne suffit plus de dire que les citoyens qui ont réussi et ont le sens du devoir public devraient être prêts à accepter les sacrifices inhérents à l'exercice d'une charge publique, quels qu'ils soient. Rien ne justifie l'existence de règles qui accroissent inutilement les sacrifices déjà considérables découlant du poste en cause.

Nous ne mettons pas en doute la nécessité de codifier des procédures et des règles de conduite propres à minimiser les conflits d'intérêts. Nous reconnaissons que l'attitude du public à l'égard du gouvernement a beaucoup changé depuis l'époque où nous sommes entrés au Cabinet. Ce changement d'attitude est sans doute attribuable à plus d'un facteur, mais nous n'avons pas besoin ici de savoir lesquels ont été les plus déterminants. Il suffit en réalité de considérer l'existence de normes de conduite strictes que les titulaires de charges publiques doivent respecter. C'est dans ce contexte que nous avons envisagé cette question.

La portée et la rigueur des normes de conduite touchant les titulaires de charges publiques au sein de l'administration fédérale dépassent souvent celles des provinces canadiennes et des autres démocraties parlementaires que nous avons examinées. Il est très difficile sous ce rapport de comparer le Canada avec les États-Unis, étant donné que le système d'éthique américain est très différent du nôtre, qu'il est fort complexe et qu'il prend la forme législative typiquement américaine prévoyant des sanctions spécifiques pour toutes infractions et assurant tous les droits afférents aux prérogatives d'action en justice.

Un retour à la situation qui prévalait à l'époque où nous sommes entrés au Cabinet est manifestement impossible. Les lignes directrices émises depuis n'ont peut-être pas haussé le niveau déjà élevé des normes de conduite des titulaires de charges publiques au sein du gouvernement fédéral du Canada ni contribué réellement à accroître la confiance du public envers le gouvernement, mais une telle appréciation est difficile à faire. En un sens, l'expérience d'une décennie ne permet pas encore de rendre un jugement définitif quant à leur valeur réelle. Nous ne doutons pas que des directives écrites offrent des avantages marqués (concrets et virtuels), quoique leur effet pourrait être difficile à quantifier. D'ailleurs, elles sont maintenant perçues comme étant nécessaires, et nous croyons que leur retrait à présent ne contribuerait qu'à diminuer la confiance accordée au gouvernement.

Cependant, le gouvernement a tout à gagner à rechercher une façon simple, juste et raisonnable d'aborder les questions d'éthique, particulièrement celles qui ont trait aux conflits d'intérêts. La sagesse nous dicte d'éviter d'imposer des restrictions inutilement sévères pouvant décourager des personnes de haut calibre et d'une grande intégrité de rechercher, d'accepter ou de conserver une charge publique. Imposer des règles excessivement strictes ne contribue nullement à accroître la confiance envers le gouvernement et peut même aller à l'encontre du but recherché, par exemple lorsque de bonnes gens sont amenés à les contourner parce que leur application au pied de la lettre créerait des situations manifestement injustes. Il ne s'agit pas ici d'une simple allégation théorique. Nous avons été saisi à maintes reprises d'exemples démontrant que l'absence dans le système actuel d'un élément d'adaptabilité aux circonstances particulières plutôt que l'application universelle de certaines règles n'était pas raisonnable, aucune différenciation n'étant faite entre l'important et l'accessoire ni entre la lettre et l'esprit de la loi. Ce sujet est examiné plus à fond dans le corps du rapport.

e) Organisation et activités du Groupe de travail

En raison de sa complexité, le sujet qui nous intéresse a nécessité l'examen approfondi de nombreuses questions. L'éthique au sein d'un gouvernement moderne, soulève d'importantes questions tant sur le plan philosophique qu'administratif. C'est grâce à un effort soutenu que la tâche a pu être menée à bien en relativement peu de temps.

Après notre nomination à la coprésidence du Groupe de travail, l'avocat torontois J. Patrick Boyer, auteur de plusieurs livres traitant d'aspects juridiques et historiques de questions que nous devons examiner et ayant oeuvré auprès des gouvernements fédéral et provincial, a été nommé directeur exécutif du Groupe de travail. M. Boyer s'est chargé, en plus de ses autres responsabilités, de la rédaction d'une grande partie du

présent rapport, et nous tenons à le remercier de son excellent travail.

D'autres dispositions ont été prises pour détacher auprès du Groupe de travail plusieurs membres de la Fonction publique fédérale ayant une connaissance particulière des questions relatives aux conflits d'intérêts, dont Judy Lockett, chef de la Section de l'examen des politiques du Groupe des politiques et des procédures du Secrétariat du Conseil du Trésor, qui a exercé les fonctions d'adjoint spécial du directeur exécutif et assumé diverses tâches de recherche et d'administration pendant toute la durée des travaux du Groupe de travail.

Michael Vaughan, premier analyste de politiques à la Commission de la Fonction publique, et Brian Tannenbaum, du Bureau du vérificateur général, nous ont aussi été prêtés temporairement pour l'exécution de travaux de recherche. Nous avons en outre bénéficié des services de deux hauts fonctionnaires à la retraite, Dino Cawadias et Russell Steward pour des travaux de consultation et de recherches sur certains domaines à l'étude. L'agent d'administration du Groupe de travail a été Alan Quinn, de l'Administration du pipe-line du Nord. Thelma Nicholson du Bureau du Conseil privé a assumé les fonctions de secrétaire-archiviste pendant toute la durée de nos audiences et Jim Ferguson, lui aussi du BCP, s'est occupé de certains aspects administratifs. Pauline Sabourin a fait fonction d'adjointe administrative. Denise Goudreau et Francine Chabot nous ont fournis des services de secrétariat exceptionnels. Enfin, Margaret Whithridge de la Commission de la fonction publique a revu le texte définitif du rapport. Nous sommes reconnaissants à toutes ces personnes pour leur aide et leur travail assidu.

Pour l'exécution de notre étude, nous avons employé toutes les méthodes habituelles de collecte de renseignements. Nous avons consulté un certain nombre de fonctionnaires chargés de l'interprétation et de l'application des politiques du gouvernement fédéral en matière d'éthique. En effet, seuls les fonctionnaires en poste pouvaient nous donner une "vue de l'intérieur" des questions relatives aux conflits d'intérêts, et nous leur en sommes particulièrement reconnaissants.

Le sous-registraire général adjoint, G.J. Robert Boyle, et les membres de son personnel, notamment Peter Herbert, directeur du Groupe consultatif sur les normes de conduite, nous ont apporté par leur constante collaboration une aide inestimable pendant toute notre étude.

Un avis expliquant le mandat du Groupe de travail et invitant la population à lui présenter des mémoires écrits ou à communiquer avec lui par téléphone a été publié à deux occasions dans 111 quotidiens et 6 journaux spécialisés du Canada. Cette annonce a suscité un intérêt considérable et bon nombre de

suggestions utiles, lesquelles ont été incorporées au rapport. Nous avons aussi reçu diverses plaintes sur des points particuliers, ainsi que plusieurs allégations et quelques suggestions qui ne s'inscrivaient pas dans notre mandat. Nous avons répondu à tous ceux et celles qui ont communiqué avec nous.

Nous avons écrit à tous les ministres, députés, sénateurs, sous-ministres et chefs d'organismes en poste pour leur demander leur opinion sur la question. Nous avons aussi écrit à certains anciens titulaires de charges publiques.

Nous nous sommes en outre enquis de l'opinion de 65 sociétés de la Couronne, de 134 sociétés et entreprises privées et de 15 agents de négociation représentant le secteur public ou le secteur privé.

De nombreuses entrevues ont eu lieu avec ceux qui ont répondu aux lettres et à l'annonce publiée dans les journaux, ainsi qu'avec certaines personnes qui, au cours des dernières années, ont été l'objet d'allégations de conflits d'intérêts.

À maintes occasions au cours des derniers mois, nous nous sommes entretenus, de façon informelle, avec des personnes des secteurs public et privé, au sujet de questions touchant les conflits d'intérêts, y compris certaines de nos idées. Autant d'idées et de suggestions découlent de nos entretiens avec des personnes d'expérience et bien informées que de nos études empiriques de la documentation.

Nous avons en outre obtenu et examiné les codes d'éthique et de conduite de diverses associations professionnelles du Canada et de plusieurs douzaines d'entreprises canadiennes.

Nous avons entrepris de nombreuses activités de liaison avec les États-Unis afin d'étudier le cadre législatif de leur système ainsi que son fonctionnement jusqu'ici. Les pratiques des gouvernements du Royaume-Uni, de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande ont été étudiées à partir des documents et rapports reçus, et ont été évaluées en regard des besoins du Canada. Nous avons également examiné les mesures prises par les provinces et municipalités canadiennes.

Nous voudrions transmettre nos sincères remerciements à tous ceux et celles qui ont pris le temps de participer aux audiences et de présenter des mémoires au sujet des conflits d'intérêts; aux fonctionnaires qui nous ont fait parvenir de la documentation sur les règles relatives aux conflits d'intérêts dont ils assurent eux-mêmes l'application; aux sociétés de la Couronne qui nous ont communiqué les renseignements que nous leur avons demandés; aux fonctionnaires américains, qui se sont montrés très coopératifs, et aux représentants des provinces et des municipalités qui nous ont fait parvenir de l'information. Nous donnons à l'annexe A une liste de ces individus.

Nous avons par ailleurs analysé les études faites sur le sujet au cours des quinze dernières années, ainsi que les rapports et ouvrages des spécialistes de ce domaine. Nous avons aussi étudié l'évolution historique de l'éthique dans la société moderne.

Nous avons discuté de nos méthodes et de nos recommandations avec un bon nombre de personnes reconnues comme étant des autorités en la matière et nous avons notamment bénéficié des suggestions de Kenneth Kernaghan, professeur de sciences politiques et d'administration à l'Université Brock, Robert Jackson, professeur de sciences politiques à l'Université Carleton, Jeremy Williams, professeur de droit à l'Université de l'Alberta, Roswell B. Perkins, président du "Special Committee on Federal Government Service and Conflict of Interest" du Barreau de la ville de New-York, et Michael M. Harmon, professeur d'administration publique à l'Université George Washington de Washington (D.C.).

f) Organisation du rapport

Comme vous nous aviez déjà indiqué dans votre lettre votre intention de publier notre rapport, Monsieur le Premier ministre nous avons conçu sa présentation de façon à en faciliter l'examen par le public. Nous y avons inclus, en plus de notre analyse, de nos conclusions et de nos recommandations, divers éléments de documentation et de référence, y compris un historique des lois et des lignes directrices relatives aux conflits d'intérêts au niveau fédéral; un résumé de celles-ci; et une revue des politiques adoptées à cet égard et des normes de conduite en vigueur dans d'autres juridictions.

Sur le plan de la terminologie, nous utilisons le terme "titulaire de charge publique" pour désigner toute personne qui oeuvre dans le secteur public fédéral ou qui est rémunérée par la Couronne du chef du Canada. Dans certains cas, l'expression "titulaire non élu de charge publique" est utilisée pour désigner toutes ces personnes, à l'exception des ministres, des secrétaires parlementaires et des membres du personnel soustrait des ministres. Ces expressions sont définies en détail dans le projet de Code d'éthique qui figure au chapitre 12 d) du présent rapport.

CHAPITRE 2

THÈSE ET THÉORIE

a) Double thème: intégrité et compétence

Deux thèmes qui se tiennent et sont d'égale importance ont régulièrement été repris au cours des travaux du Groupe de travail.

Selon le premier, la conduite de chacun au gouvernement fédéral canadien doit être au-dessus de tout soupçon. Selon le second, le gouvernement fédéral doit pouvoir attirer le personnel dont il a besoin pour satisfaire aux exigences d'un gouvernement contemporain. En d'autres mots, le premier thème suppose l'intégrité, le second, la compétence.

Ces deux thèmes, Monsieur le Premier ministre, vous les avez vous-même énoncés dans la lettre que vous nous avez adressée: "Il est en effet essentiel que les Canadiens aient confiance dans leur gouvernement, dans son appareil et dans le calibre des personnes qui se consacrent au service de l'État. C'est la qualité même du gouvernement du pays qui en dépend."

L'intégrité du gouvernement n'est jamais une situation déterminée; elle évolue en fonction des grands programmes gouvernementaux, de l'attitude des gens dans l'administration publique, de la perception générale que le gouvernement se préoccupe des véritables besoins de la société et, bien sûr, des questions de conflits d'intérêts. L'intégrité d'un gouvernement est une qualité intangible, et en tout temps d'aucuns y croiront tandis que d'autres la mettront en doute.

Au Canada le gouvernement fonctionne dans une large mesure en s'appuyant sur le consensus, c'est-à-dire que la société désire ou du moins accepte que le secteur public exerce les activités essentielles pour son compte. Comme il y a consensus plutôt que coercition, il est essentiel que les citoyens gardent confiance en l'intégrité du gouvernement. Pour leur part, les titulaires de charges publiques, tant élus que nommés, doivent quotidiennement mériter cette confiance par chacun de leurs actes.

Au cours des années d'après-guerre, l'idée que se faisait la population des normes de conduite exigibles des représentants de l'État s'est modifiée considérablement, quoique graduellement. Cette évolution s'est accélérée ces dernières

années. Comme l'a fait remarquer le professeur Kenneth Kernaghan, ce facteur a beaucoup contribué à modifier le scénario de la réaction aux cas de comportements répréhensibles.¹ Certains types de conduites qui autrefois étaient tolérés ou n'étaient condamnés que légèrement chez les fonctionnaires sont maintenant jugés inacceptables ou passibles d'une punition. Tel est particulièrement le cas dans le domaine des conflits d'intérêts.

La gravité d'un conflit d'intérêts même potentiel a été reconnue dans un jugement rendu en 1974 en vertu de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique². L'arbitre a maintenu la suspension d'un employé fédéral qui avait créé une entreprise de services pouvant le mettre dans une situation de conflit d'intérêts en raison de ses fonctions officielles. Le Conseil a estimé que l'apparence de conflit était suffisante pour constituer un conflit. Selon l'arbitre,

il n'est pas suffisant pour le fonctionnaire ou ses associés d'être convaincus de leur innocence et de leur intégrité. Il n'est pas nécessaire non plus de prouver qu'ils ont été déloyaux envers leur employeur. Même en l'absence de preuve d'écart de conduite délibéré, un conflit d'intérêts ou l'apparence d'un tel conflit peut facilement être reconnu par un citoyen sensé comme étant contraire à la politique publique.³

Ce haut niveau de qualité de la vie publique, où même l'apparence d'un conflit peut être considérée comme constituant une situation de conflit d'intérêts, est à notre avis, révélateur du fait que la société canadienne contemporaine se montre vivement consciente du problème que constitue le conflit d'intérêts. Nous convenons que,

dans une certaine mesure, le conflit d'intérêts est un problème de luxe, une question dont seule une société par ailleurs solide et sans inquiétude peut se permettre de se préoccuper. C'est uniquement lorsque les larcins les plus flagrants ont été réduits à des limites tolérables et que la vénalité non dissimulée est une chose assez rare pour scandaliser qu'il est possible pour un

1 Kenneth Kernaghan, Comportement professionnel : directives à l'intention des fonctionnaires, Toronto, Institut d'administration publique du Canada, 1975, p. 4.

2 Décision rendue en vertu de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique dans l'affaire opposant Maurice Dudley Atkins et le Conseil du Trésor (ministère des Transports), 21 mars 1974, dossier 166-2-889.

3 Ibid. p. 30.

gouvernement de se concentrer sur les risques et d'essayer de lutter contre la corruption à la source. ⁴

Dans quelle mesure cependant doit-on s'offrir ce luxe? Dans sa livraison du 15 juillet 1983, The Wall Street Journal a traité de plusieurs affaires courantes de la scène politique américaine mettant en cause la question de l'éthique. Dans un éditorial intitulé "Ethicsgate", le journal laissait entendre que les préoccupations dans ce domaine commençait à être exagérées:

Arrive un moment où la recherche excessive de la vertu devient irresponsable, même si elle n'est pas teintée d'hypocrisie, comme c'est si souvent le cas. C'est un aspect que nous ne devons pas perdre de vue, nous, en tant que société, c'est-à-dire les adversaires politiques, les électeurs, les éditeurs, les lecteurs de livres et de journaux, les journalistes et les télé-spectateurs. Nous avons pris l'habitude de faire preuve d'absolutisme moral à l'égard de quiconque devient une vedette. Nous nous étonnons ensuite que les meilleurs hommes et femmes fuient la vie publique, que ceux qui y viennent soient souvent des personnalités bizarres, des papillons attirés par la flamme.

De notre côté de la frontière, on a également exprimé cette même idée "que la recherche excessive de la vertu" frise l'irresponsabilité. Nous avons reçu plusieurs mémoires dans lesquels le "journalisme d'enquête", exercé de façon irresponsable, était accusé d'avoir porté atteinte à l'intégrité du gouvernement dans des cas où la chose était non justifiée. On nous a dit en outre que cette réaction excessive aux problèmes que posent les conflits d'intérêts réels ou potentiels a fait perdre à la fonction publique beaucoup de son attrait. Il s'ensuit qu'il a été difficile d'y attirer des représentants du secteur privé.

Il est toutefois admis que les médias jouent un rôle essentiel dans la "préservation de l'honnêteté du gouvernement". Ici encore un double thème se présente: un journalisme irresponsable peut causer un tort irréparable. Comme quelqu'un l'a déjà dit à un journaliste "C'est votre article, mais c'est ma vie". Les reporters qui traitent de façon inconsidérée les faits ou tirent trop rapidement leurs conclusions risquent de faire plus de tort que de bien. Par ailleurs, nous risquerions de ne pas nous préoccuper beaucoup des questions de conflits d'intérêts si ce n'était des médias qui les portent à l'attention du public et les attisent au point où des mesures s'imposent pour corriger la

⁴ Conflict of Interest and Federal Service, Report of the Association of the Bar of the City of New York, Special Committee on the Federal Conflict of Interest Laws, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1960, p. 6.

situation et rétablir la confiance du public envers le gouvernement. Les médias doivent autant que quiconque être soucieux de l'importance de l'intégrité du gouvernement et de la nécessité de maintenir cette intégrité lorsque la chose est justifiée.

Passons maintenant au thème de la "compétence". La taille et la complexité du gouvernement ont atteint au cours de la deuxième moitié du XX^e siècle un niveau sans précédent. Bien que, de l'avis de certains, il ne serait pas nécessaire que la fonction publique soit aussi grande ou que le gouvernement réglemente autant ou soit aussi actif dans le domaine des affaires, la réalité à laquelle nous devons faire face est la suivante: au 31 décembre 1983, la fonction publique fédérale⁵ se composait de quelque 234 866 employés, répartis dans quelque 27 ministères et 79 conseils, organismes, tribunaux, commissions et autres. En outre, 78 sociétés de la Couronne employaient plus de 250 000 personnes, et les Forces armées canadiennes et le personnel en uniforme de la Gendarmerie royale, représentaient 100 000 personnes.

Ainsi, l'activité gouvernementale, les systèmes de réglementation et les mécanismes de contrôle gouvernementaux ont pris une véritable ampleur au Canada. Par ailleurs, le gouvernement a commencé à assumer un rôle de premier plan dans l'économie, principalement avec le concours des sociétés de la Couronne. Ces deux événements mettent en évidence une source manifeste de conflits d'intérêts. Ces activités gouvernementales en effet ne sont pas exercées par des robots ni des ordinateurs, mais par des êtres humains qui, quoique au service de l'état, ont d'autres intérêts, des parents, des amis et des ambitions.

Outre le fait que l'accroissement de l'activité gouvernementale peut engendrer de nouveaux problèmes de conflits d'intérêts, ce rôle élargi de l'État apporte une nouvelle dimension humaine importante: pour être compétent, le gouvernement doit être en mesure d'attirer les personnes les plus qualifiées et le plus brillantes du secteur privé et pouvoir adapter des techniques et des procédures considérées jusqu'alors comme étrangère à son rôle traditionnel.

Le gouvernement constate de plus en plus qu'il peut subvenir à ses besoins supplémentaires en personnel en s'adressant à l'"extérieur". Il a donc mis au point de nouvelles méthodes pour s'assurer les services de personnes hors de la fonction publique. Des ententes de travail intermittent et des dispositions de quasi-emploi sont devenues très fréquentes dans le cas des conseillers techniques, des spécialistes à temps partiel, des

5 Ministères et organismes dont le nom figure à la Partie I de l'Annexe I de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique.

conseillers rémunérés ou non, des comités consultatifs et d'entrepreneurs indépendants qui font des études ou agissent comme conseillers.

C'est à ce point que s'entrecroisent les deux thèmes, soit intégrité et compétence. La relation entre les mécanismes de contrôle qui visent les conflits d'intérêts et le processus de dotation du gouvernement est plus évidente lorsque le besoin de spécialistes est plus grand. Il peut arriver qu'un seul individu ou une seule entreprise ait la compétence nécessaire pour concevoir un produit donné de haute technologie ou en superviser la mise au point. Lorsque s'impose l'utilisation de ladite technologie, le gouvernement n'a d'autre choix que de s'adresser à ce spécialiste (ou à cette entreprise) pour lui demander son aide, quelles que puissent être ses activités économiques personnelles ou ses affiliations.⁶ Le problème de la pénurie de personnel compétent ou de spécialistes dans certains domaines a été signalé, par exemple, par le juge Hyde qui a expressément reconnu que le manque d'économistes du travail inciterait probablement le gouvernement et le secteur privé à s'adresser au même petit groupe de personnes pour obtenir des avis et des conseils. Dans ce contexte, on a fait remarquer que l'application ferme des restrictions en matière de conflits d'intérêts suppose soit l'existence d'autres spécialistes ayant la même compétence, soit un choix délibéré de se contenter du moins compétent. La plupart des pays ne disposent pas des premiers et ne sont pas prêts à opter pour le second.⁷

Il convient de souligner que l'une des raisons pour lesquelles on se préoccupe de l'éthique c'est que, à l'heure actuelle, la population se fait une bien piètre image des politiciens et des titulaires de charges publiques en général. Les allégations faites contre quelques-uns ou la conduite répréhensible apparente de certains autres contribuent à perpétuer une exagération, à savoir que tous sont corrompus.

Nous en arrivons ainsi à nous poser les questions suivantes: les contraintes imposées en matière de conflits d'intérêts compliquent-elles beaucoup plus le fonctionnement du gouvernement d'aujourd'hui? Les restrictions actuelles, dont l'objectif louable est d'assurer une éthique presque irréprochable, minent-elles les efforts du gouvernement pour attirer les compétences voulues?

Ce qui empêche tout spécialement d'attirer les personnes compétentes dans la fonction publique, c'est le problème que crée la partie des directives relatives aux conflits d'intérêts qui

6 R. V. Picard (1967), 65 D.L.R. (2d) 658.

7 Conflict of Interest and Federal Service, *op. cit.*, p. 9.

exige le dessaisissement des investissements personnels et le renoncement à d'autres droits. Bien que des femmes et des hommes compétents puissent être disposés à accepter une rémunération inférieure dans la fonction publique, plusieurs hésitent de plus en plus à se dessaisir des placements qu'ils ont faits au cours de leur vie et des autres droits et privilèges disponibles du côté de l'industrie privée. Ces exigences de dessaisissement ont sans doute occasionné des pertes ou des difficultés financières considérables dans un certain nombre de cas et elles sont critiquables, car elles sont perçues comme étant fondées sur la prémisse que les gens sont fondamentalement dépourvus de sens moral et qu'on ne peut leur faire confiance. De l'avis de plusieurs, cette prémisse est erronée parce qu'elle suppose automatiquement que si les personnes qui entrent à la fonction publique conservent quelque partie que ce soit de leurs intérêts privés ou de leurs relations avec les milieux d'affaires, elles seront incapables de faire la distinction entre l'intérêt public et leur propre intérêt. Au contraire, si l'exercice d'une charge n'implique pas de rôle dans les portefeuilles économiques du gouvernement ou encore dans la réglementation des secteurs commercial, minier ou manufacturier de l'économie canadienne, on devrait admettre que la participation à une activité de l'extérieur qui maintient et stimule un intérêt à l'égard du secteur privé peut avoir d'énormes avantages.

Les contraintes qui existent en matière de conflits d'intérêts ont eu tendance à entraver le recrutement des candidats à certains postes supérieurs du gouvernement; elles ont aussi été un obstacle pour les partis politiques en quête de candidats à des charges publiques. Le pays se trouve actuellement aux prises avec les "retombées" de ce phénomène. Plusieurs des personnes qui exercent des charges publiques n'ont appris qu'après avoir assumé leurs nouvelles fonctions toute la portée des règles concernant le dessaisissement des avoirs, et dans certains cas, l'existence même de lignes directrices. Certaines auraient peut-être refusé pareils postes si elles avaient connu à l'avance toute la rigueur du régime. Il faut beaucoup de temps et d'énergie, même sur le plan administratif, pour amener les hauts titulaires, surtout ceux qui sont nommés par le gouverneur en conseil, à préparer des rapports détaillés et à se dessaisir d'avoirs peu ou pas du tout susceptibles d'influer sur leurs fonctions officielles, ou vice versa.

Il va de soi que l'intérêt privé ne doit jamais compromettre les affaires publiques, et dans certaines circonstances, la divulgation confidentielle ou publique est des plus bénéfiques et permet d'atteindre cet objectif. Nous ne devons toutefois pas perdre de vue que les droits à la vie privée sont en jeu et doivent être pris en compte.

Les personnes qui ont eu à subir les règles en vigueur passent maintenant le mot à leurs collègues du secteur privé et

les informent des difficultés auxquelles ils peuvent s'attendre. Il s'ensuit que les problèmes de recrutement du gouvernement fédéral seront vraisemblablement plus graves au cours des années à venir qu'ils ne l'ont été par le passé. À notre avis, la seule façon de redresser la situation consiste à établir une mesure d'équité dans les règles et à adopter une méthode bien précise pour déterminer les circonstances où leur application rigoureuse ne satisfera qu'à la lettre de la loi et non à son esprit, et par conséquent aura des effets négatifs.

Quels que puissent être les solutions adoptées pour favoriser le recrutement et, partant, accroître la compétence du secteur public, on ne doit pas oublier qu'aucun de ces deux objectifs ne peut sans aucun risque être subordonné à l'autre. Il ne faut pas que les remèdes favorables au recrutement empêchent le public d'être protégé contre toute pratique contraire à l'éthique au sein du gouvernement.

Nous convenons que

le manque de personnel compétent constitue un risque immédiat; c'est à plus long terme qu'existe le risque de corruption et de perte de confiance en l'intégrité du gouvernement. Aucun de ces risques ne peut être toléré. Ce qu'il faut, c'est trouver un équilibre dans la poursuite des deux objectifs. L'intérêt national exige une politique intégrée pour le court et le long terme. Il faut une politique qui, sans sacrifier l'intégrité à l'opportunisme, n'empêche pas de satisfaire aux besoins pratiques de recrutement par pur moralisme. Il faut une bonne réglementation qui limite les vraies situations de conflits d'intérêts sans avoir d'effets secondaires négatifs.⁸

Nous croyons qu'il est possible d'atteindre un tel équilibre en s'inspirant des recommandations du présent rapport.

b) Un seul angle: la norme de conduite

L'expression "conflit d'intérêts", d'origine relativement récente, est peut-être trop limitée ou trop étroite pour englober convenablement l'objet de notre mandat. Bien sûr, même si dès le début nous avons été désignés comme le "Groupe de travail sur les conflits d'intérêts", vous n'utilisez pas cette expression, Monsieur le Premier ministre, dans la lettre que vous nous avez adressée, et elle n'est mentionnée dans notre mandat qu'à propos des lignes directrices actuelles sur les conflits d'intérêts. Vous utilisez plutôt le mot "conduite". L'angle

⁸ Conflict of Interest and Federal Service, op. cit.,
p. 10-11.

unique sous lequel ces questions doivent être examinées est celui de la norme de conduite d'un individu. Par là, nous entendons évidemment l'éthique.

Certains, pour élaborer la politique gouvernementale en ce domaine, commenceraient par examiner une gamme étroite de conflits; il y en a même qui se limiteraient strictement aux critères économiques. À notre avis, il est plus positif et constructif d'aborder cette question dans une perspective plus large, plus globale de l'éthique, peu importe la situation ou le contexte dans lequel surgit un "conflit d'intérêts". Divers gouvernements ont adopté des mesures législatives et des politiques qui s'attachent trop exclusivement aux conflits d'intérêts et qui, parce qu'elles exposent en détail les multiples situations pouvant donner lieu à des conflits d'intérêts, semblent avoir perdu de vue l'idée principale, à savoir que l'éthique doit présider à la conduite des affaires de l'État. Cela veut dire, selon les normes canadiennes d'éthique, que lorsqu'il y a conflit entre un intérêt privé et l'intérêt public, le conflit doit être résolu en faveur du second, soit par démission, dessaisissement des avoirs, divulgation, refus de traiter l'affaire ou autrement.

Autrefois, au moment, par exemple, où les co-présidents du Groupe de travail sont entrés en politique, la population était plus disposée à accorder le bénéfice du doute à un ministre ou à un titulaire de charge publique. En d'autres mots, il y avait peu de doute que ces personnes feraient passer l'intérêt public avant leurs propres intérêts. Tel n'est plus le cas. La population en est venue à demander que soient prises des mesures destinées à éliminer ou à minimiser les conflits d'intérêts. L'"idée" dominant comporte donc un nouvel élément, à savoir que l'éthique doit être assurée par des règles.

Cela ne signifie pas qu'il n'y aura pas de conflits d'intérêts; nous ne pouvons pas imaginer la vie recluse et limitée qu'il faudrait vivre pour ne jamais se trouver en situation de conflit d'intérêts. Le vrai problème, c'est de savoir comment régler lesdits conflits lorsqu'ils surgissent. Dans certains cas, nous recommandons de maintenir la politique actuelle en vertu de laquelle les titulaires de certaines charges publiques (par exemple les ministres du Cabinet) doivent se dessaisir de certains biens et se dégager de certaines affiliations pour pouvoir détenir leurs fonctions; il ne s'agit là que de "médecine préventive", car cette mesure élimine à l'avance les types de conflits qui sont inévitables et prévisibles pour des ministres d'un gouvernement moderne. Dans d'autres cas, toutefois, lorsque le problème n'est ni prévisible ni susceptible d'être éliminé à l'avance, il faut recourir aux principes d'éthique pour aider les intéressés à se sortir d'une situation de conflit d'intérêts. Il convient donc, pour ce faire, d'énoncer simplement et avec conviction des règles d'éthique. Nous proposons qu'elles soient inscrites dans une loi du Parlement.

Ces règles peuvent peut-être être ramenées au seul précepte "Ne faites rien qui risque de vous embarrasser si jamais on l'apprend", mais celui-ci est probablement trop concis pour avoir sa place dans une loi du Parlement. Ce conseil constitue toutefois un excellent point de repère pour bon nombre de gens.

"Éthique", en grec "êthikos", mot tiré de "ethos" qui signifie "mœurs", en est venu à désigner un "ensemble particulier de règles de conduite", mais on peut le considérer comme quelque chose de plus profond qu'un code de conduite. Ce mot vise l'essence même de chacun, son intégrité, cette partie intangible de tout être humain qui le pousse à être et à agir quand nul ne le regarde comme si on le regardait.

L'ultime réponse aux problèmes d'éthique à l'intérieur du gouvernement consiste à faire travailler des honnêtes gens dans un milieu où l'éthique règne. Aucun recueil de lois ou de règlements ne peut, quelle que soit sa complexité, prévoir les situations innombrables où l'intégrité d'une personne ou son dévouement à la cause publique peuvent être mis en doute. Une réglementation officielle s'impose toutefois, réglementation qui pourra constituer un énoncé de politique clair prévoyant la punition de la vénalité et du double jeu, et fixer de façon générale la ligne d'éthique à suivre dans la conduite des affaires publiques.

c) Objectifs généraux et principes sous-jacents des normes de conduite

En matière de normes de conduite, au moins sept objectifs généraux et principes sous-jacents interviennent, à savoir:

- 1) traiter avec impartialité, justice et égalité les personnes qui transigent avec le gouvernement;
- 2) faire en sorte que les décisions d'intérêt public ne soient pas influencées par des considérations privées;
- 3) assurer l'efficacité et l'économie des activités gouvernementales;
- 4) maintenir la confiance du public à l'égard du gouvernement (y compris les apparences);
- 5) parer à tout usage d'une charge publique pouvant occasionner des avantages personnels, directement ou indirectement;
- 6) encourager l'adoption d'une attitude positive et professionnelle à l'égard du service gouvernemental; et

7) faciliter le mouvement d'individus entre les secteurs public et privé.⁹

d) Trois critères d'évaluation des règles et des procédures concernant les normes de conduite

Les lignes directrices et les dispositions législatives actuelles concernant les conflits d'intérêts au niveau fédéral se caractérisent entre autres par leur confusion. De grandes politiques ont été élaborées, en général, pour répondre sporadiquement à des maux particuliers. Ainsi s'est tissé un ensemble disparate de règles et de procédures dont chaque élément est peut-être tout à fait compréhensible et logique mais qui, lorsque regroupés, constituent un système d'une complexité infructueuse, injuste dans nombre de cas et parfois déraisonnable.

Ainsi, pour évaluer les règles et les procédures concernant les normes de conduite, et en particulier pour concevoir un système qui remplacera celui qui est actuellement en usage, nous adopterions comme critères trois questions qu'il importe de se poser à l'égard de toute règle ou de toute procédure, déjà en vigueur ou proposée, à savoir: "Est-elle simple? Est-elle juste? Est-elle raisonnable?" Ces trois notions, simplicité, équité et caractère raisonnable, ont toutes besoin d'être précisées.

Simplicité. Certaines des meilleures règles d'éthique (par exemple la Règle d'or : "Ne fais pas à autrui ce que tu ne voudrais pas qu'on te fit" sont énoncées de façon précise et simple.

Rien ne démontre qu'un libellé plus détaillé et plus précis de telles règles occasionnerait de fait un niveau supérieur d'éthique; en effet, il serait peut-être possible d'attester le contraire. Il semble qu'il y aura toujours un petit nombre de personnes résolues à prendre des raccourcis, à servir leurs fins égoïstes et à violer la loi. Leur offrir un jeu complexe de lois et de procédures, ce n'est que leur ouvrir des portes de sortie ou leur trouver des échappatoires pour mieux se dissimuler.

Bref, la volonté de rédiger des règles complexes pour régir l'éthique est nuisible de deux points de vue : elles ne constituent pas une aide efficace pour décourager quiconque désirerait les enfreindre, et elles entravent l'efficacité de l'enseignement des règles d'éthique aux nouveaux titulaires de charges publiques. Plus les règles seront simples, plus facilement on les comprendra, et plus difficilement on pourra y contrevenir.

9 Voir Roswell B. Perkins, "The New Federal Conflict of Interest Law", Harvard Law Review, 76, No. 6, (April 1963), p. 1118.

Les lignes directrices relatives aux conflits d'intérêts qui sont actuellement en vigueur comprennent les codes complémentaires (voir annexe B du présent document) rédigés à différentes périodes par différentes personnes à l'intention des ministères, organismes et sociétés de la Couronne. Dans son ensemble, le système actuel est inutilement complexe. Non seulement le volume de documents est-il imposant, mais les définitions et les expressions utilisées varient souvent d'un code à l'autre. Les procédures pourraient certainement être simplifiées considérablement.

Équité. Les lignes directrices actuelles sur les conflits d'intérêts nous semblent inéquitables à la fois quant aux dispositions elles-mêmes et quant aux procédures qui en découlent.

Au moment de l'adoption des lignes directrices générales applicables à la fonction publique, en 1973, le Conseil du Trésor a invité chaque ministère, conseil et organisme à rédiger des codes complémentaires lorsque la chose était jugée à propos. Un certain nombre de ces codes ont été rédigés ultérieurement, mais non dans tous les cas. Il s'ensuit que deux titulaires de charges publiques qui occupent des postes à peu près semblables dans des ministères différents peuvent être assujettis à des règles différentes: l'un, aux seules règles d'application générale que contiennent les lignes directrices de 1973, l'autre, à la fois aux règles de 1973 et aux règles complémentaires établies pour son ministère. Cela semble inéquitable. Subsiste la difficulté de punir les contrevenants. Même si tous les codes étaient identiques, les sous-ministres et les chefs des organismes conserveraient le pouvoir de punir les coupables selon leur bon vouloir. Il serait très difficile, et plutôt inopportun, de déterminer la sévérité des mesures disciplinaires à appliquer aux diverses catégories de cas. Conformément à l'approche fonctionnelle préconisée tout au long du présent rapport, on estime que c'est le sous-ministre ou le chef de l'organisme concerné, ou encore son représentant désigné, qui est le mieux placé pour décider de la sanction appropriée à appliquer. Cette situation ressemble quelque peu à celle que l'on retrouve dans le système judiciaire où, bien que l'uniformisation des peines soit un objectif, il y aura toujours, d'un cas à l'autre, un écart qui provoquera l'application d'un jugement différent.

Sur le plan de la procédure, même dans les ministères où les règles (établies dans les codes complémentaires) sont essentiellement les mêmes, le sous-ministre d'un ministère peut favoriser la vigilance stricte (du domaine de l'éthique) tandis que celui d'un autre ministère sera peut-être comparativement indifférent au sujet et déléguera sa responsabilité en la matière. Ce qui signifiera peut-être qu'un problème semblable soulevé dans deux ministères sera traité différemment dans chaque cas. La politique gouvernementale doit être administrée par des

individus, et cette dimension humaine suscitera inévitablement des divergences tant au niveau de l'interprétation que de l'application. Il est en outre reconnu que les questions de discipline et l'application connexe des règles en matière de conflits d'intérêts doivent continuer d'être confiées dans une large mesure au sous-ministre ou au chef de l'organisme compétent. Nous tenons toutefois à souligner l'injustice inhérente quoique inévitable que crée une application différente des mêmes règles dans plusieurs ministères du même gouvernement.

Nous recommandons que ces questions de procédure demeurent la responsabilité administrative du sous-ministre (ou du chef de la commission ou de l'organisme), mais que soient appliquées les procédures recommandées plus loin dans le présent rapport, lesquelles permettront d'atteindre une meilleure équité administrative et aideront à aplanir les contradictions qui semblent exister actuellement dans les diverses pratiques ministérielles.

Caractère raisonnable. Le véritable test d'une loi, ce n'est pas la façon dont elle énoncée dans l'abstrait, mais plutôt la manière dont elle est appliquée dans des cas particuliers. Nombre des personnes assujetties aux lignes directrices actuelles sur les conflits d'intérêts nous ont dit que les règles ou principes généraux contenus dans celles-ci semblent peut-être bien, mais que, dans des cas précis, leur application a souvent des conséquences non souhaitées, et parfois même pénibles et mesquines.

Que les lecteurs du présent rapport ne se hâtent pas de conclure qu'il s'agissait de personnes malhonnêtes qui aimeraient mieux n'être pas traduites en justice, si le choix leur était donné. Au contraire, nombre de hauts fonctionnaires de grande réputation dont l'intégrité ne peut être mise en doute ont affirmé que l'application de la lettre de la loi en cette matière a pour effet de faire oublier son esprit.

Voici trois exemples.

- En vertu d'une règle stipulant qu'un titulaire de charge publique ne doit pas détenir d'actions d'entreprises de télécommunications, une employée de l'État a dû se dessaisir de dix actions de Bell Canada. À cette fin, elle a constitué une fiducie dont le coût d'établissement a dépassé la valeur des actions. Elle aurait pu vendre ses actions, mais elles avaient pour elle une valeur sentimentale. Étant donné qu'il existe plus de deux cent millions d'actions de Bell Canada, il semble inconcevable que le fait d'en détenir 10 puisse influencer l'employée d'une façon qui risque de nuire à l'intérêt public. Pourtant, la règle a dû être appliquée, d'une façon que toutes les parties en cause,

y compris les responsables de son application, ont jugé déraisonnable.

De toute évidence, le problème vient de l'absence d'une règle de minimis qui permettrait aux responsables de l'application des lignes directrices de décider quand il s'agit d'une affaire sans conséquence qui n'est pas visée par celles-ci.

Si ces responsables avaient le pouvoir de régler selon le cas les affaires visées par une règle de minimis, il leur suffirait de faire savoir à l'employé, par écrit, que la conservation de quelques actions ne va pas à l'encontre de l'esprit des lignes directrices, mais qu'il devrait signaler toute modification ultérieure de son portefeuille d'actions.

- Un autre cas concerne un titulaire de charge publique nommé par le gouverneur en conseil qui a eu des difficultés parce qu'il n'a pas été autorisé à exercer certains types d'activités financières. Quelques années avant qu'il ne soit nommé pour la première fois par décret, son père mourut en laissant un modeste héritage dont l'usufruit était donné à la mère; à la mort de celle-ci, le capital devait être partagé entre lui-même et ses deux frères. À une époque où le partage des biens avait beaucoup plus d'avantages qu'il n'en a maintenant, son père avait transféré des avoirs au nom de la mère de sorte qu'un capital équivalant à la valeur en capital de la succession était détenu au nom de la mère. À la mort de celle-ci, à moins d'un changement dans les arrangements conclus, ses biens iraient au titulaire de la charge publique et à ses deux frères.

Pour des raisons administratives, ces avoirs ont été traités comme un fonds unique. Le titulaire, sa mère et ses frères étaient fiduciaires de la succession du père et tous s'intéressaient à la gestion de l'ensemble du fonds. Les avoirs qui composaient le fonds étaient administrés en vertu d'un contrat de gestion par une importante société canadienne de placements qui avait tout pouvoir pour agir dans les limites des directives relatives aux placements qui faisaient partie du contrat. Le titulaire et ses frères rencontraient chaque année un représentant de la société pour étudier le rendement, discuter des directives concernant les placements et, le cas échéant, les modifier et étudier les perspectives de l'année à venir.

Ces renseignements ont été communiqués comme prévu au sous-registraire général adjoint, responsable de l'application des lignes directrices, qui a fait savoir

au titulaire qu'il devrait s'abstenir de gérer des actions ou des titres de sociétés cotés en bourse ou "... de donner des avis concernant ces actifs". Il lui a conseillé de ne pas participer aux entretiens avec le représentant de la société concernant la politique de placement ou l'annulation du contrat si le rendement de la société était jugé insatisfaisant (dans le contexte du commerce des actions cotés sur le marché boursier.) La succession et les placements de sa mère avaient une valeur totale beaucoup inférieure à un million de dollars. Le portefeuille était constitué d'actions ou de titres de sociétés cotés en bourse et il était bien équilibré, de sorte que les intérêts détenus dans n'importe quelle société étaient minimes. Sa mère n'avait aucune expérience des affaires; il était donc normal que ses frères et lui, en leur qualité de co-fiduciaires et de légataires universels, prennent un intérêt au moins minimal dans la gestion efficace du fonds.

Dans leur état actuel, de conclure cette personne, les lignes directrices ne laissent pas suffisamment la chance aux titulaires de charges publiques d'exercer leur jugement et leur bon sens lors de l'analyse des situations possibles de conflits d'intérêts. Elles ne tiennent pas compte non plus du fait que les obligations et les intérêts familiaux normaux pourraient être exclus de certaines restrictions courantes.

Pour faire état des circonstances de ce deuxième exemple, il semble de nouveau raisonnable d'appliquer une règle de minimis qui pourrait être "graduée" selon les différents niveaux ou montants en cause. Elle pourrait s'appliquer de façon à permettre la détention directe d'un portefeuille et la participation à la gestion d'avoirs, jusqu'à concurrence d'une somme donnée qui pourrait être indexée et qui permettrait le type d'intérêt et de participation qu'avait ce titulaire lorsque, en définitive, la plus grande partie de la responsabilité en matière de gestion est confiée, par contrat écrit, à un gestionnaire professionnel. Les dispositions concernant l'emploi abusif de renseignements obtenus dans l'exercice de la charge publique pourraient être inscrites dans ce genre d'accord.

- Le troisième exemple concerne une personne nommée par le gouverneur en conseil, qui a eu elle aussi des difficultés parce qu'elle était chargée de gérer une succession familiale. Ce qui l'a le plus exaspérée, c'est toute la "bureaucratie" en jeu, le temps qu'elle a dû passer avec des représentants du sous-registraire général adjoint, et le gros dossier de correspondance

qui a été constitué sur des questions sans importance parce qu'aucun des responsables de l'application des lignes directrices n'avait le pouvoir nécessaire pour statuer sur des questions de minimis.

Nous ne voulons pas donner l'impression en terminant que l'inflexibilité est de rigueur chez le sous-registraire général adjoint; bien au contraire. Beaucoup ont loué la souplesse et le discernement dont il a fait preuve pour faire respecter l'esprit de la loi. Nous ne blâmons pas le sous-registraire général adjoint; ce sont plutôt certains aspects des lignes directrices qu'il est tenu d'appliquer qui sont causes de problèmes.

e) La nature d'un conflit d'intérêts

Lorsque les intérêts privés d'une personne ne coïncident pas avec ceux de ses fonctions et responsabilités officielles au gouvernement, il y a conflit d'intérêts. C'est ce point de croisement d'intérêts concurrents qui nécessite une analyse.

Dans les cas extrêmes, l'intérêt privé pourra comporter un motif criminel qui amènera l'individu à tenter d'utiliser un poste ou un renseignement confidentiel qu'il aura obtenu au gouvernement d'une façon interdite par la loi. Alors entrèrent en jour les dispositions du Code criminel qui traitent de corruption et d'influence induite mettant en cause des représentants de l'État. Même lorsque la tentative de corruption émane de quelqu'un en dehors du secteur public, elle ne peut réussir que lorsqu'un fonctionnaire ou titulaire de charge publique succombe à l'offre et participe à un acte illégal; ce qui, normalement, suppose une intention criminelle de sa part.

Si nous poursuivons dans cette même ligne de pensée, en nous éloignant quelque peu de ces cas extrêmes où l'intention criminelle entre en jeu, nous arrivons à une autre catégorie d'infractions, également visée par le Code criminel; il s'agit de l'acceptation d'un cadeau par un titulaire de charge publique, geste qui, selon la loi, peut être considéré comme constituant un conflit d'intérêts même en l'absence d'une mauvaise intention. L'acceptation d'un cadeau ou d'un pot-de-vin suffit pour constituer l'infraction, car celle-ci est considérée comme le fondement de l'ingérence dans les affaires publiques contre rétribution.

Dans la même ligne se situent ensuite les interactions entre les intérêts publics et les intérêts privés non criminels, soit les cas où les intérêts économiques ou autres du fonctionnaire ou du titulaire de charge publique risquent d'influer sur les fonctions officielles que celui-ci doit exercer.

Il n'est pas nécessaire que les intérêts publics et les intérêts privés se trouvent en concurrence ou en conflit pour qu'existe un problème d'éthique; l'intérêt public peut aussi être trahi dans le cas où l'intérêt privé d'un titulaire de poste coïncide si bien avec celui-ci que les deux se confondent et qu'en servant le premier l'intéressé sert aussi le second. On ne peut condamner pareils arrangements dans l'abstrait, mais "conflit d'intérêts" peut dans certains cas signifier "compatibilité d'intérêts". Lorsque des intérêts économiques sont en jeu notamment, il y a risque que l'exercice d'une charge publique donne lieu à plus qu'il n'y paraît.

En suivant toujours ce continuum où intérêts publics et intérêts privés se croisent, nous arrivons finalement à l'extrémité opposée à celle où les conflits comportent une intention criminelle, soit aux situations où il n'y a qu'apparence de conflit. C'est la zone la plus nébuleuse qui existe, bien qu'elle soit elle aussi visée par des lois. Par exemple, des dispositions légales interdisent aux fonctionnaires de participer à des activités politiques car une telle participation semblerait compromettre leur capacité future de s'acquitter des devoirs de leur charge. Il existe aussi de la jurisprudence sur la question, entre autres un jugement rendu en vertu de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique, dans l'affaire opposant Atkins et le Conseil du Trésor, en 1974, jugement qui a reconnu la gravité d'un conflit d'intérêts même éventuel en maintenant la suspension dont avait été l'objet un fonctionnaire fédéral parce qu'il avait créé une entreprise de services susceptible d'entrer en conflit avec ses fonctions officielles. Il existe enfin une politique, énoncée notamment dans les lignes directrices originales sur les conflits d'intérêts (décret C.P. 1973-4065), selon laquelle tout fonctionnaire doit, dans l'exercice de ses fonctions, agir et sembler agir dans l'intérêt du public.

Au-delà de cet éventail de conflits d'intérêts se trouve une gamme d'activités qui seraient considérées contraires à l'éthique, qu'elles soient exercées par des titulaires de charge publique ou toute autre personne. Par ailleurs, certaines actions qui sont visées par les multiples règlements sur les conflits d'intérêts, dans leur état actuel, ne nous semblent ni immorales ni malhonnêtes d'un point de vue subjectif ou personnel.

Dans ce vaste domaine que constituent l'éthique et la conduite humaine, notre intérêt se limite au problème permanent et endémique de tous les gouvernements, soit celui que soulève le conflit entre la vie privée et la vie publique de leurs représentants. Certains spécialistes des conflits d'intérêts au gouvernement ont choisi de se limiter aux conflits qui existent entre les devoirs des titulaires de charges publiques et leurs intérêts économiques personnels. Pourtant, les motifs d'ordre économique ne sont pas les seuls qui poussent l'individu à agir,

et nous préférons poser sur la question un regard plus large. Nous ne voulons pas détailler tous les types d'intérêts privés (par exemple économiques, familiaux, religieux, partisans, raciaux, sexuels, institutionnels, et autres) susceptibles de motiver les personnes; nous croyons en effet plus sage de nous concentrer sur l'éthique dans des situations où les intérêts publics et les intérêts privés (de quelque nature qu'ils soient) s'entrecroisent.

Ici encore, il convient de limiter notre définition des "conflits d'intérêts". C'est ainsi qu'en traitant de la Canadair en novembre dernier le Comité permanent de la Chambre des communes sur les comptes publics¹⁰ a attiré l'attention sur le problème des "conflits de tâches" dans les termes suivants:

Votre Comité est très inquiet du rôle qu'ont dû jouer les représentants de l'actionnaire, à la fois en tant que membres du conseil d'administration et en tant que fonctionnaires conseillers du Ministre. Il en est résulté un conflit de tâches, car:

- i) en tant qu'administrateurs, ces fonctionnaires devaient représenter les vues du Ministre; et
- ii) en outre, au nom du conseil d'administration, ils devaient tenter d'influer sur les hauts fonctionnaires du ministère pour obtenir l'aide financière dont Canadair avait besoin.

De l'avis du Comité, ces conflits de tâches ont considérablement entamé l'objectivité du conseil d'administration sur le plan des décisions, ainsi que son aptitude à rendre compte à l'actionnaire. De plus, en tant que représentants du gouvernement, ces personnes ont pu avoir une influence disproportionnée sur les décisions prises par le conseil d'administration.

Bien que cette question de "conflit de tâches" soit importante, nous l'excluons de la définition du "conflit d'intérêts" car nous estimons qu'elle ne concerne pas l'éthique mais plutôt l'organisation structurelle qui amène certaines personnes au sein des sociétés de la Couronne à servir deux maîtres. Ce critère du "caractère raisonnable" a été soigneusement choisi et la notion de souplesse a été rejetée dans ce contexte. Dire qu'en matière de conflits d'intérêts les règles devraient être souples susciterait la méfiance de la population qui considérerait cette approche comme une formule permettant de

10 Vingt-deuxième rapport (Rapport sur Canadair) du Comité permanent de la Chambre des communes sur les comptes publics, déposé le 17 novembre 1983, p. 2.

plier les règles au besoin pour faire plaisir aux amis du gouvernement ou encore pour satisfaire aux besoins administratifs de la fonction publique, ce qui n'est pas l'objectif. Nous voulons plutôt faire en sorte que les règles qui existent puissent être appliquées d'une manière telle que tous les intéressés, soit les parties directement concernées et les membres du grand public, seront convaincus de la probité de l'administration publique.

Si les hommes et les femmes intègres et bien intentionnés du secteur public en viennent à juger que les règles sont d'application si difficile qu'elles sont ridicules, ils pourraient les violer sans trop de scrupules. De fait, ce qu'il y a d'ironique, c'est que ces personnes intègres pourraient s'estimer justifiées de contourner lesdites règles en omettant de divulguer certains renseignements ou en négligeant de se dessaisir de certains intérêts. Bref, il existe un seuil de tolérance au-delà duquel on ne peut imposer des règles de ce genre sans que la démarche ne produise d'effets négatifs. Cela est particulièrement vrai lorsque l'on a affaire à un grand nombre de personnes qui ont le sens civique et font de leur mieux pour s'acquitter de leurs charges publiques et vivre en harmonie avec leurs nombreux intérêts personnels et privés. Nous tentons de résoudre ce dilemme en veillant à ce que les règles, notamment les procédures de mise en oeuvre pour minimiser les conflits d'intérêts, soient raisonnables.

CHAPITRE 3

CONDUITES MALSEANTES POUR LES TITULAIRES
DE CHARGES PUBLIQUES

a) Nécessité d'énoncer clairement les activités prohibées

Puisque nous avons choisi d'aborder le sujet en termes d'éthique de la part des titulaires de charges publiques, il va de soi de traiter des activités et des comportements que nous jugeons contraires à l'éthique. Il ne suffit pas d'affirmer qu'il faut agir d'une façon conforme à l'éthique; il faut en outre énoncer avec concision les activités prohibées. Il y a lieu aussi de cerner les limites d'acceptabilité des activités permises, en fonction desquelles chacun pourrait régler sa conduite.

Nous avons déjà insisté sur le fait qu'il ne faut pas rédiger des règles trop précises, parce qu'il est alors difficile à la fois de faire comprendre aux titulaires de charges publiques la nature des règles et de prévoir toutes les formes répréhensibles de conduite que peut concevoir l'imagination de l'être humain.

C'est pourquoi les genres ou les catégories de comportements inacceptables sont énoncés d'une façon plutôt générale pouvant englober toutes les sortes de difficultés qui pourraient surgir. Néanmoins, leur simplicité les rend pertinentes dans tous les cas particuliers.

La ligne de pensée suivie est celle que préconise le secrétaire du Conseil du Trésor, G.F. Osbaldeston, dans sa circulaire du 31 décembre 1973 adressée aux sous-ministres et aux chefs des organismes et traitant des normes de conduite pour les fonctionnaires:

Lorsqu'il s'agit d'élaborer des lignes directrices, la première question qui se pose est de savoir quels doivent en être la portée et le degré de précision, et si une abondance de détails aiderait les employés à localiser les domaines possibles de conflit. Nous croyons qu'un ensemble détaillé de lignes directrices, dans le décret, ne convenait pas et n'était pas souhaitable. Tenter d'identifier la totalité des domaines possibles de conflit aurait été une tâche de grande envergure qui n'aurait jamais été vraiment complète et qui aurait nécessité des révisions et des

interprétations constantes. Nous avons cru bon d'aborder la question d'une façon plus pratique en établissant certains principes dont la violation entraînerait manifestement une situation de conflit d'intérêts. Avec la publication de ces principes, une ligne générale se trouve établie. Il devient possible maintenant d'examiner à fond les situations effectives afin de déterminer si les principes sont respectés.

b) Neuf formes de comportements contraires à l'éthique

Des neuf formes de comportements décrites ici, les six premières sont contraires à l'éthique, soit: tractations de la part d'un titulaire de charge publique, transfert facultatif de valeurs économiques d'une source privée à un titulaire de charge publique, aide accordée par les titulaires de charges publiques aux personnes physiques et morales dans leurs rapports avec le gouvernement, aide accordée par les anciens titulaires de charges publiques aux personnes physiques et morales dans leurs rapports avec le gouvernement, avantages personnels découlant de renseignements obtenus dans l'exercice de fonctions officielles, et usage privé des biens du gouvernement.

Les trois autres formes de comportements bien que du domaine de l'activité personnelle ne conviennent pas aux titulaires de charges publiques, à savoir: activité politique partisane de la part des titulaires non élus de charges publiques, critique des politiques gouvernementales et conduite indigne dans un poste public. Elles risquent même de donner lieu à des conflits d'intérêts, car les opinions et les pratiques personnelles ou privées d'un individu peuvent se manifester d'une façon inappropriée dans l'exercice de ses fonctions officielles.

Ces neuf formes de conduite contraires à l'éthique ou malséantes seront maintenant traitées en détail.

1. Tractations de la part d'un titulaire de charge publique

Nous croyons qu'il est manifestement inacceptable et contraire à l'éthique que le titulaire d'une charge publique prenne, dans l'exercice de ses fonctions, des mesures qui l'amènent à transiger en même temps avec lui-même à titre privé.

Cela se produirait par exemple lorsqu'un titulaire de charge publique participerait à l'adjudication d'un marché à une entreprise dont il est propriétaire, seul ou avec d'autres. Il y aurait également conflit dans le cas où un scientifique ou un expert engagé comme consultant par le gouvernement préparerait le devis d'un appareil hautement spécialisé que seule sa propre entreprise serait vraiment en mesure de réaliser.

Ce concept est déjà de rigueur pour les membres du Cabinet puisque les lignes directrices à l'intention des ministres de la Couronne leur interdisent un certain nombre d'activités ayant pour effet de dissiper la possibilité qu'un ministre traite avec lui-même, de quelque façon que ce soit, à titre privé. Par exemple, une fois nommés, les ministres doivent cesser de pratiquer leur profession, de gérer ou d'exploiter une entreprise ou un commerce, ou de gérer des biens, à l'exception des biens exemptés ou pouvant être divulgués. Ils doivent cesser d'agir comme conseillers rémunérés et ne peuvent conserver ni accepter un poste d'administrateur ou une charge dans une société commerciale, ni être membres actifs d'un syndicat ou d'un organisme professionnel.

Sous sa forme la plus générale, le principe s'énonce comme suit:

Les titulaires de charges publiques ne doivent pas avoir d'intérêts personnels sur lesquels les activités gouvernementales auxquelles ils participent pourraient avoir un effet quelconque ou important.

2. Transfert facultatif de valeurs économiques d'une source privée à un titulaire de charge publique

Nous avons eu de nombreuses discussions au sujet de l'acceptation de cadeaux, d'argent et d'autres avantages et nous avons constaté, parfois avec consternation, les efforts consacrés ailleurs pour circonscrire les diverses façons possibles de tâcher de corrompre les titulaires de charges publiques et pour s'en prémunir. L'éventail des possibilités n'a de limites que celles de l'imagination: repas et spectacles, cadeaux, voyages, fins de semaine de chasse ou de pêche, conditions de faveur pour un prêt, etc.

L'expression "transfert facultatif de valeurs économiques" englobe ces diverses possibilités. Il s'agit ici du transfert facultatif (par opposition au transfert non facultatif qui comprend, par exemple, les prestations de retraite et les redevances) de valeurs économiques d'une source privée à un titulaire de charge publique. Sous sa forme la plus outrageante, ce transfert de valeur peut être de la corruption et relever du Code criminel.

Selon Roswell B. Perkins, la corruption est essentiellement un échange: en échange d'une valeur quelconque, le titulaire de charge publique s'engage, expressément ou tacitement, à travailler à réaliser ou à empêcher une mesure gouvernementale

donnée.¹ Les dispositions détaillées du Code criminel sur la corruption constituent un complément essentiel à tout système efficace visant à traiter des problèmes de conflits d'intérêts, bien que le principe étudié ici vise un comportement qui ne va pas jusqu'à la corruption. En fait, le transfert d'une valeur économique à un titulaire de charge publique peut n'impliquer aucune intention criminelle et peut même avoir été occasionné par des motifs les plus louables. Il n'en demeure pas moins que l'acceptation d'un tel transfert de la part d'un titulaire de charge publique peut entraîner chez ce dernier tout un éventail de réactions allant de la gratitude naturelle à la dépendance économique, et risque par la suite de l'empêcher de traiter en toute impartialité, en toute justice et en toute égalité avec le donateur quelle que soit son intention.

Ce transfert facultatif de valeurs économiques d'une source privée à un titulaire de charge publique est le plus souvent désigné dans les lignes directrices actuelles sous le nom de "cadeau". Par exemple, les ministres doivent déclarer dans le Registre public "tous les cadeaux personnels ou autres avantages d'une valeur supérieure à deux cents dollars qu'ils ont reçus de personnes n'ayant aucun lien de filiation, de mariage ou d'adoption, en indiquant le nom et l'adresse du donateur." Les cadeaux officiels et l'hospitalité reçus d'autres gouvernements, de même que l'hospitalité accordée par des amis personnels ne sont pas soumis à cette règle. Tous les cadeaux ou avantages d'une valeur supérieure à deux cents dollars, autres que les cadeaux et avantages officiels, doivent être déclarés, dans les 30 jours qui suivent leur réception, au sous-registraire général adjoint qui en fait rapport dans le Registre public.

Les lignes directrices pour les fonctionnaires ne parlent pas expressément de cadeaux, non plus que les lignes de conduite touchant les personnes nommées par le gouverneur en conseil. Il n'y a aucune disposition à ce sujet dans la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique. Cependant, la circulaire du Conseil du Trésor, adressée le 31 décembre 1973 aux sous-ministres et aux chefs des organismes et portant sur les normes de conduite des fonctionnaires, stipule que l'acceptation par des fonctionnaires d'avantages ou de bénéfices isolés ou occasionnels, tels que l'hospitalité ou de petits cadeaux, provenant de personnes qui traitent avec le gouvernement, peut d'ordinaire recevoir le consentement des sous-ministres ou des directeurs "lorsque ces bénéfices ou avantages se font dans les limites de la convenance, qu'ils sont une expression normale de la courtoisie, de politesse en affaires ou en publicité ou qu'ils sont conformes aux normes acceptables de l'hospitalité tout en n'étant pas de nature à faire peser des soupçons sur l'objectivité des fonctionnaires".

1 Roswell B. Perkins, "The New Federal Conflict of Interest Law", Harvard Law Review, vol. 76, n° 6 (avril 1963), p. 1119.

Cette disposition générale a été développée par la suite, notamment dans une modification au Manuel de gestion du personnel du Conseil du Trésor. Le dernier énoncé de politique émis le 21 novembre 1983, vise à préciser la politique gouvernementale quant à l'acceptation par des fonctionnaires d'avantages, de droits, d'honoraires ou de faveurs offerts par des tiers, particulièrement lorsqu'il s'agit de la gratuité ou de la réduction du prix du transport ainsi que de droits ou d'honoraires pour des discours ou d'autres activités similaires.

Par suite de cette révision de la politique, les règles² se lisent maintenant comme suit:

Les fonctionnaires n'ont pas le droit d'accepter de la part de tiers, soit dans l'exercice de leurs fonctions, soit en leur qualité officielle, des bénéfices, avantages, honoraires ou faveurs qui découlent de leurs activités. Une telle acceptation pourrait compromettre non seulement le poste de l'employé et le ministère, mais aussi constituer, dans certaines circonstances, une infraction au code criminel. Toutefois, les sous-chefs peuvent habituellement consentir à ce que les fonctionnaires acceptent de personnes faisant affaire avec le gouvernement, des faveurs ou des avantages isolés ou occasionnels tels que des marques d'hospitalité ou de petits cadeaux, lorsque ces faveurs ou avantages sont une expression normale de politesse en affaires ou en publicité, ou qu'ils sont conformes aux normes acceptables de l'hospitalité, tout en n'étant pas de nature à faire peser des soupçons sur l'objectivité des fonctionnaires. L'acceptation de tout cadeau devrait se limiter à des articles de promotion peu coûteux, et le degré de l'hospitalité acceptée ne doit pas aller au delà de ce qui est actuellement permis au chapitre de l'hospitalité aux frais de l'État.

Cette politique est ensuite précisée davantage:

Les employés doivent refuser tout cadeau et toute offre d'hospitalité qui ne sont pas visés ci-dessus. Les cadeaux doivent être renvoyés à leur expéditeur avec une lettre de remerciement expliquant la politique du ministère à cet égard; s'il s'agit de denrées périssables, on peut les envoyer à une oeuvre de bienfaisance et en informer l'expéditeur. Lorsque le ministère paie les frais de voyage d'un employé qui décide, en sa qualité officielle, de prendre la parole à

² Selon le volume 1 du Manuel de gestion du personnel, chapitre 3, section 5.5.

la réunion d'un groupe ou d'une organisation (ou d'assurer des fonctions semblables) au cours d'un voyage en service commandé, et que l'employé reçoit de l'organisation ou du groupe concerné une rétribution ou des honoraires pour ces services, il doit en informer le ministère, et renvoyer au groupe ou à l'organisation la rétribution ou les honoraires en question. Toutefois, s'il lui est impossible de les refuser, ou si un tel geste risque d'être interprété comme un manque de courtoisie, l'employé doit rembourser au ministère les frais de voyage que celui-ci lui a payés, ou verser la rétribution ou les honoraires à la Couronne.

Les fonctionnaires doivent également prendre garde de ne pas accepter, pour eux-mêmes ou leur famille, des avantages ou des faveurs, tels des billets de transport ou des possibilités de logement gratuits ou réduits. En outre, l'industrie touristique offre de temps à autre, dans le cadre d'activités de promotion, divers avantages allant des notes de crédit échangeables contre des services dans divers hôtels aux coupons de rabais pour des vols ultérieurs. Comme l'employeur assume les frais de transport et autres liés aux voyages de ses employés en service commandé, les notes et coupons découlant de ces voyages sont la propriété de la Couronne et doivent accompagner la demande de remboursement de frais de voyage de l'employé.

Toutefois, lorsque les fonctions d'un poste exigent explicitement que l'employé voyage à bord d'un véhicule commercial particulier (comme dans le cas des inspecteurs de l'aviation), et que la pratique de l'industrie est de fournir un voyage gratuit à cette fin, l'employé peut accepter ce voyage gratuit, pourvu qu'il en ait été autorisé au préalable par la haute direction de son ministère. En pareils cas, les employés ne doivent pas accepter ni utiliser de laissez-passer qui leur procureraient des avantages personnels. Les ministères doivent plutôt demander aux transporteurs commerciaux de fournir des cartes d'identité qui établissent clairement que le passage vise seulement des besoins d'inspection ou de réglementation.

Ces dispositions doivent s'inscrire dans le contexte de dispositions telles que l'alinéa 110, (1)c) du Code criminel qui interdit à un fonctionnaire ou employé du gouvernement d'exiger, d'accepter ou d'offrir ou de convenir d'accepter d'une personne qui a des relations d'affaires avec le gouvernement une commission, une récompense, un avantage ou un bénéfice de quelque nature, directement ou indirectement, par lui-même ou par l'intermédiaire d'un membre de sa famille ou de toute personne à

son profit, à moins d'avoir obtenu le consentement écrit de son sous-ministre ou du chef de son organisme. Dans ce contexte, le terme "personne" comprend tout particulier, groupe, société ou société de la Couronne.

Sous sa forme la plus abstraite, le principe peut s'énoncer comme suit:

Les titulaires de charges publiques ne doivent ni accepter ni solliciter de transfert de valeurs économiques de sources privées, même si aucune corruption n'intervient, si le transfert est à la discrétion du donateur et ne résulte pas d'un contrat exécutoire où d'un droit de propriété du titulaire de charge publique.

3. Aide accordée par les titulaires de charges publiques aux personnes physiques et morales dans leurs rapports avec le gouvernement

Les deux types de comportement décrits ci-dessus visent les titulaires de charges publiques dans l'exercice de leurs fonctions officielles, mais il existe un troisième type, différent celui-là, où ceux-ci agissent à titre privé, mais dans une ambiance gouvernemental ou à l'égard d'une affaire impliquant le gouvernement.

Étant donné l'omniprésence des activités gouvernementales, il est concevable, voire probable, que de nombreux titulaires de charges publiques aient un intérêt dans un sujet ou une activité qui n'ait aucun rapport avec leurs fonctions officielles, mais qui concerne néanmoins une dimension ou un aspect du gouvernement dont ils font partie. Il nous semble contraire à l'éthique qu'un titulaire de charge publique se livre à des activités privées en rapport avec des affaires gouvernementales, peu importe laquelle des innombrables fonctions du gouvernement fédéral est mise en cause.

Cela s'applique évidemment aux employés et aux fonctionnaires de la fonction publique, et non aux ministres ou aux secrétaires parlementaires qui, à titre de représentants élus, exercent de telles interventions dans le cadre de leur rôle politique (non plus qu'à certains membres du personnel soustrait d'un ministre qui s'acquittent de cette fonction au nom de leur ministre, ni aux ministres-sénateurs).

Le principe peut s'énoncer comme suit:

Les titulaires non élus de charges publiques ne doivent pas, sans l'approbation préalable de leur supérieur, outrepasser leurs fonctions officielles pour venir en aide à des personnes, physiques ou morales, dans leurs rapports avec le gouvernement.

4. Aide accordée par les anciens titulaires de charges publiques aux personnes physiques ou morales dans leurs rapports avec le gouvernement.

Ce quatrième comportement est semblable au précédent, sauf qu'il s'agit ici d'anciens titulaires de charges publiques.

La question des activités permises à un titulaire de charge publique qui a quitté le service de l'État à été l'une des plus complexes de notre examen de la politique gouvernementale actuelle. Il est en effet difficile non seulement de définir ce qui est contraire à l'éthique, mais aussi d'appliquer des préceptes généraux à des situations concrètes.

Lorsqu'un titulaire de charge publique quitte le gouvernement, il emporte deux sortes de renseignements: 1) une connaissance générale du fonctionnement, des structures et des personnalités du gouvernement et 2) des renseignements confidentiels précis sur les politiques gouvernementales ou les entités régies par le gouvernement. À notre avis, il est bon que le plus de connaissances possible du premier type soient transmises au secteur privé, de façon à ce que le gouvernement et le secteur privé sachent chacun comment l'un et l'autre fonctionne, et que le secteur privé connaisse la marche à suivre pour traiter avec le gouvernement et les fonctionnaires à consulter à propos d'une affaire donnée.

Le second genre de renseignements, de nature confidentielle ou délicate, risque de perdre assez rapidement son actualité. Toutefois, dans la mesure où de tels renseignements peuvent conférer un avantage injuste à certains intérêts particuliers, nous croyons qu'il n'est pas bon de transmettre de tels renseignements à l'extérieur du gouvernement et que cela est même, à certains égards, contraire à l'éthique. Certes, les titulaires de charges publiques ont prêté serment ou affirmé solennellement de ne pas divulguer les renseignements obtenus dans l'exercice de leurs fonctions, et c'est là un facteur dont il faut tenir compte. En outre, ils ont un devoir de nature fiduciaire envers le gouvernement, découlant de la confiance publique dont ils sont investis par la charge ou le poste qu'ils détiennent dans le secteur public, et l'on peut faire valoir que ce devoir doit être respecté lorsqu'ils ne sont plus titulaires de charges publiques.

Le problème de l'après-mandat est traité en détail au chapitre 14, où figurent aussi nos recommandations à cet égard. Il suffit ici d'énoncer le principe de base :

Sous réserve de restrictions précises à l'égard de la période écoulée depuis leur départ et de leurs liens avec leurs anciennes tâches, les anciens titulaires de charges publiques devraient pouvoir aider les personnes

physiques ou morales dans leurs rapports avec le gouvernement.

5. Avantages personnels découlant de renseignements obtenus dans l'exercice de fonctions officielles

Passons maintenant à un autre problème, celui de l'utilisation de renseignements gouvernementaux par les titulaires de charges publiques qui sont encore en fonction.

Divers groupements qui s'inquiétaient de l'utilisation "privée" des renseignements gouvernementaux nous ont fait part de leurs vues. Par exemple, des employés du Bureau de la sécurité aérienne du ministère des Transports nous ont parlé du conflit qui se produit lorsque, se prévalant de renseignements obtenus lors d'enquêtes sur les accidents d'avions et d'hélicoptères et sur des aspects connexes de la sécurité aérienne, ils se font engager comme consultants en dehors des heures de travail, ou sont appelés à servir de témoins experts dans des litiges découlant d'accidents aériens. De même, des fonctionnaires du Service météorologique du ministère de l'Environnement nous ont parlé d'employés qui, en dehors des heures de travail, diffusent des bulletins et des analyses météorologiques à la radio ou à la télévision.

Un autre exemple serait celui d'un employé du ministère de l'Agriculture qui utilise les statistiques gouvernementales sur les récoltes, avant leur publication, pour spéculer sur le marché à terme des céréales. Il est possible que cette spéculation ne cause aucun préjudice au gouvernement, ni à aucun individu, mais il s'agit d'un manquement à l'éthique à l'égard du public, en ce sens que l'employé utilise à son avantage personnel des renseignements obtenus dans l'exercice de ses fonctions officielles. Ces renseignements appartiennent au public, et le fonctionnaire ne devrait pouvoir s'en servir pour son usage personnel qu'une fois qu'ils ont été publiés, car alors tous les Canadiens peuvent s'en servir au même titre que lui.

D'après le genre de cas portés à notre attention, il semble que le fait d'énoncer autre chose qu'une règle générale contre le mauvais usage de l'information servirait davantage à créer des problèmes qu'à les résoudre. Nous recommandons plus loin de conserver les codes complémentaires de conduite dans les ministères et les organismes qui en ont déjà, et d'en mettre en place dans ceux qui n'en ont pas. Dans le cadre du principe général que nous exposons ci-dessous, les règles détaillées relatives à l'usage des renseignements publics devrait figurer dans les directives particulières des ministères et organismes.

Toute règle concernant l'utilisation des renseignements gouvernementaux doit tenir compte de deux précautions. Comme l'écrit Roswell Perkins, "à l'égard de l'individu, interdire l'abus de l'information vient dangereusement près d'interdire

l'usage légitime du savoir-faire et de l'expérience acquis dans un emploi gouvernemental." D'autre part, à l'égard de l'intérêt du public, "une telle interdiction n'est pas loin de restreindre la liberté de la presse."³

Le principe général en ce domaine peut s'énoncer comme suit:

Les titulaires de charges publiques ne doivent pas se servir à leur propre avantage de renseignements obtenus dans l'exercice de leurs fonctions officielles tant que ceux-ci ne sont pas accessibles au public en général.

6. Usage privé des biens du gouvernement

La conduite inacceptable que nous venons d'étudier implique l'obtention d'un avantage privé provenant de renseignements acquis dans l'exercice de fonctions officielles, en d'autres termes, un abus de biens intellectuels. Ici, nous étudions l'abus de toutes les autres formes de biens gouvernementaux.

Les gens qui travaillent dans le secteur public disposent de tout un éventail de services et d'installations leur permettant d'exercer correctement leurs fonctions officielles. Les titulaires de charges publiques ont le devoir de protéger et de conserver les biens du gouvernement, notamment l'équipement, les approvisionnements et les autres biens qui leur sont confiés ou fournis.

Les lignes directrices actuelles, sous leurs diverses formes, ne traitent de ces questions que par implication, ce qui rend la tâche difficile lorsqu'il s'agit de résoudre les conflits et d'identifier où se trouve l'intérêt public. Les codes complémentaires de certains ministères en traitent, mais pas tous.

Il n'est pas toujours possible de séparer complètement sa vie personnelle de sa vie publique. Pourtant, une règle claire et simple s'impose en ce domaine, surtout pour que le public sache bien que l'on ne fait pas d'affaires privées aux frais de l'État et pour que les fonctionnaires comprennent mieux certaines zones grises des lignes directrices qui semblent causer des difficultés d'ordre pratique et d'interprétation juridique.

Le principe peut s'énoncer comme suit:

Les titulaires de charges publiques ne doivent pas utiliser, directement ou indirectement, les biens du gouvernement, quels qu'ils soient, y compris les biens

3 Perkins, op. cit. p. 1122.

loués au gouvernement, ni en permettre l'usage à des fins autres que des activités officiellement approuvées.

7. Activité politique partisane de la part des titulaires non élus de charges publiques

Toute activité de nature politique qui met en doute le professionnalisme d'un titulaire de charge publique entraîne un conflit d'intérêts. Le conflit n'est pas de nature financière ou matérielle; il s'agit plutôt d'un abus de confiance qui met en question la neutralité politique et l'impartialité de la fonction publique, et qui pourrait empêcher le fonctionnaire d'exercer librement ses fonctions parce qu'aux yeux du public il est de parti pris.

Il est essentiel que les conseils qu'offrent à leurs supérieurs ou à leurs ministres les titulaires de charges publiques soient de la plus grande objectivité possible, sans égard à des considérations partisans. Les fonctionnaires, leurs supérieurs et leurs ministres doivent être convaincus que ces conseils n'ont pas de motivation politique. Tous les Canadiens doivent être convaincus que les titulaires de charges publiques qui leur fournissent des services sont impartiaux dans l'exercice de leurs fonctions. La simple adoption d'une loi ne saurait garantir cette relation de confiance; c'est par la conduite quotidienne de chacun qu'elle se mérite. Non seulement faut-il être neutre, mais il faut aussi qu'il y ait apparence de neutralité.

Le régime actuel, que nous proposons de maintenir, ne restreint pas l'activité politique des ministres, des secrétaires parlementaires ou du personnel soustrait des ministres; toutefois, il restreint normalement celle des fonctionnaires qui travaillent dans le cabinet des ministres.

La stricte observance de la doctrine traditionnelle de la neutralité politique dans un régime parlementaire comporte certaines exigences:

- la politique doit être séparée de l'administration;
- les fonctionnaires doivent être nommés et promus au mérite et non pour des motifs partisans;
- les fonctionnaires ne doivent pas se livrer à des activités politiques partisans;
- les fonctionnaires ne doivent pas exprimer publiquement leurs opinions personnelles sur les politiques ou l'administration du gouvernement;

- les fonctionnaires doivent fournir aux politiciens dont ils relèvent des conseils directs et objectifs, en privé et en secret; les politiciens doivent respecter cet anonymat;
- les fonctionnaires doivent exécuter les décisions fidèlement et loyalement, sans égard à la philosophie et aux programmes du gouvernement au pouvoir, peu importe leurs opinions personnelles.

Le professeur Kenneth Kernaghan souligne que certaines des conditions préalables n'ont jamais été réalisées et que d'autres ont été modifiées en raison de l'évolution politique, sociale et technologique.⁴ Il est vrai que les politiciens de même que les fonctionnaires participent activement à l'élaboration de politiques, de sorte que la frontière entre la politique et l'administration s'estompe de plus en plus.

Certaines nominations, bien entendu, ne sont pas du ressort de la Commission de la Fonction publique, par exemple celles des sous-ministres, de certains sous-ministres adjoints, des chefs et de certains membres des organismes, agences et commissions, des ambassadeurs et du personnel soustrait des ministres. C'est le gouvernement qui a le pouvoir de faire ces nominations, pour les motifs appropriés et conformément aux lois. Kernaghan souligne qu'il est difficile de mesurer avec précision les répercussions de ces nominations sur la neutralité politique. À son avis, la nomination de ces personnes à des charges publiques sans concours et pour des motifs partisans viole le principe du mérite, mais non le système du mérite.⁵

Il existe des arguments en faveur des restrictions et d'autres contre celles-ci. D'une part, on peut faire valoir qu'il faut protéger et maintenir l'impartialité politique de la fonction publique, et que la participation des fonctionnaires à des activités politiques aurait au moins pour effet de miner la confiance du public en cette impartialité: les fonctionnaires pourraient donner priorité à leur loyauté envers un parti politique, aux dépens de leur loyauté envers leur ministre et le gouvernement, se trouver en situation de conflit d'intérêts entre les objectifs du gouvernement et ceux de leur parti politique, ou vouloir influencer indûment des décisions à des fins de patronage politique, par exemple dans les questions d'emploi ou d'adjudication de contrats. Enfin, d'aucuns croient que le fait d'imposer des restrictions à l'activité partisane des fonctionnaires peut créer un climat favorable à une attitude professionnelle de neutralité et d'impartialité.

4 Kernaghan, Kenneth, "Politics, Policy and Public Servants; Political Neutrality Revisited", L'administration publique canadienne, vol. 19, n° 3, 1976, p. 433.

5 Ibid., p. 445.

D'autre part, on pourrait faire remarquer que la neutralité et l'impartialité politiques de la fonction publique n'ont jamais empêché les gouvernements d'utiliser les rouages administratifs à des fins partisans, pas plus qu'elles n'ont empêché les fonctionnaires d'aspirer à des charges politiques ou d'avoir des opinions politiques personnelles. Ces deux états de fait pourraient mener à l'érosion de la neutralité et de l'impartialité politiques de la fonction publique, même si bon nombre de fonctionnaires canadiens, il est vrai, se sont lancés en politique et y ont réussi dans le passé, notamment l'un des membres de notre Groupe de travail.

Un certain nombre de considérations, à notre avis déterminantes, favorisent la neutralité politique de la fonction publique. Il est de l'intérêt des ministres et des parlementaires que les fonctionnaires ne se servent pas de leur poste pour promouvoir leur propre philosophie politique. En outre, les ministres doivent être assurés que les conseils qu'ils reçoivent ne sont pas motivés par des considérations partisans ou politiques et que leurs représentants agissent de bonne foi dans l'exécution des décisions et l'administration des politiques. La fonction publique elle-même, qui doit servir des gouvernements de diverses orientations politiques, est aussi intéressée à cette neutralité - elle doit être perçue comme le serviteur impartial du gouvernement au pouvoir, quel qu'il soit. Quant aux fonctionnaires eux-mêmes, ils sont manifestement intéressés, au même titre, au maintien de la neutralité de l'ensemble de la fonction publique, mais ils désirent également exercer les droits démocratiques fondamentaux que possèdent les citoyens canadiens à l'égard de l'activité politique. Finalement, les intérêts du public sont variés. Les citoyens doivent être assurés que l'allégeance politique n'entre pas en ligne de compte lorsqu'ils traitent avec les ministères et organismes du gouvernement. Tout comme les fonctionnaires, ils s'attendent à ce que l'avancement dans la fonction publique se fasse en fonction du mérite plutôt que pour des raisons partisans.

Ces considérations s'appliquent non seulement aux fonctionnaires, mais aussi aux employés des sociétés de la Couronne et des organismes, ainsi qu'aux membres des Forces armées et de la Gendarmerie royale du Canada.

La doctrine et la pratique traditionnelles de la neutralité politique ont été modifiées par l'élargissement des limites permises de l'activité politique, mais jusqu'ici, l'effet n'a été ni rapide ni révolutionnaire. Il reste par ailleurs à préciser les droits permis et à évaluer tous les effets de la Charte canadienne des droits et libertés.

Bien que la tradition de l'anonymat soit demeurée très vivace chez les titulaires non élus de charges publiques, leur

visibilité s'est accrue suite aux modifications apportées aux institutions et aux pratiques politiques, à l'adoption de la législation sur l'accès à l'information et aux demandes croissantes d'information de la part des médias. Tout porte à croire que cette baisse de l'anonymat officiel se maintiendra.

Dans une société démocratique, il est souhaitable que tous les citoyens aient leur mot à dire dans les affaires de l'État et que le plus grand nombre possible joue un rôle actif dans la vie publique. Pourtant, le bien public exige que l'on maintienne l'impartialité politique de la fonction publique, et la confiance en cette impartialité constitue une partie essentielle de la structure du gouvernement dans notre pays.

Le principe de la neutralité politique peut s'exprimer comme suit:

Les titulaires non élus de charges publiques ne doivent pas se livrer à des activités politiques partisans qui puissent mettre en danger la neutralité politique, réelle et apparente, de la fonction publique.

8. Critique des politiques gouvernementales

Étroitement reliée à la question de l'activité politique partisane est le fait suivant: "Conformément à la tradition bien établie, les fonctionnaires n'expriment pas en public leur opinion personnelle sur les questions faisant l'objet de controverse à caractère politique ou sur des politiques ou programmes gouvernementaux existants ou envisagés."⁶

Cette tradition, comme celle de la neutralité politique de la fonction publique, est battue en brèche de divers côtés et pour plusieurs raisons. Les employés du gouvernement doivent de plus en plus souvent fournir des renseignements sur les programmes et jouer un rôle de conciliation. On dit souvent que le Canada est une "société de l'information" et qu'il faut un public bien informé; les employés du gouvernement doivent donc être en mesure de diffuser des renseignements sur les politiques et le fonctionnement du gouvernement chaque fois que la chose est possible. En outre, à mesure que de nouvelles fonctions se créent au gouvernement pour assumer les tâches traditionnellement dévolues aux représentants élus - par exemple rencontrer les groupes de pression et les représentants communautaires pour entendre leurs griefs et élaborer des solutions aux problèmes - un certain nombre de hauts fonctionnaires en sont venus à travailler d'une façon qui rend les "commentaires publics" presque inévitables. Le fait que la presse s'intéresse davantage aux

6 Kenneth Kernaghan, Comportement professionnel: directives à l'intention des fonctionnaires, op. cit., p. 38.

opinions de certains fonctionnaires est un autre élément de cette équation.

Il faut certainement que les titulaires de charges publiques soient informés des commentaires publics qu'ils peuvent faire, des méthodes à suivre dans les contacts avec le public et la presse et des moyens de résoudre l'incertitude quant aux genres de commentaires qui sont permis. Par exemple, il ne s'agit pas de limiter les droits d'aucun fonctionnaire à l'égard des questions qui font légalement l'objet de la négociation collective en vertu de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique. Nous croyons qu'il est possible d'atteindre cet objectif au moyen d'une règle sur les commentaires publics qui ferait partie d'un code d'éthique. Cette question sera examinée en détail plus loin. Il suffit pour l'instant de s'en tenir au principe de base suivant:

Les titulaires de charges publiques ne doivent pas exprimer publiquement leur opinion personnelle sur des questions qui font l'objet d'une controverse politique ni sur les politiques ou l'administration du gouvernement si cela risque de diminuer la confiance du public à l'égard de la façon dont ils s'acquittent ou s'acquitteront de leurs fonctions ou si cela risque de nuire aux relations avec d'autres gouvernements.

Cette règle n'interdit pas aux fonctionnaires d'exercer les droits que leur confère la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique.

9. Conduite indigne dans un poste public

La conduite personnelle des titulaires de charges publiques peut avoir des répercussions importantes sur leur capacité d'exercer convenablement leurs fonctions et sur la façon dont le public perçoit le gouvernement.

Notre mandat comprend l'étude des politiques qui devraient régir la conduite des titulaires de charges publiques. Nous n'avons pas l'intention d'interpréter ce mandat assez largement pour nous attarder au comportement personnel de ceux qui sont au service de l'État. Nous avons cependant constaté, dans notre étude des lignes directrices actuelles, particulièrement les codes complémentaires de conduite et les divers projets de code présentement en rédaction, que l'on parle de plus en plus, à l'égard des questions de conflits d'intérêts, dans leur interprétation traditionnelle, de sujets comme le harcèlement (sexuel ou autre) du personnel au travail.

La discrimination induite est un aspect important de la conduite personnelle qui ne conviendrait manifestement pas à ceux qui sont au service du gouvernement. La loi interdit déjà la

discrimination fondée sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, l'âge, le sexe, la situation de famille, l'invalidité ou l'état de personne graciée. Cela concerne, par exemple, la façon dont les fonctionnaires et les employés du gouvernement traitent le public.

En outre, tous les employés et fonctionnaires de la fonction publique du Canada ont eux-mêmes le droit d'être traités justement au travail et d'oeuvrer dans un milieu libre de discrimination, de harcèlement personnel et de harcèlement sexuel. On ne saurait tolérer un comportement qui prive des individus de leur dignité et du respect qui leur est dû, non plus que le fait de se servir de son autorité ou de sa position pour intimider, forcer ou harceler d'autres personnes. Cela s'applique à la fois aux autres fonctionnaires et aux membres du public avec qui traitent les fonctionnaires.

Le "harcèlement personnel", comprend tout comportement à l'égard d'un employé qui est choquant, met en danger son emploi, nuit à l'exécution de ses fonctions ou menace son gagne-pain. Le "harcèlement sexuel" comprend des commentaires, des gestes ou des contacts physiques de nature sexuelle qui peuvent être inacceptables ou choquants, que cela se produise une seule fois ou qu'il s'agisse d'une série d'incidents, même mineurs. En général, le harcèlement sexuel est un comportement de nature sexuelle qui est délibéré et non sollicité. Il est coercitif et unilatéral; tant les hommes que les femmes peuvent en être victimes.

C'est un abus d'autorité pour un employé que de se servir de son autorité et de son poste, avec le pouvoir implicite de miner, de saboter ou d'influencer la carrière d'un autre fonctionnaire ou d'y nuire, ou de nuire à la prestation de biens et de services au public. Ces abus de pouvoir consistent en des pratiques aussi flagrantes que l'intimidation, la menace, le chantage et la coercition, et comprennent également le fait de favoriser un employé aux dépens d'un autre; ils peuvent s'appliquer à l'affectation des tâches, aux occasions de formation ou de promotion, à l'évaluation du rendement ou à la rédaction de lettres de référence.

Les employés du secteur public devraient naturellement tenir compte de l'image de marque de leur ministère ou organisme. Ceux qui sont au service de l'État doivent faire preuve d'un esprit professionnel dans leurs rapports avec d'autres, de façon à ne pas jeter le discrédit sur le gouvernement.

Le principe peut s'énoncer comme suit:

Les titulaires de charges publiques ne doivent pas, par leur conduite personnelle, exploiter l'autorité de leurs fonctions à des fins privées ou pour leur propre satisfaction, ni jeter le discrédit sur le caractère professionnel de la fonction publique.

CHAPITRE 4

QUI EST RESPONSABLE DE L'ÉTHIQUE DANS LE SECTEUR PUBLIC?

Le maintien des normes d'éthique est l'affaire de tous. Nous avons d'ailleurs réparti ces divers responsables en huit principaux groupes de responsabilité et nous les avons examinés séparément.

1. Responsabilité de l'individu

Selon toutes les lignes directrices qui régissent actuellement les conflits d'intérêts, la responsabilité première de veiller à ne pas se trouver en situation réelle, apparente ou potentielle, de conflit d'intérêts incombe à chaque individu, et si, malgré tout, cela se produit, il lui appartient encore de faire en sorte que cette difficulté soit réglée de façon satisfaisante. Nous recommandons que le principe de la responsabilité individuelle soit retenu, et ce pour au moins deux raisons.

D'abord, le principe voulant que l'individu soit responsable de ses actions personnelles s'inscrit carrément au coeur de notre philosophie judéo-chrétienne. Il est si important dans notre société qu'il doit être sous-jacent à tout système de règles touchant l'éthique au sein du gouvernement. Il rejette toute excuse du genre "Je n'ai fait qu'obéir aux ordres" ou "J'ai fait comme tout le monde". Il a peut-être trouvé son expression la plus poignante dans le procès de Nuremberg, en 1945, au cours duquel des hauts dirigeants nazis furent traduits en justice et condamnés comme criminels de guerre. On réitéra alors le principe que nul ne peut transférer à la collectivité ou à quelque organisme autonome la responsabilité de ses propres actes criminels ou immoraux. Un système qui tient l'individu responsable de ses propres actions maintient le point d'appui avec la réalité.

Un second motif qui justifie d'intégrer la notion de responsabilité individuelle à tout système de règles d'éthique dans la fonction publique a trait aux relations de travail employeur-employé. Lorsqu'il est bien clair que l'employé est personnellement tenu de faire en sorte que sa conduite respecte l'éthique stipulée dans le cadre des règles précises énoncées, tout écart par rapport aux dites règles justifie le recours aux mesures disciplinaires. Sans ce lien entre la responsabilité individuelle et le respect des règles de conduite, la direction

n'aurait pas d'assises légales suffisantes pour exiger qu'un intéressé lui rende compte.

2. Responsabilité de la direction

La direction détient aussi une part de responsabilité dans toutes les questions de conflits d'intérêts. Cette responsabilité pour les gestionnaires du gouvernement consiste à veiller à la mise en place de mécanismes permettant de faire face aux problèmes de conflits d'intérêts, et de bien faire connaître et comprendre aux fonctionnaires les moyens mis à leur disposition pour obtenir des conseils et de décisions afin de résoudre tout conflit. Cette responsabilité est donc double: d'une part, la direction doit élaborer des procédures efficaces et d'autre part elle doit les diffuser d'une façon telle que chaque intéressé sache où s'adresser pour obtenir au besoin des conseils ou afin de divulguer à son supérieur une possibilité de conflit.

3. Responsabilité du Premier ministre

Le Premier ministre détient une large part de responsabilité en ce qui concerne les questions d'éthique dans le secteur public.

D'abord, c'est le Premier ministre qui donne le ton à l'ensemble du gouvernement. Sa conduite et celle qu'il exige des autres sont une indication claire pour tous les membres de la fonction publique et pour tous les citoyens en général des normes qui sont appliquées. Ce fait, quoique reconnu d'emblée, nous est apparu encore plus important lorsque nous avons constaté à quel point l'augmentation du nombre de fonctionnaires et l'accroissement du champ et de la portée de l'activité économique du gouvernement avaient modifié la nature du gouvernement même et changé le cadre dans lequel les fonctionnaires évoluent.

En examinant la situation ailleurs, aux États-Unis par exemple, au niveau fédéral, nous avons constaté que les difficultés surgissent lorsque la responsabilité en matière d'éthique tend à incomber aux cadres intermédiaires. Comme les cadres supérieurs semblent s'occuper davantage des politiques et de l'administration générale, on en conclut que les questions d'éthique sont considérées comme secondaires. C'est pourquoi il est important dans le système américain, nous a-t-on fait remarquer, que le Président accorde une grande priorité aux questions d'éthique, et le déclare publiquement. Quant au secteur privé au Canada, il a été souligné que le premier dirigeant d'une entreprise doit clairement prouver à tous les employés que le respect du code d'éthique est une chose essentielle. Bref, le message doit venir des plus hautes instances et être bien clair.

Ensuite, le Premier ministre est responsable, directement et indirectement, de la plupart des nominations aux

postes les plus élevés du gouvernement, dont celles des ministres du Cabinet, des secrétaires parlementaires et des sous-ministres et d'autres personnes nommées par décret. Lorsqu'il procède à ces nominations ou demande la démission des personnes qui, selon lui, ne devraient plus occuper leur charge, il tient compte d'un certain nombre de facteurs, dont l'un est certainement la probité des personnes en cause. Le Premier ministre a la prérogative d'édicter des règles dans ce domaine, et c'est d'ailleurs ce qui a permis l'établissement des lignes directrices actuelles, qui sont contenues dans les décrets.

4. Responsabilité des tribunaux et des organismes chargés de faire observer la loi

Certains des plus graves problèmes de conflits d'intérêts sont visés par les dispositions du Code criminel. Au Canada, les agents de police et autres personnes responsables de l'application de la loi sont chargés de faire enquête sur les allégations de conduite illégale, et de porter des accusations s'il y a lieu. Il peut être difficile parfois de distinguer entre une infraction aux règles concernant les conflits d'intérêts et une violation du Code criminel. Durant notre étude, la conséquence d'une enquête, menée par la GRC et des fonctionnaires du ministère sur des activités prétendues illégales ou contraires à l'éthique qu'auraient exercées certains membres des services de traduction du gouvernement fédéral a nécessité des poursuites criminelles par la police contre certaines personnes et la prise de mesures disciplinaires par la direction contre d'autres.

Dans les affaires dont ils sont saisis mettant en cause la question d'éthique, les tribunaux doivent, évidemment, interpréter les faits et appliquer la loi en toute justice. Néanmoins, les poursuites devant les tribunaux peuvent révéler à la société canadienne d'importants messages généraux sur la manière dont les manquements à l'éthique et la conduite illégale sont traités. On peut dire que les tribunaux, outre le devoir qu'ils ont de régler les cas précis dont ils sont saisis, ont la responsabilité de s'adresser au grand public.

5. Responsabilité du Parlement

Tous les principes et règles de procédure actuels concernant les conflits d'intérêts ne sont pas entérinés par décret. Un certain nombre des dispositions en cette matière sont inscrites dans les lois du Parlement. Le Parlement est donc tenu, en sa qualité de législateur, de veiller à ce que toutes les dispositions qui traitent de questions d'éthique et de conflits d'intérêts soient intelligemment formulées et bien énoncées. Sous cet aspect, plusieurs cas de libellé exceptionnel sont dignes de mention, par exemple celui du paragraphe 3.(5) de la Loi sur l'Office national de l'énergie, qui interdit aux membres de l'Office de détenir des intérêts financiers dans des sociétés

oeuvrant dans le domaine de l'énergie. Le paragraphe, qui ne comprend qu'une phrase, contient plusieurs éléments, mais il est précis. Il serait bon que les parrains d'autres mesures législatives dans ce domaine se rappellent que l'énoncé d'une règle d'éthique doit être simple, concis et complet.

La responsabilité du Parlement ne se limite pas à l'adoption de lois. Certains comités parlementaires ont compétence sur des domaines ou sujets qui peuvent donner lieu à des problèmes d'éthique. Le Parlement a donc une responsabilité de "chien de garde", celle de veiller à ce que s'il y a lieu, ces problèmes soient discutés avec sérieux et à-propos.

Le Parlement est une tribune où les intérêts se font concurrence et entrent en conflit et où certaines mesures législatives règlent la façon dont les parlementaires peuvent, dans le cadre du processus législatif, s'engager ou encore faire des représentations au nom de certains groupes. Certains articles de la Loi sur le Sénat et la Chambre des communes régissent ce domaine d'activité et sont renforcés par plusieurs autres, tels ceux du Code criminel, de la Loi électorale du Canada et du Règlement de la Chambre.

Une autre responsabilité qui incombe aux parlementaires est celle de donner l'exemple. En effet, vu qu'ils jouissent d'une visibilité marquable, l'éthique de leurs actions et de leur conduite démontre aux fonctionnaires et à l'ensemble des citoyens la façon acceptable de se comporter.

6. Responsabilité des partis politiques

Les partis politiques supportent mal les scandales impliquant leurs membres et de ce fait ils sont intéressés à assurer un niveau convenable de conduite. Cet intérêt, dans une certaine mesure, démontre une part de responsabilité. L'appareil d'un parti est en constante évolution, et son nom et sa réputation reposent sur la bienveillance des gens dans le temps. Toute activité malhonnête ou tout manquement à l'éthique de la part de l'un ou l'autre de ses membres, qu'il soit élu ou, dans certains cas, nommé à une charge publique, constitue une raison suffisante pour prendre les mesures disciplinaires ou les sanctions qui s'imposent. Bien qu'il soit rare au Canada qu'un parti politique renvoie un de ses membres à grand bruit, il peut néanmoins être plié à la discipline du parti de diverses façons.

En outre, les partis politiques se doivent de prévoir dans leurs politiques ou leurs programmes des mesures particulières visant l'éthique dans le secteur public. C'est loin d'être une question purement académique, car elle fait surface à l'occasion dans la vie publique canadienne, et les porte-parole des partis politiques ont le devoir de l'aborder. Nous souhaitons qu'ils se penchent sur notre rapport et adoptent une politique qui tienne compte de ses recommandations.

7. Responsabilité des médias

Les médias ont aussi un rôle important à jouer en la matière, d'une part parce qu'ils doivent porter les problèmes de conflits d'intérêts à l'attention de la population lorsqu'ils sont mis à jour, et d'autre part parce qu'ils doivent le faire de façon responsable. On ne répétera jamais assez l'importance du rôle des médias de sensibiliser le public à toutes questions de conduite reprehensible; en termes politiques et pratiques, si les médias ne portaient pas ces cas devant le tribunal de l'opinion publique, les transgressions ne seraient peut-être pas condamnées comme il convient.

Nous avons dit plus tôt que l'adage "Ne faites jamais rien qui puisse vous embarrasser si jamais on l'apprend est une règle empirique facile à suivre lorsque vient le temps de décider si une action pourrait constituer un manquement à l'éthique. D'un autre point de vue, sans les médias, il manquerait ce lien essentiel entre l'individu et l'opinion publique qui influe beaucoup sur les manières d'agir de l'individu.

Comme l'a fait remarquer Michael J. Smither, les médias ont de tout temps assumé le rôle du chien de garde public qui surveille le processus politique¹. S'ils s'en acquittent bien, ils peuvent contribuer à faire respecter les objectifs d'intérêt public. Selon lui, on ne saurait trop insister sur la nécessité pour les médias de s'attacher à la véracité de leurs commentaires lorsque'ils traitent de question de conflits d'intérêts et de bien comprendre la législation. Ces conditions sont impératives. Toute inexactitude en rapportant les faits peut avoir de vastes répercussions sur le journaliste d'une part, sur les personnes touchées ensuite, et enfin, sur le public que tous deux souhaitent servir.

Il suggère que tout manquement de la part d'un journaliste entraîne de multiples conséquences: la population peut être mal informée, l'esprit de la loi ou des règles régissant l'éthique peut être neutralisé, le membre ou futur membre du Parlement peut subir un préjudice financier ou autre dans sa vie politique ou sociale ou sur le plan des affaires; enfin, le journaliste et son journal peuvent être poursuivis pour diffamation. Par contre, sans son intervention, les transgressions risquent de ne pas être mises à découvert, ce qui ne peut qu'encourager les coupables.

Par ailleurs, le journaliste compétent sait que la recherche de la vérité dans le domaine de l'éthique débute par la

1. Michael J. Smither, Municipal Conflict of Interest, St. Thomas, Ontario, Municipal World Inc., 1983, p. 123.

connaissance des objectifs des lois et règles applicables, et des devoirs que celles-ci imposent aux représentants publics qui y sont assujettis.

8. Responsabilité des éducateurs

Ceux qui nous éduquent et nous enseignent, parents et autres membres de la famille, membres du clergé, professeurs, juges ou supérieurs au travail, ont de toute évidence la responsabilité de transmettre de génération en génération une saine valorisation de l'éthique.

Le code d'éthique que nous proposons serait dénué de sens s'il ne s'appuyait pas sur la conscience publique et le sentiment de l'importance de l'honnêteté et de l'éthique dans le comportement. Dans ce contexte, nous recommandons que le conseiller en éthique détienne le mandat d'éduquer, d'informer et d'instruire les personnes assujetties aux règles d'éthique, les autorités responsables de leur administration et de leur gestion au sein du gouvernement, et toutes les personnes intéressées par cette question.

CHAPITRE 5

FORMULES POSSIBLES: RÈGLES TACITES, CODES D'ÉTHIQUE, LIGNES DIRECTRICES, RÉGIMES LÉGISLATIFS, COMMISSIONS D'ÉTHIQUE

Il y a diverses façons d'aborder les situations de conflits d'intérêts; le présent chapitre en donne un aperçu général.

a) Règles tacites

La méthode qui a été traditionnellement la plus répandue au Canada et qui s'applique toujours dans un certain nombre de provinces, est celle qui, n'ayant aucune règle écrite, s'appuie sur le sens moral - plutôt que sur les mots consignés - comme guide quant à ce que l'on peut faire et ce que l'on ne peut pas faire lorsque des intérêts privés et publics viennent en conflit.

Comme nous l'avons déjà dit, lorsque nous sommes entrés tous deux au Cabinet, seules des règles tacites régissaient la conduite des ministres et les conflits d'intérêts. Il en allait en général de même dans l'ensemble de la fonction publique.

Dans le cadre de notre étude, nous avons parlé à un certain nombre de hauts fonctionnaires et d'anciens fonctionnaires, dont bon nombre se rappelaient l'époque des règles tacites. Pour citer un ancien sous-ministre: "Nous savions tous ce que nous pouvions et ce que nous ne pouvions pas faire. D'ailleurs, nous étions si peu nombreux que nous pouvions tous nous surveiller." Ce dernier, de même que plusieurs autres, éprouvait une certaine nostalgie pour cette époque où l'on abordait plus simplement les questions d'éthique. Il regrettait l'époque où un comportement conforme à l'éthique était présumé être la norme et où il semblait inutile de rédiger des règles, puisque l'intégrité et la réputation de chacun, aidées peut-être par l'oeil critique des collègues, devaient suffire à préciser les limites à ne pas dépasser.

Pourtant, tous étaient unanimes à reconnaître qu'il était impossible de revenir aux règles tacites, l'augmentation du nombre des fonctionnaires et l'importance accrue du gouvernement dans l'économie ayant modifié de façon fondamentale la nature du gouvernement et le milieu de travail où les tâches s'accomplissent. Des codes écrits de façon précise peuvent donc constituer de nos jours un guide aussi utile que les règles

tacites d'autrefois. Comme le concluait un comité de hauts fonctionnaires britanniques en 1972 dans son rapport sur les normes professionnelles dans la fonction publique: "L'existence d'un code complet intangible et tacite serait difficile à démontrer et à irait l'encontre de l'expérience de beaucoup de gens. Nous croyons que compter sur un tel code peut constituer une attitude dangereuse."¹

b) Codes d'éthique

Personne ne prétend que l'existence d'un code d'éthique soit en elle-même un remède simple et suffisant aux problèmes d'éthique dans le secteur public. La valeur d'un code d'éthique, selon le professeur Kernaghan, dépend dans une certaine mesure qu'il soit écrit ou tacite, de son acceptation par le public et les fonctionnaires ainsi que de sa forme, de son contenu et de et de son administration."² À propos du bien-fondé des codes écrits, il ajoute que les fonctionnaires, à titre de citoyens, adoptent naturellement les pratiques et les normes en matière d'éthique qui sont acceptées par la société, et sont enclins à les manifester dans leur conduite au travail comme ailleurs. Un code d'éthique écrit en bonne et due forme assure aux employés un point de référence leur permettant d'évaluer leur propre conduite aussi bien que celle des autres. Il stipule les comportements prohibés et peut indiquer les sanctions qu'entraîne toute infraction aux principes.

Une fois qu'un code existe, les employés ont tendance à s'en servir comme forme d'autodiscipline; ils en viennent à savoir instinctivement comment ils doivent se comporter. Les cadres supérieurs ont le rôle capital de tenir les employés au courant de ce que l'on attend d'eux et de donner l'exemple. Parallèlement, les aspirations des pairs à cet égard peuvent aussi avoir une influence positive sur les employés. Les groupes d'employés pourront élever et maintenir les normes d'éthique à un niveau plus haut s'il existe un code écrit.

Naturellement, il y aura toujours des employés dont le comportement ne sera pas touché par la mise en place d'un code d'éthique. C'est pour ce groupe que le code écrit peut servir de contrôle administratif, surtout s'il comporte des sanctions précises. La direction utilisera alors le code pour jauger la mesure dans laquelle un comportement donné n'est pas acceptable ainsi que la gravité de certaines entorses au code.

1 Professional Standards in the Public Service, a Report by a Sub-Committee of the First Division Association, Public Administration (U.K.), 50 (été 1972), p. 169.

2 Kernaghan, Ethical Conduct, op. cit., p. 5.

Malgré cela, il y a des arguments de poids en faveur d'un code tacite. On fait valoir, d'abord, que les employés ont un meilleur comportement s'ils se fondent sur la coutume et des règles officieuses. En second lieu, tout porte à croire qu'un code écrit ne saurait mentionner tous les manquements à l'éthique. En troisième lieu, il peut être difficile de faire le consensus sur ce qui est jugé acceptable ou non.

c) Lignes directrices

Les règles actuelles sur les conflits d'intérêts au palier fédéral se trouvent pour la plupart dans des "lignes directrices" qui ont dans une large mesure un caractère d'incitation.

La diversité des interprétations données par différents individus quant au sens et à la portée juridique des "lignes directrices" est assez inquiétante. Pour certains, elles ont valeur de loi. Pour d'autres, il s'agit uniquement de conseils et de suggestions utiles quant à la voie à suivre dans telle ou telle circonstance. Pour ces derniers, ce n'est certainement pas catastrophique de ne pas s'y conformer; pour les premiers, une infraction aux lignes directrices équivaut à une infraction à n'importe quelle autre loi.

Nous notons que l'interprétation large du concept de "lignes directrices" vient peut-être plus facilement à ceux qui pensent en anglais plutôt qu'en français, puisque le terme français "lignes directrices" implique une notion de dirigisme absente dans l'expression anglaise "guidelines".

Le droit administratif reconnaît dans les procédures statutaires une distinction claire entre les directives et les exigences obligatoires; les dernières doivent être respectées intégralement, alors qu'il suffit d'observer la substance des premières. Il attribue en outre une portée juridique particulière aux lignes directrices, politiques, guides, manuels et autres documents semblables qui n'ont pas force de loi; ils devraient être suivis par choix et non par nécessité. Par ailleurs, ils ne peuvent être appliqués comme s'ils avaient force de loi.

Les lignes directrices actuelles présentent un problème particulier du fait qu'elles combinent à la fois des principes généraux et des questions de procédure, alors qu'à notre avis ces deux aspects devraient être séparés. Il y a eu plusieurs tentatives de détacher les principes fondamentaux des questions de procédure, en les isolant dans le texte et en reportant les dispositions en annexe. Jusqu'à présent, pourtant, à notre avis, cette séparation n'est pas suffisante puisque les principes et les procédures s'entremêlent souvent.

À cause des interprétations diverses du sens de l'expression "lignes directrices" et parce que cette expression a servi pendant assez longtemps à désigner des règles applicables au secteur public fédéral que l'ambiguïté ou l'incertitude à son égard sont maintenant largement établies, il est recommandé d'abandonner cette expression.

d) Régimes législatifs

Aux États-Unis, on aborde d'ordinaire les problèmes d'éthique en adoptant une loi puis en mettant sur pied une commission indépendante d'éthique ou un organisme similaire pour assurer l'observation des règles énoncées dans la loi.

Un régime législatif présente des avantages semblables à ceux des codes d'éthique écrits, dont nous avons déjà parlé; les personnes visées sont certaines des règles, puisque celles-ci ont été consignées par écrit, et ces dispositions écrites sont également utiles comme instrument d'administration publique. La forme législative, comme aux États-Unis, offre d'autres avantages. Les règles ont force de loi, elles s'accompagnent des procédures judiciaires normales, les sanctions sont clairement énoncées et elles constituent un point de référence pour ceux qui désirent une interprétation juridique de leurs droits et de leurs obligations.

Pour certains, cette façon de faire a le désavantage de rendre les procédures relatives à l'éthique trop legalistes, et ils favorisent une démarche purement administrative, aidée de certains pouvoirs discrétionnaires et comportant une plus grande latitude d'interprétation.

L'adoption d'une loi à l'égard de l'éthique représente, dans la plupart des cas, une tentative de régler le problème d'une façon générique et globale. Cette méthode américaine diffère nettement de la pratique habituelle en Grande-Bretagne et au Canada. Dans cette tradition, on réagit aux divers problèmes au fur et à mesure qu'ils se présentent en élaborant des politiques ou des règles, lesquelles, par ailleurs, relèvent davantage de l'administration publique que de l'application de la loi.

Plusieurs juridictions canadiennes ont adopté l'approche législative. Au Nouveau-Brunswick, par exemple, les dispositions sur les conflits d'intérêts applicables aux ministres, aux sous-ministres, aux juges, au personnel des ministres et aux députés figurent à la Loi de 1978 sur les conflits d'intérêts. Les dispositions relatives aux membres des législatures de tous les paliers au Canada (fédéral, provincial et territorial) sont exprimées sous forme législative, par exemple dans la Loi sur le Sénat et la Chambre des communes, de même que dans des lois et ordonnances des diverses assemblées législatives du pays. Au palier municipal, cette voie a aussi été choisie dans plusieurs

cas; la Loi ontarienne sur les conflits d'intérêts au palier municipal (Municipal Conflict of Interest Act) qui s'applique à tous les conseils municipaux de la province, en est un exemple. La plupart de ces textes législatifs visent des représentants élus.

Dans le cas des titulaires de charges publiques, on a en général évité au Canada d'adopter une loi unique et globale régissant l'éthique. Il ne faudrait cependant pas croire qu'aucune mesure législative n'a été prise dans ce domaine, puisque les dispositions des diverses lois traitent de questions particulières aux conflits d'intérêts. Ces dispositions éparses caractérisent bien l'approche gradualiste.

Dans les juridictions qui ont adopté un régime législatif concernant l'éthique, par exemple au palier fédéral aux États-Unis avec le "Ethics in Government Act", on a vu naître par la suite un ensemble assez considérable de jurisprudence, d'avis motivés et de bulletins d'interprétation destinés à aider à appliquer la loi à des cas particuliers. Déjà deux publications américaines traitent exclusivement de cette multitude de règles: le Federal Ethics Handbook, guide juridique annoté, et le Ethics in Government Reporter, répertoire de lois et d'ordonnances, de règlements fédéraux, de décisions judiciaires, d'opinions du Bureau de l'éthique gouvernementale, de règlements des organismes, de commentaires sur la responsabilité juridique professionnelle et de formulaires.

Nous ne croyons pas qu'il soit nécessaire de noircir autant de pages pour préciser et interpréter une éthique acceptable pour le secteur public. Nous doutons fort que l'expérience canadienne soit en fait parallèle à celle des États-Unis, pays qui compte les deux tiers de l'ensemble des avocats du monde, qui adopte une approche plutôt contentieuse et se préoccupe davantage des règles fondamentales de procédure judiciaire, ce qui aboutit à des opérations telles que si elles étaient transposées dans le contexte canadien, elles seraient à notre avis d'une envergure inacceptable. La rigueur et l'efficacité des règles d'éthique ne dépendent pas à notre avis de la taille des organismes mis sur pied pour les administrer, mais de plusieurs autres facteurs clés.

e) Commissions d'éthique

Plusieurs des lois américaines mentionnées ci-dessus créent une commission d'éthique. Celle-ci a pour mandat d'appliquer et d'interpréter les règles d'éthique, de jouer un rôle d'éducation à l'égard des règles et de conseiller les administrateurs du gouvernement qui traitent des problèmes de conflits d'intérêts. L'existence d'une telle commission est le corollaire inévitable de l'approche législative. C'est un peu comme si on adoptait une loi sur les valeurs mobilières, qui, en autres, constituerait une commission pour en assurer l'observation.

Ces commissions portent divers noms. Par exemple, au palier fédéral aux États-Unis, on trouve le "Office of Government Ethics"; au palier des états, on trouve des organismes comme des "State Ethics Commission" (par exemple à Hawaï, en Caroline du Sud et au Massachusetts) ainsi que diverses variantes comme "State of Florida Commission on Ethics", "State of Wisconsin Ethics Board" et "Illinois Board of Ethics". Certaines commissions ont un mandat plus large qui se traduit dans leur nom, par exemple la "State of California Fair Political Practices Commission".

Bon nombre de ces commissions d'État ont un mandat qui dépasse la notion d'éthique dans le secteur public dont traite le présent rapport. Ainsi, les règles régissant le financement des élections, les contributions électorales et leur divulgation sont administrées par certaines de ces commissions. Au Canada, l'aide financière sous forme de contributions aux campagnes électorales est traditionnellement distincte des honoraires interdits (qui, compte tenu des dispositions du Code criminel, sont éminemment une question de conflit d'intérêts), à la condition que ces contributions ne constituent pas une forme déguisée d'honoraires interdits. Comme le signale à la page 18 le Livre vert de 1973, Les membres du Parlement et les conflits d'intérêts, les dépenses d'élections constituent un sujet étroitement lié à celui des conflits d'intérêts; cependant, étant donné la complexité croissante des deux domaines, il vaut mieux les traiter séparément. Il faut reconnaître que les dispositions touchant les conflits d'intérêts demeureront incomplètes à moins qu'il n'y ait également des dispositions portant sur les contributions électorales.

En 1974, dans l'année qui a suivi le dépôt du Livre vert, le Parlement a adopté la Loi sur les dépenses d'élections (S.C. 1973-1974, chapitre 51) précisément à cette fin; c'est pourquoi nous avons maintenant au Canada, au palier fédéral, un régime juridique distinct pour les contributions et les dépenses électorales, administré par le Commissaire des élections du Canada. De même, dans plusieurs états américains, des commissions distinctes ont été mises sur pied à cette fin et elles sont indépendantes des commissions d'éthique des états. Cependant, les directeurs exécutifs d'un certain nombre de ces organismes nous ont appris qu'il y a de fréquentes communications entre eux et les commissions d'éthique afin d'assurer le respect de leurs diverses lois par une contre-vérification de certaines déclarations.

Ce qui frappe à propos des commissions d'éthique et des organismes semblables, c'est le rôle constant et dynamique qu'elles peuvent jouer pour sensibiliser et éduquer les fonctionnaires, et même le grand public, à l'essence des règles d'éthique. Nous avons consulté un certain nombre de leurs publications, visionné quelques productions vidéo et assisté à plusieurs colloques, et nous avons été étonnés de l'action

positive qu'il est possible de mener pour aider les gens à reconnaître les problèmes de conflits d'intérêts lorsqu'ils se présentent et à savoir comment les résoudre. En fait, le rôle d'éducateur d'un bon nombre de ces commissions nous semble plus important que leur rôle d'agent exécutoire.

L'examen de ces grandes options nous mène aux conclusions suivantes: il n'est plus souhaitable ni praticable de s'en remettre à des règles tacites; l'élaboration d'un code d'éthique pour le secteur public a du bon; il faut abandonner l'expression "lignes directrices"; tout système législatif doit éviter l'approche statutaire des États-Unis; et la proposition concernant un conseiller en éthique est méritoire. Dans le prochain chapitre, les techniques d'intervention à l'égard des conflits d'intérêts, notamment le dessaisissement, la divulgation et les fiducies, sont abordées.

CHAPITRE 6

MOYENS DE MINIMISER LES CONFLITS D'INTÉRÊTS: LE DESSAISISSEMENT, LES FIDUCIES ET LA DIVULGATION

Selon le premier principe de l'éthique que nous avons énoncé au chapitre 3, les titulaires de charges publiques ne doivent pas avoir d'intérêts personnels sur lesquels les activités gouvernementales auxquelles ils participent pourraient avoir un effet quelconque ou important. Dans le présent chapitre, nous abordons les différentes techniques qui peuvent être employées afin de faire disparaître les intérêts susceptibles de créer un conflit.

a) Dessaisissement

En théorie, celui qui se dessaisit de ses avoirs et de ses liens commerciaux est libre d'exercer ses fonctions officielles sans risquer que ses intérêts économiques personnels entrent en conflit avec ses responsabilités au gouvernement. On ne saurait nier en effet qu'une personne qui n'aurait aucun intérêt acquis jouirait d'une grande pureté de motifs lors de la prise de décisions et de l'application des politiques. Pourtant, il n'y a aucune certitude dans le domaine de la motivation humaine et de l'éthique; on pourrait même supposer que le titulaire de charge publique qui se serait dessaisi de tous ses actifs et de tous ses liens commerciaux pourrait par la suite en arriver à ressentir de l'envie, de la jalousie ou de l'insécurité par rapport aux personnes qui l'entourent. Si tel était le cas, pourrait-on toujours affirmer que ses actes officiels découlent de motifs aussi purs ?

La politique qui veut que le titulaire d'une charge publique se dessaisisse de certains intérêts et obligations de nature financière pour pouvoir détenir une charge publique, est à notre avis une forme de médecine préventive. Elle reconnaît que les titulaires de postes importants, y compris les ministres, doivent prendre des décisions majeures qui ont de vastes répercussions et que, inévitablement, ces répercussions atteindront tôt ou tard leurs actifs ou leurs intérêts personnels. Ainsi, pour éviter que le titulaire ait constamment à s'inquiéter quant à savoir si une décision donnée aura une incidence sur l'un de ses intérêts, et pour éviter de donner l'impression qu'il pourrait être en mesure de s'accorder des avantages, il a été décidé d'éliminer le problème avant qu'il ne se présente en exigeant des titulaires de postes supérieurs qu'ils se dessaisissent de certains types d'avoirs et d'intérêts.

Aux termes des lignes directrices présentement en vigueur, le dessaisissement applicable à certains titulaires de charges publiques importantes revêt plusieurs aspects. Il y a tout d'abord les biens exemptés, dont il n'est pas nécessaire de se dessaisir; il y a également la façon de se dessaisir de ses biens: soit par la vente à forfait sans lien de dépendance, soit en les plaçant en fiducie; enfin, il y a la déclaration publique comme autre option.

b) Fiducies

Plutôt que de les vendre, le titulaire peut se dessaisir de ses biens non exemptés en les plaçant en fiducie.

Les lignes directrices fédérales prévoient plusieurs variétés de fiducies, comme la fiducie en compte bloqué, la fiducie sans droit de regard et les sociétés de portefeuille en fiducie. Avec le temps, il se pourrait qu'on l'on conçoive d'autres sortes de fiducies pour répondre à la myriade de besoins dans ce domaine complexe et raffiné de la gestion des avoirs financiers. Pour le moment, nous nous contentons de commenter les dispositions actuelles, c'est-à-dire les fiducies en compte bloqué, les fiducies sans droit de regard, les cautions qui ont des incidences sur les fiducies.

1. Fiducie en compte bloqué

La fiducie en compte bloqué est une formule selon laquelle le fiduciaire a pour instruction de maintenir les avoirs exactement en l'état où ils se trouvaient lors de l'ouverture du compte. La personne qui ouvre un tel compte est habilitée à recevoir du fiduciaire les revenus produits par son compte et à être informée de toute déclaration exigée par la loi.

Tous les fonctionnaires peuvent actuellement se prévaloir de cette formule en vertu d'une décision rendue en 1982 par le Conseil du Trésor, sauf les quelques exceptions mentionnées dans les lignes directrices supplémentaires de certains ministères ou organismes.

Jusqu'à tout récemment, le sous-registraire général adjoint (SRGA) n'était pas autorisé à agir en tant que fiduciaire pour les fiducies en compte bloqué dont avaient besoin les fonctionnaires. Le SRGA est évidemment chargé de l'administration en général des fiducies des fonctionnaires. Toutefois, à la fin de septembre 1983, on a reconnu que rien n'empêchait le SRGA d'agir à ce titre et qu'en fait il le faisait déjà à l'égard des personnes nommées par le gouverneur en conseil. Puisque, en toute justice, tous ceux qui ont le droit d'établir une fiducie en compte bloqué devraient pouvoir se prévaloir des services du SRGA à titre de fiduciaire, les membres du Conseil du Trésor, le Bureau du Conseil privé et le Bureau du SRGA ont accepté le principe.

En ce qui concerne les personnes nommées par le gouverneur en conseil, le principe de la fiducie en compte bloqué, le SRGA servant de fiduciaire, découlait des lignes directrices à l'intention des ministres de la Couronne annoncées par le Premier ministre en 1973 et il a été inclus, de ce fait, dans les lignes de conduite touchant les personnes nommées par le gouverneur en conseil de 1974. Les lignes directrices visant le personnel soustrait des ministres, dans leur version de 1975, prévoyaient également des fiducies en compte bloqué, pour lesquelles le SRGA pouvait servir de fiduciaire.

À de rares exceptions près, c'est le plus souvent le SRGA qui a servi de fiduciaire pour les fiducies en compte bloqué plutôt qu'un autre fiduciaire admissible. Les rares exceptions portaient en général sur des cas où la personne en cause avait déjà prévu ou entrepris d'établir une forme quelconque de fonds de retraite; la fiducie en compte bloqué reprenait tout simplement des dispositions déjà prises pour conserver certaines actions, conformément à l'une des formules admises par les lignes directrices.

Le principal avantage d'une fiducie en compte bloqué est que la personne en cause sait que les biens qui y sont placés lui seront remis sans modification, sauf partage ou rachat des actions, dès qu'elle ne sera plus soumise aux lignes directrices. Le recours aux services du SRGA pour une fiducie en compte bloqué représente une économie importante puisque, à part quelques frais nécessaires à l'établissement de la fiducie, il n'y a pas d'autres frais étant donné que le coût d'administration relève du budget ordinaire du SRGA.

Au cours de la période où le personnel soustrait des ministres et les personnes nommées par le gouverneur en conseil pouvaient placer leurs biens dans des fiducies en compte bloqué, ceux-ci se sont prévalus de cette option que dans une faible mesure. Dans certains cas, on plaçait les actions en fiducie en compte bloqué au lieu de les vendre parce qu'elles avaient une valeur sentimentale, mais très peu de valeur intrinsèque, ou parce qu'on avait hérité de ces actions d'un proche parent et l'on ne voulait pas faire de changement ou encore parce qu'on prévoyait ne pas être longtemps au service de l'État avant la retraite.

Un certain nombre de fiducies en compte bloqué contenaient des actions sans valeur. Dans plusieurs cas, ces actions sans valeur ont commencé à s'échanger activement et le SRGA a alors jugé bon de permettre aux personnes en cause de transférer leurs avoirs dans une fiducie sans droit de regard.

La plupart des fiducies en compte bloqué ne contenaient qu'un petit nombre de valeurs cotées en bourse, et il était entendu que ces valeurs ne devaient comprendre aucun titre que le

SRGA devrait "gérer" autrement que pour percevoir les dividendes, recevoir les actions fractionnées ou matérialiser les produits des titres qui pourraient être vendus automatiquement. Les fiducies en compte bloqué n'ont jamais été considérées appropriées pour les titres convertibles, les biens immobiliers ou d'autres placements qui exigent l'intervention du propriétaire ou des personnes agissant à titre de fiduciaires intervivos.

Les fiducies en compte bloqué comportent certains désavantages. Ainsi, il est arrivé que des actions fassent l'objet d'une offre d'achat dont l'instrument de fiducie ne permettait pas au SRGA de tenir compte. De telles offres restent en vigueur jusqu'à ce que l'acheteur ait obtenu 90% des actions. À ce moment-là, toutefois, le fiduciaire peut donner suite à l'obligation de rachat ou d'échange. De tels problèmes se sont posés lors de l'acquisition par Genstar de la "Canada Permanent" et de la fusion de la "Unity Bank" avec la Banque provinciale, suivie de la fusion de cette dernière et de la Banque canadienne nationale. Il est arrivé, à quelques occasions, aux débuts du Bureau du SRGA, qu'une action convertible soit acceptée dans une fiducie en compte bloqué. Dans un cas, il a été impossible de convertir l'action et le propriétaire a dû considérer cette perte comme l'un des "coûts" des lignes directrices. Dans un autre cas, une personne détenait un très petit nombre d'actions convertibles susceptibles de rachat ou de conversion par l'entreprise. Comme plus de 90 % des actions avaient été converties, le Bureau du SRGA a jugé que la conversion ne constituait pas une forme de gestion des avoirs. De nos jours, il est peu probable qu'une action convertible soit acceptée dans une fiducie en compte bloqué à moins d'avoir convenu avant l'exécution de l'accord de fiducie, de conditions précises, connues du disposant et du fiduciaire.

Comme on n'a pas fait de publicité auprès des fonctionnaires quant à l'option des fiducies en compte bloqué par le biais du SRGA, très peu s'en sont prévalus. Le nombre de fiducies en compte bloqué est petit, mais il faut signaler à cet égard que les lignes directrices touchant les ministres et le personnel soustrait ne permettent plus les fiducies en compte bloqué depuis 1979.

2. Fiducie sans droit de regard

La fiducie sans droit de regard est une formule selon laquelle le fiduciaire est habilité à décider de tout investissement en ce qui a trait à la gestion des avoirs du compte, sans recevoir de directives de son client ni être soumis à sa surveillance. Le disposant ne reçoit aucun renseignement autre que ce qui est nécessaire pour l'évaluation annuelle du compte et pour les déclarations exigées par la loi. Il peut percevoir les revenus produits par son compte et déposer ou retirer des capitaux à son gré.

Les fiducies sans droit de regard existent depuis l'établissement des lignes directrices en 1973 et peuvent servir de moyen de dessaisissement pour tous les groupes. En fait, des fiducies sans droit de regard ont été ouvertes dans plusieurs cas longtemps avant la publication des lignes directrices et il a fallu récrire certaines des dispositions de ces comptes pour s'assurer qu'elles étaient conformes aux exigences des lignes directrices.

Il faut signaler que le SRGA ne peut servir de fiduciaire pour une fiducie sans droit de regard et que les personnes nommées par le gouverneur en conseil peuvent choisir parmi un plus grand groupe de fiduciaires que les ministres et le personnel soustrait des ministres. Les personnes nommées par le gouverneur en conseil peuvent choisir comme fiduciaire toute personne habituée à servir de fiduciaire, avec qui elles n'ont aucun lien de dépendance, alors que les ministres, en vertu des lignes directrices pertinentes doivent prendre comme fiduciaire soit une compagnie de fiducie soit un membre de l'Association des courtiers en valeurs mobilières du Canada. Ce fiduciaire peut être unique ou non, mais il a toujours un vote décisif.

Le SRGA agit souvent comme intermédiaire pour l'établissement de fiducies sans droit de regard et il doit décider si les dispositions adoptées par le disposant et le fiduciaire sont conformes aux lignes directrices en cause. Le SRGA a simplifié cette procédure en offrant des spécimens d'instruments de fiducie sans droit de regard à ceux qui veulent ouvrir un tel compte. Ces spécimens ou précédents comprennent des documents qui peuvent servir dans toutes les provinces du Canada (y compris le Québec, où la terminologie et les concepts juridiques dans le domaine des fiducies sont quelque peu différents). Il offre également des adaptations de plusieurs contrats visant des comptes discrétionnaires entre les courtiers en valeurs et leurs clients. Bref, le SRGA a tenté de faire en sorte que l'on puisse utiliser la méthode la plus simple d'ouvrir un compte de fiducie sans droit de regard, eu égard aux conditions essentielles exposées dans les lignes directrices.

La fiducie sans droit de regard doit être irrévocable et doit demeurer en vigueur tant que le disposant est titulaire d'un poste auquel s'appliquent les lignes directrices sur les conflits d'intérêts ou jusqu'à son décès. Si les actifs sont épuisés parce que le disposant a retiré des capitaux ou a fait des legs à des bénéficiaires, la fiducie se termine à toutes fins utiles, et peut être révoquée. En pratique, cependant, il peut être à l'avantage du disposant de maintenir la fiducie au cas où il voudrait faire des placements à l'avenir ou hériterait des biens non exemptés qu'il ne pourrait conserver personnellement. La fiducie doit être réputée appartenir à une juridiction donnée. Il s'agit d'ordinaire de la province où les actifs sont situés ou de celle où habite le disposant. La fiducie est ainsi assujettie aux lois fiduciaires de

la juridiction en cause, en fonction desquelles sont interprétées les clauses et conditions de l'instrument.

Le désavantage de ce genre de fiducie est que les frais d'établissement sont souvent élevés par rapport à la valeur des biens mis en fiducie. Si la valeur des biens en fiducie est considérable, le revenu compense les coûts; cependant, ceux qui se sont sentis obligés d'établir une fiducie sans droit de regard ont souvent dû verser une somme plus considérable que le revenu produit pour conserver le privilège de cet outil d'investissement.

3. Sociétés de portefeuille en fiducie pour les ministres du Cabinet

Lorsque les ministres ont établi des sociétés de portefeuille à des fins de planification testamentaire, ils peuvent déposer en fiducie les droits qu'ils possèdent dans une telle société. Le fiduciaire ne peut se départir des droits placés en fiducie ni les modifier d'aucune autre façon. Le sous-registraire général adjoint peut agir à titre de fiduciaire de cette société.

Lorsqu'ils établissent de telles sociétés de portefeuille en fiducie, les ministres peuvent prendre des dispositions pour qu'une tierce personne exerce leur droit de vote relativement à leurs intérêts dans ladite société de portefeuille, pourvu que ces dispositions n'entraînent pas de conflits d'intérêts. Ils ne peuvent toutefois pas être consultés au sujet de la disposition des biens détenus par la société de portefeuille qui constitueraient des biens réglementés en vertu des lignes directrices à l'intention des ministres de la Couronne, ni en être informés.

Les sociétés de portefeuille en fiducie sont une innovation récente, car elles n'ont été permises qu'en avril 1980 par les lignes directrices d'avril 1980 à l'intention des ministres de la Couronne. Parce que ces fonds fiduciaires exigent la constitution d'une société familiale de portefeuille à des fins de planification testamentaire, cette formule ne convient pas à un grand nombre de personnes.

En pratique, une fiducie sans droit de regard peut inclure une société de portefeuille, particulièrement à l'égard des personnes nommées par le gouverneur en conseil qui ne disposent pas de l'option. L'option de la fiducie en compte bloqué dont peuvent se prévaloir les personnes nommées par le gouverneur en conseil n'est cependant pas utilisable pour une société de portefeuille, puisqu'il n'est pas nécessaire de constituer une telle société dans le cas d'une simple fiducie en compte bloqué.

La société de portefeuille en fiducie est un mode utile de dessaisissement pour les ministres qui ont des avoirs

substantiels et qui ont déjà pris des dispositions qui exigent que ces avoirs soient gérés convenablement par le moyen d'une société de portefeuille. Le désavantage d'une telle fiducie est qu'il s'agit d'une méthode extrêmement dispendieuse pour quelqu'un dont les moyens sont modestes et qui aurait préféré une fiducie en compte bloqué.

4. Cautions

Il arrive que des titres soient déjà donnés en caution pour un emprunt à une institution financière. Cela se produit par exemple lorsqu'une personne nommée par le gouverneur en conseil a fait auprès d'une banque un emprunt garanti par des actions cotées en bourse. Il s'agit alors de savoir comment l'on peut se dessaisir de telles actions.

Il y a deux façons de traiter un tel cas. La première consiste à transférer la caution à un fiduciaire qui s'engage alors envers le prêteur à garantir le prêt selon une formule quelconque. La seconde, employée dans une situation temporaire, consiste à convenir que la garantie équivaut à une fiducie sans droit de regard. Par exemple, un haut fonctionnaire muté à Ottawa, incapable de vendre sa maison, avait donné ses titres en garantie à une banque pour emprunter suffisamment d'argent pour s'installer à Ottawa. Cette garantie était détenue par la banque, et on avait convenu que les valeurs seraient placées en fiducie lorsqu'elles ne seraient plus nécessaires comme garantie. Au début, on considérait que de telles dispositions équivalaient à une fiducie sans droit de regard; si l'on veut être rigoureusement exact, on pourrait faire valoir que c'est tout autant une fiducie en compte bloqué. En fait, il s'agira d'une fiducie en compte bloqué ou d'une fiducie sans droit de regard selon les circonstances au moment où l'emprunt prend fin. Dans un cas comme dans l'autre, il est toujours possible que les titres soient vendus pour rembourser le prêt et il n'y aurait donc aucun avantage à les placer en fiducie.

5. Considérations fiscales

Le Bureau du SRGA ne donne pas de conseils fiscaux. Les personnes soumises aux lignes directrices sont informées que toutes les dispositions particulières qu'elles prennent pour leurs biens peuvent avoir des conséquences fiscales et on leur recommande de consulter un avocat et un comptable.

6. Vérification des dispositions de fiducie

Des vérifications sont nécessaires pour les fiducies sans droit de regard, les sociétés de portefeuille en fiducie et les fiducies en compte bloqué. Dans le cas des fiducies sans droit de regard et des sociétés de portefeuille en fiducie, la vérification est d'ordinaire prévue par une clause de

l'instrument. Pour les fiducies en compte bloqué, on considère que le droit au secret exige que la vérification soit faite par un vérificateur de l'extérieur plutôt que par un fonctionnaire. Présentement, un comptable agréé vérifie chaque année les fiducies en compte bloqué dont le SRGA est fiduciaire et le rapport de vérification est revu par le contrôleur général du Canada avant qu'un rapport définitif ne soit envoyé au Premier ministre, l'informant que l'administration des fiducies en compte bloqué au Bureau du SRGA a été correctement effectuée.

7. Coût des fiducies

Le remboursement des coûts des fiducies fait l'objet d'une nouvelle politique adoptée en février 1982 et applicable rétroactivement à la date de la publication du dernier ensemble de lignes directrices: les lignes directrices d'avril 1980 à l'intention des ministres de la Couronne. Cette politique sur les coûts des fiducies couvre toutes les sortes de comptes en fiducie ouverts pour se conformer à toutes les règles sur les conflits d'intérêts du gouvernement.

Lorsqu'une fiducie en compte bloqué est établie avec le SRGA, comme on l'a déjà dit, il n'y a pas de coûts à recouvrer, mais lorsqu'une fiducie est établie avec l'aide d'avocats, de comptables agréés ou d'autres conseillers qualifiés, il peut y avoir des frais d'établissement, et la nouvelle politique prévoit qu'ils seront remboursés s'ils sont raisonnables. Le SRGA a parfois désavoué certaines réclamations déraisonnables.

Les coûts de fermeture d'une fiducie sont également remboursables. Il n'y a guère eu d'expérience à cet égard jusqu'à maintenant, mais il semble n'y avoir eu aucun problème.

Le remboursement des frais d'administration et d'entretien des fonds fiduciaires se fonde sur une formule par laquelle une somme annuelle allant jusqu'à la moitié de 1 % de la valeur marchande des avoirs peut être remboursée. Puisqu'il n'y a aucune somme minimum de fixée pour les biens en fiducie, cela signifie que les petits fonds coûtent au disposant beaucoup plus qu'il ne peut recouvrer en vertu de la politique, alors que les fonds importants produisent des revenus amplement suffisants pour couvrir tous ses frais.

Pour assurer un traitement plus équitable à ceux qui ouvrent des fonds fiduciaires sans droit de regard pour de très petites sommes, le Conseil du Trésor étudie présentement la possibilité d'introduire un droit minimum. Si l'option de la fiducie en compte bloqué est offerte au personnel soustrait, par exemple, bon nombre de ceux qui auraient été désavantagés par la politique de remboursement des coûts opteraient probablement pour cette formule.

c) Divulgateion

La divulgation peut être une alternative au dessaisissement par la vente ou par le placement en fiducie, au moins à l'égard de certaines sortes de biens et d'intérêts pour plusieurs catégories de personnes, en vertu des lignes directrices actuelles.

À l'égard des conflits d'intérêts, le fait de communiquer au public la nature et l'importance des biens et des autres intérêts du titulaire de charge publique suffit à assurer que celui-ci agisse, et soit forcé de le faire, dans l'intérêt du public. Connaissant les intérêts de la personne en cause, chacun pourra s'assurer qu'elle agit sans être influencée par ces intérêts lorsqu'elle prend une décision. De même, ceux qui recevront des conseils de cette personne ou entendront ses commentaires seront au courant de son intérêt, puisqu'il aurait été rendu public. Au besoin, ils pourront, en appréciant ses conseils, tenir compte du fait qu'il est intéressé à l'affaire au plan privé aussi bien qu'au plan public.

Cette approche est suivie à certains égards au Canada; par exemple, les membres des conseils municipaux doivent déclarer qu'ils sont intéressés de façon personnelle à une question à l'ordre du jour du conseil et se retirer de la table du conseil pendant le débat et le vote sur cette question. Il y a d'autres exemples. Cependant, les délibérations du Cabinet et des fonctionnaires étant secrètes, la divulgation au public des biens des ministres et des hauts fonctionnaires n'aurait pas le même effet.

La méthode de la déclaration publique a été élargie lorsque vous avez annoncé, monsieur le Premier ministre, en décembre 1973, que les ministres pourraient dorénavant se prévaloir, parmi les diverses façons de se conformer aux lignes directrices, de l'option d'une déclaration publique de certains biens qui ne risquaient pas d'être source de conflit au lieu de s'en dessaisir.

Il y a deux sortes de divulgations: la divulgation confidentielle et la déclaration publique. Dans le premier cas, on déclare ses biens et ses intérêts à un fonctionnaire désigné pour lui permettre de se rendre compte qu'il n'y a pas de conflit d'intérêts. Ce dernier peut à son tour certifier aux autres que le titulaire de charge publique en cause, qui a fait une divulgation confidentielle, se conforme aux lignes directrices sur les conflits d'intérêts.

Comme son nom l'indique, la déclaration publique comporte le dépôt de déclarations ou de rapports indiquant les biens et les autres intérêts, mais dans ce cas les renseignements sont accessibles au public. La déclaration publique des biens faite dans les municipalités et à la Chambre des communes peut

révéler un conflit d'intérêts ou un parti pris de la part du conseiller municipal ou du député en cause, dont on peut tenir compte pendant les délibérations ou le vote. La déclaration publique peut aussi montrer qu'une personne détient des biens qui, par leur nature, ne risquent guère de donner lieu à des conflits d'intérêts, mais ne constituent pas des biens exemptés. C'est là l'objet de la disposition relative à la déclaration qui figure dans les lignes directrices actuelles à l'intention des ministres et des personnes nommées par le gouverneur en conseil. À notre avis, la disponibilité de cette option pourrait être élargie sans augmenter de façon substantielle les préoccupations à l'égard des conflits d'intérêts.

La divulgation confidentielle est implicite dans les lignes directrices complémentaires des ministères qui exigent que les fonctionnaires révèlent à leur sous-ministre des intérêts personnels qui pourraient susciter un conflit d'intérêts, comme première mesure en vue d'éviter ou d'éliminer le conflit. Elle est également implicite dans l'administration des fiducies en compte bloqué et dans certains aspects des autres fonctions du sous-registraire général adjoint.

Les lignes directrices concernant les ministres et les personnes nommées par le gouverneur en conseil couvrent de façon assez exhaustive le sujet des biens soumis à la déclaration publique ou à la divulgation confidentielle. Les deux méthodes, soit la divulgation confidentielle (pour assurer l'observation des lignes directrices) et la déclaration publique (pour répondre à certaines exigences) sont en usage en vertu des régimes actuels.

d) Divulgation par les lois sur la transparence gouvernementale

La divulgation s'applique d'ordinaire par des procédures exigeant que les titulaires de charges publiques fassent des déclarations écrites ou verbales, qui révèlent la nature et l'importance de leurs intérêts financiers et de leurs autres intérêts privés qui pourraient susciter des conflits d'intérêts.

On peut cependant appliquer le concept de la divulgation en exigeant par une loi que les affaires publiques soient transigées en public - surtout lorsque des organismes gouvernementaux tiennent des délibérations qui aboutissent à des décisions comme l'octroi ou la révocation d'un permis, la délivrance de permis spéciaux, etc. Aux États-Unis, on parle familièrement de "government in the sunshine" (la transparence gouvernementale), d'après la loi adoptée en 1976 et intitulée "Government in the Sunshine Act". Ce principe de la transparence du processus décisionnel vise à faire en sorte que les décisions soient prises en fonction du bien public, plutôt qu'en fonction d'intérêts privés ou de considérations personnelles. Ainsi, on doit fournir l'information au public tout en protégeant les droits

des individus et la capacité du gouvernement de s'acquitter de ses fonctions. Cette loi s'insère bien dans la tradition de divulgation qui fait partie de l'instinct démocratique américain. L'intention de cette loi se réalise par deux moyens, des "réunions ouvertes" et des règles régissant "les communications ex parte".

Si nous avons étudié les lois sur la transparence gouvernementale, c'est que de telles dispositions peuvent remplacer ou compléter les méthodes présentement en usage pour dissiper les craintes que pourraient susciter les "négociations en coulisse" lorsque, par exemple, un tribunal décide d'accorder un permis, ou qu'un office de commercialisation décide de modifier les contingentements, ou lors de toute autre mesure décisionnelle semblable. Il se pourrait bien que l'adoption de lois sur la transparence gouvernementale constitue la prochaine étape après la mise en oeuvre de la Loi sur l'accès à l'information. De nouvelles mesures en vue de s'assurer que les affaires publiques sont transigées en public pourraient peut-être mieux montrer à la population que les processus décisionnels veulent son bien. Nous n'envisageons pas d'appliquer cette transparence juridique à la plupart des activités des ministères, mais plutôt au fonctionnement de certains tribunaux et organismes du gouvernement fédéral.

Nous croyons que l'idée mérite un examen approfondi. À l'heure actuelle, aucune des provinces n'a adopté une législation en ce sens, mais on nous apprend qu'un comité de l'Ontario y songe peut-être. Par ailleurs, le ministère fédéral de la Justice, dans le cadre d'un projet de réforme du droit administratif, étudie actuellement la procédure suivie par les tribunaux et organismes, ce qui l'amènera à se pencher sur les communications ex parte et la transparence. Ce ministère serait donc sans doute le mieux placé pour effectuer, dans le cadre de son vaste projet, l'examen approfondi que nous recommandons ici.

Si le gouvernement décide d'étudier cette question plus en profondeur et choisit par la suite d'adopter de telles dispositions, elles pourraient faire partie du programme d'ensemble que nous proposons ici. Il faudrait ajouter des dispositions portant sur les réunions ouvertes et les communications ex parte pour certains organismes et certains tribunaux quasi-judiciaires. On pourrait y arriver soit par une seule loi (comme au palier fédéral aux États-Unis), soit par des modifications particulières aux lois constitutives des organismes auxquels les nouvelles règles devraient s'appliquer. Si l'échéancier de mise en oeuvre le permet, ces modifications pourraient faire partie de la Loi sur l'éthique dans le secteur public.

(e) Conclusion

Les opinions des personnes qui ont été soumises aux diverses modalités administratives visant à réduire les conflits

d'intérêts sont mentionnées plus loin. Il suffit pour le moment de constater que ces modalités, quelle qu'en soit la nécessité, sont complexes, qu'elles peuvent occasionner aux personnes qui y sont assujetties des problèmes graves sur le plan financier et sur le plan de la carrière et qu'elles doivent être administrées avec le plus grand soin et appliquées seulement dans les cas de stricte nécessité.

CHAPITRE 7

HISTOIRE ET ÉVOLUTION
DES LOIS ET DES LIGNES DIRECTRICES FÉDÉRALES
EN MATIÈRE DE CONFLITS D'INTÉRÊTS

a) Introduction: Un continuum de règles régissant l'éthique

La question de l'éthique dans la conduite des affaires du gouvernement ne date pas d'hier. Le danger de se retrouver dans une situation équivoque dans l'exercice de ses fonctions officielles est depuis longtemps reconnu. En dehors du domaine de l'enseignement religieux et philosophique, les premières tentatives officielles au Canada de traiter de ce sujet se sont exprimées dans les dispositions du droit pénal. Cela était généralement la règle aux XVIIIe et XIXe siècle dans les démocraties où l'anglais était parlé; on adoptait alors des lois traitant d'infractions comme la corruption et la fraude. Bon nombre de ces dispositions législatives remontaient à des lois adoptées des siècles plus tôt par le Parlement britannique. Les dispositions du droit pénal qui visent les abus flagrants découlant de conflits d'intérêts et de comportements contraires à l'éthique de la part de titulaires de charges publiques servent d'arrière-plan aux règles sur les conflits d'intérêts.

On constate l'existence d'un spectre de dispositions: à une extrémité, les sanctions rigoureuses du Code criminel qui portent sur les infractions graves, comme la fraude et la corruption de fonctionnaires; au centre, des dispositions législatives qui régissent la conduite des titulaires de charges publiques et qui font donc partie du droit (mais en général du droit non pénal) et qui traitent des problèmes de conflits; à l'autre extrémité, des énoncés généraux ou "codes" des comportements jugés appropriés.

b) Expansion de l'ensemble des lois et des règles portant sur les conflits d'intérêts

Pendant de longues années, seul le droit pénal, et certaines exigences procédurales quant à la conduite des employés du gouvernement, comprises dans les lois qui créaient leurs fonctions, traitaient des problèmes de conflits d'intérêts. Par la suite, à mesure que se modifiaient la nature et les fonctions du gouvernement et des titulaires de charges publiques, ces dispositions rudimentaires ont été complétées par les lois non

pénales mentionnées ci-dessus. Il existe de nombreux exemples (traités longuement au chapitre suivant), notamment l'article 32 de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique qui limite rigoureusement l'activité politique partisane des fonctionnaires et le paragraphe 3(5) de la Loi sur l'Office national de l'énergie qui interdit aux membres de l'Office de posséder des actions ou de détenir un intérêt dans des sociétés du secteur de l'énergie.

Pour ajouter à cet ensemble de règles de conduite on a commencé à rédiger des "codes" destinés à donner le ton de la conduite des titulaires de charges publiques et qui prévoient également des procédures visant à la fois à prévenir et à résoudre les conflits d'intérêts.

C'est là l'origine des "lignes directrices". Pour certains, cette évolution ne traduit guère autre chose qu'une tentative d'exprimer par écrit le "code de conduite tacite" qui régissait les hommes et les femmes à une époque où tout était plus simple. Même si la question des lignes directrices sur les conflits d'intérêts au palier fédéral au Canada n'a pas été examinée en profondeur avant la fin des années 1960 et qu'elle n'a donné lieu à des décrets du Conseil qu'au début et au milieu des années 1970, certaines initiatives ont néanmoins été prises dans le domaine dès les années 1920, date où le premier décret du Conseil à ce sujet était adopté pour empêcher les fonctionnaires de travailler à l'extérieur en dehors des heures de travail - le vieux problème de servir deux maîtres.

Notre mandat ne comprend pas l'étude des règles en matière de conflits d'intérêts qui régissent les députés et les sénateurs. Il existe un certain nombre de dispositions législatives à leur égard, comme celles que l'on trouve dans le Code criminel et dans la Loi sur le Sénat et la Chambre des communes, auxquelles s'ajoutent certaines réserves du Règlement de la Chambre. Ensemble, elles établissent un cadre légal en matière d'éthique qui délimite les activités permises aux parlementaires.

Néanmoins, nous prenons acte de plusieurs dispositions qui s'appliquent généralement aux députés et aux sénateurs parce que notre mandat nous oblige à étudier la situation des ministres et des secrétaires parlementaires. Puisque ceux-ci seront choisis parmi les membres de la Chambre des communes ou du Sénat, les règles d'éthique auxquelles sont assujettis les parlementaires constituent un fondement à partir duquel ont été établies les lignes directrices à l'intention des ministres et des secrétaires parlementaires.

c) Premières dispositions législatives touchant la fonction publique

La Loi de 1908 modifiant la Loi sur le service civil constituait une première étape en vue d'éliminer les méfaits du favoritisme, en appliquant le principe du mérite au "service intérieur" (les fonctionnaires d'Ottawa) et en rendant le fonctionnaire qui prenait part à toute activité politique, passible de congédiement. Selon le professeur Kenneth Kernaghan, cependant, le patronage continuait de plus belle dans le "service extérieur" (les fonctionnaires travaillant à l'extérieur d'Ottawa) et la possibilité de nominations temporaires pour des motifs politiques au service intérieur a presque détruit le système du mérite dans la décennie qui a suivi l'adoption de cette loi.¹

La Loi sur le service civil de 1918 renforçait l'interdiction de l'activité politique en accordant le pouvoir exclusif de nomination et de promotion à la Commission du service civil plutôt qu'aux politiciens. L'article 55 de la Loi, qui n'a pas été modifié avant 1961, stipulait que les fonctionnaires ne devaient pas se livrer à un travail partisan à l'égard des élections fédérales ou provinciales. Ils ne pouvaient non plus contribuer à la caisse d'un parti, ni recevoir de l'argent ou traiter de quelque façon avec celle-ci, sous peine de congédiement.

d) Décrets du Conseil régissant les conflits d'intérêts: la méthode gradualiste

C'est en 1925 qu'était promulgué le premier décret du Conseil (CP 360) à l'égard d'un problème de conflit d'intérêts. Le décret déclarait tout simplement que si des employés étaient pris à vendre des biens ou à se livrer à un commerce quelconque pendant les heures de travail, ils étaient passibles de suspension ou de renvoi par le sous-chef.

C'était le début de l'approche gradualiste au dossier des conflits d'intérêts. Au lieu d'un énoncé général et global sur les normes de conduite appropriées pour les titulaires de charges publiques, on établissait des règles particulières lorsqu'il se présentait un problème. Cette approche fragmentaire cadrerait bien avec la tradition britannique qui ne s'occupe des problèmes que lorsqu'ils ont fait assez de bruit pour mériter qu'on s'en occupe sérieusement; c'est alors qu'une solution particulière est adoptée.

1 "The Political Rights and Activities of Canadian Public Servants", Kenneth Kernaghan, ed., Public Administration in Canada, Toronto, Methuen, 2, cd., 1971, p. 386.

Ainsi, un autre décret du Conseil (CP 1802) était publié le 7 août 1931, stipulant que, par suite du problème de chômage, les fonctionnaires n'avaient pas le droit d'utiliser leurs congés annuels pour occuper un emploi temporaire aux pistes de course, dans les expositions ou dans la vente de biens de quelque sorte que ce soit. Les contrevenants étaient passibles de suspension, d'enquêtes et des sanctions appropriées. Huit ans plus tard, ce décret était abrogé, dans le cadre d'un examen des règles en vigueur, par le décret CP 1/1803.

Il était remplacé par une disposition plus générale, le décret CP 71/751 du 29 mars 1939, selon lequel les fonctionnaires dont le traitement dépassait \$1 200 ne devaient pas occuper un emploi à l'extérieur sauf sur autorisation du Conseil du Trésor.

Pour préciser la question, un nouveau décret (CP 1803) était promulgué le 8 juillet 1939; il abrogeait le décret de 1931 portant sur le travail temporaire aux pistes de course, etc. (CP 1802) et précisait que ces emplois extérieurs seraient dorénavant assujettis aux dispositions de la nouvelle règle figurant au décret CP 71/751. Trois ans plus tard, le 19 août 1942, on adoptait le décret CP 128/7359 qui suspendait le décret CP 71/751 et permettait à des sous-chefs d'autoriser des emplois extérieurs. Le 27 août 1947, le traitement des employés du gouvernement qui pouvaient occuper un emploi à l'extérieur était porté à \$1 600 par le décret CP 192/3465, lequel annulait le décret CP 71/751.

Au début des années 1930, on s'inquiétait quelque peu de la participation des fonctionnaires à la politique active au palier municipal. Le décret CP 95 du 16 janvier 1932 établissait la règle que les fonctionnaires ne devraient pas participer à la politique municipale à moins d'avoir reçu un congé sans solde pour la durée de leur mandat. Cette règle était modifiée le 7 novembre 1932 par le décret CP 2463; à la discrétion du ministre, les fonctionnaires pouvaient accepter une charge municipale à la condition que les sommes qui leur étaient versées ne dépassaient pas \$500 par année. Le décret CP 95 était modifié de nouveau le 8 avril 1948 (par le décret CP 1380) et la limite maximum de la rémunération que les fonctionnaires fédéraux pouvaient recevoir pour une charge municipale électorale était portée à \$900. Cette somme était augmentée en 1955 à \$1 000 (par le décret CP 1955-717) et en 1958 à \$1 500 (par le décret CP 1958-1568). Chacune de ces quatre dernières modifications disposait que la charge municipale ne devait pas nuire à l'exercice des fonctions régulières de l'employé.

Une période d'accalmie a suivi l'activité des années 1930, jusqu'au 21 mars 1951, date d'un décret du Conseil (CP 3/1440) qui traitait des employés du gouvernement qui détiennent un emploi en dehors des heures de travail. En bref, le décret édictait les règles suivantes:

- les employés du gouvernement qui désiraient détenir un second emploi ne pouvaient le faire qu'avec la permission du Conseil du Trésor;
- l'emploi extérieur ne devait pas entrer en conflit avec le travail du gouvernement et ne pouvait pas être de nature partisane; et
- les sous-chefs avaient le pouvoir de restreindre l'emploi extérieur d'un employé ou d'y mettre fin s'il était jugé soit que ce travail empêchait l'employé d'exercer ses fonctions, soit qu'il nuisait à son efficacité dans la fonction publique.

Ce décret demeura en vigueur jusqu'au 18 décembre 1973, date où il a été abrogé par le décret CP 1973-4064. À cette date, les lignes directrices au sujet des conflits d'intérêts touchant les fonctionnaires (CP 1973/4065) étaient approuvées et déposées à la Chambre des communes par le Premier ministre.

e) Décisions administratives qui précisent l'application des règles régissant l'éthique.

Au cours des années 50, une décision administrative fondée sur le bon sens a précisé un principe à l'égard de la rémunération reçue pour un emploi extérieur approuvé par le ministère. C'est là un bon exemple de la façon dont les décisions administratives étoffaient de temps à autre le sens et l'application des règles régissant l'éthique. En 1957, le vérificateur général Watson Sellar écrivait au sous-ministre des Finances K.W. Taylor, lui demandant comment régler le cas d'un employé qui avait reçu des honoraires d'une société privée pour avoir participé à une activité en dehors de ses fonctions régulières. L'employé avait la permission du Ministère de le faire et c'est également le Ministère qui payait ses frais de déplacement. M. Sellar voulait savoir quoi faire de l'argent qui avait été reçu de la société. Il fut décidé que l'employé devait rembourser ses frais de déplacement au Ministère.

f) Examen des politiques en matière de conflits d'intérêts au cours des années 1960.

Le temps était venu en 1960 de réexaminer certaines des règles restreignant l'activité politique des fonctionnaires. Le 12 août 1960, le décret CP 1960-1121 révoquait le décret CP 95 et ses modifications. Les dispositions particulières portant sur la participation à la politique municipale à titre de représentant élu étaient disparues.

L'effet du favoritisme sur les nominations aux postes relevant de la Commission du service civil avait considérablement diminué et à ce moment, 131 953 sur un total de 344 362

fonctionnaires civils étaient assujettis aux restrictions concernant l'activité politique. Bien que l'acceptation du principe du mérite par les groupes exclus ait varié d'un organisme à l'autre, les nominations politiques et les activités partisans étaient plus fréquentes dans les organismes qui n'étaient pas visés par la Loi sur le service civil.

La Loi sur le service civil révisée de 1961 continuait d'interdire l'activité partisane et incorporait la recommandation du Rapport de la Commission du service civil sur l'administration du personnel dans le service public, déposé en décembre 1958 par M. A.D.P. Heeney, le président de la Commission. L'élément clé de la recommandation, repris dans la Loi sur le service civil du Canada (1961), était l'institution d'une enquête avant le renvoi. Aucun processus du genre n'existait avant 1961. L'article pertinent de la Loi se lit comme suit:

Ingérence dans la politique

61. (1) Nul sous-chef ou employé ne peut

- a) se livrer à des menées politiques quelconques pour le compte d'un parti, lors d'une campagne électorale en vue de l'élection d'un député à la Chambre des communes, d'un député à la législature d'une province ou d'un membre du conseil du territoire du Yukon ou des territoires du Nord-Ouest; ni
- b) verser à titre de contribution, recevoir ou de quelque façon manipuler de l'argent pour la caisse d'un parti politique.

(2) Quiconque enfreint le paragraphe (1) est passible de destitution.

(3) Nul ne peut être destitué pour une infraction au paragraphe (1) à moins que l'infraction alléguée n'ait fait l'objet d'une enquête à laquelle l'intéressé a eu l'occasion de se faire entendre en personne et par l'intermédiaire de son représentant.

Selon cette recommandation, toute personne pouvait déposer des accusations d'infraction à l'une ou l'autre des dispositions pour des raisons de politique partisane. Ces accusations devaient être présentées par écrit à un ministre de la Couronne et s'appuyer sur une déclaration assermentée. L'employé en cause devait alors être suspendu en attendant les résultats d'une enquête menée par le ministre de la Justice. S'il était jugé coupable, il devait être renvoyé; s'il était innocent, il devait être remis en fonction sans perte de salaire.

Le 30 novembre 1964, le Premier ministre Pearson écrivait à ses ministres pour souligner qu'il était important de maintenir des normes élevées de conduite et que leur personnel devait respecter les mêmes normes. Les domaines mentionnés dans cette lettre constituent le fondement des grands principes des lignes directrices en usage de nos jours. En fait, un des paragraphes de la lettre du Premier ministre a été utilisé presque mot pour mot dans les lignes directrices présentement en vigueur à l'égard des fonctionnaires:

Il ne suffit nullement qu'une personne qui occupe un poste dans le Cabinet d'un ministre - ou tout autre poste de responsabilité dans la Fonction publique - observe la loi. Cela va sans dire, mais il faut beaucoup plus. Il lui faut non seulement se conformer à la loi, mais avoir également une conduite si irréprochable qu'elle puisse résister à l'enquête la plus minutieuse. La conduite des affaires publiques doit être à l'abri de tout doute en termes de normes morales, d'objectivité et d'égalité de traitement.

M. Pearson signalait également que les ministres et leur personnel ne doivent pas

- accorder un traitement de faveur à des personnes parce qu'ils les connaissent personnellement;
- être en reste avec une personne qui pourrait profiter d'une considération particulière ou qui pourrait demander un traitement de faveur;
- avoir des intérêts pécuniaires susceptibles d'entrer en conflit avec l'exercice de leurs fonctions officielles; et
- se servir à leur avantage de renseignements officiels.

Comme le fait remarquer le professeur Kernaghan:

Malgré cette lettre, qu'on a appelée le code d'éthique de M. Pearson, des scandales ont éclaté par la suite et ont abouti à la démission de ministres, de législateurs et d'adjoints de ministres. On s'est cependant quelque peu désintéressé de l'éthique professionnelle dans le secteur public au cours de l'année 1967 et l'on n'a pas donné suite à l'idée de formuler un code d'éthique professionnelle applicable aux fonctionnaires aussi bien qu'aux titulaires élus de charges publiques.²

2 Kernaghan, Kenneth, "The Ethical Conduct of Canadian Public Servants," Optimum, 4, n° 3 (1973), p. 6.

Adoptée en 1967, la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique exigeait que les employés qui désiraient se livrer à une activité politique aux paliers provincial et fédéral obtiennent un congé de la fonction publique. Le congé pouvait être refusé si l'on jugeait que cette participation risquait de diminuer l'utilité future de l'employé pour la fonction publique. La Loi interdisait également d'autres sortes d'activité politique, par exemple travailler pour ou contre un candidat dans une élection provinciale ou fédérale. La participation des fonctionnaires à la politique municipale continuait de relever du Conseil du Trésor.

L'importance de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique (1967) en ce qui concerne l'activité politique des employés réside moins dans le fait que des restrictions sont énoncées que dans l'octroi de droits supplémentaires, dont celui de se porter candidat et celui de verser des contributions financières. Par ailleurs, une disposition fondamentale et universelle interdit de travailler pour ou contre un candidat ou un parti politique.

En ce qui concerne les congés, la Commission ne peut en accorder qu'à l'employé qui désire se porter candidat à une élection ou obtenir la nomination d'un parti. Rien dans la Loi ne l'autorise à en accorder pour toute autre forme d'activité politique.

Le 2 octobre 1967, M. O.G. Stoner, alors sous-secrétaire du Bureau du Conseil privé, écrivait au Premier ministre pour lui faire savoir que les contrôles à l'égard des conflits d'intérêts étaient à son avis aléatoires en comparaison de ceux du Royaume-Uni et des États-Unis. Il suggérait que le Premier ministre demande au président du Conseil du Trésor de formuler un règlement général.

Le Premier ministre ayant donné son accord, M. Robertson, qui était alors greffier du Conseil privé, écrivait le 11 janvier 1968 au secrétaire du Conseil du Trésor pour lui demander d'entreprendre une étude et d'élaborer des lignes directrices. Ainsi, le Conseil du Trésor publiait, en 1969, des lignes directrices concernant les mesures disciplinaires à l'égard des conflits d'intérêts.

Le 15 juillet 1968, M. Robertson saisissait le Premier ministre de la question des dispositions que les ministres devraient prendre pour éviter tout conflit d'intérêts découlant de liens avec des sociétés commerciales ou de dispositions financières. Il mentionnait en particulier le Manuel de la procédure officielle où l'on pouvait lire, à la page 350:

Aucun conflit ne devrait exister ou sembler exister entre les intérêts privés d'un ministre et ses fonctions publiques. Au moment de sa nomination, on

s'attend donc à ce qu'il organise ses affaires privées de façon à prévenir les conflits d'intérêts. Ceci peut signifier l'abandon de certains postes d'administrateurs de sociétés commerciales.

Le Cabinet convenait de discuter les principes de base pour éviter les conflits d'intérêts et, en septembre 1968, le président du Conseil privé était chargé de revoir le dossier des conflits d'intérêts. Deux études ont été préparées pour lui, une par le professeur Jeremy Williams de l'Université de l'Alberta et l'autre par le professeur Yvon Marcoux, de l'Université Laval. L'étude de Williams a été présentée en septembre 1969 et celle de Marcoux en juin 1970; elles ont été par la suite déposées en Chambre.

Williams, reconnaissant que les conflits d'intérêts sont infiniment variés, soulignait qu'il faut limiter la portée de l'expression de sorte que seuls les intérêts personnels et les intérêts pécuniaires immédiats soient réputés donner lieu à des conflits. Selon lui, cette restriction constituait le point le plus approprié pour définir l'équilibre entre le bien public et l'avantage individuel.

Williams soulignait les dangers qui peuvent découler de conflits d'intérêts réels ou apparents. Selon lui, ce sont dans une large mesure les circonstances qui déterminent si des conflits d'intérêts réels ou apparents sont acceptables ou sont des maux qu'il faut combattre par la législation ou par un autre moyen approprié. Williams établissait une distinction entre les fonctionnaires, les législateurs et les ministres; selon lui, une fois exposées certaines règles fondamentales, il vaut mieux laisser ces personnes se guider d'après leur propre morale et leur propre conscience. En outre, il était d'avis que le domaine des conflits d'intérêts pourrait bien s'avérer réfractaire à toute réglementation. En effet, les circonstances peuvent varier considérablement selon le type de charge en cause et la sorte et l'importance de l'intérêt en jeu.

Williams exposait certaines règles cardinales conçues de façon à prévenir les formes les plus manifestes et les plus graves de conflits. Il élaborait ensuite des règles secondaires qui n'éliminaient pas la nécessité d'observer l'esprit aussi bien que la lettre des règles.

Faisant remarquer que c'est à l'individu qu'incombe au premier chef la responsabilité générale, Williams exposait certains recours, soit les sanctions criminelles, les réprimandes, le congédiement, l'annulation (de la décision de la personne influencée) et le dessaisissement. Il concluait qu'il était peu probable que les problèmes de conflits soient résolus par l'élaboration de règles. Selon lui, il faudrait observer la lettre et l'esprit de certains principes, qui pourraient varier selon la charge et la situation. Il déclare notamment, vers la

fin de son étude que la solution semble être de donner à un tribunal un certain pouvoir discrétionnaire dans certaines limites bien définies.

Le professeur Yvon Marcoux préconisait une démarche semblable. Il résumait diverses études sur la question des conflits d'intérêts et suggérait d'autres études à entreprendre avant de formuler des propositions définitives. Selon lui, il est d'autant plus important de régler les conflits d'intérêts que le gouvernement intervient de plus en plus dans toute une variété de domaines. Il avançait à cela des raisons parallèles à celles du professeur Williams, notamment:

(1) assurer l'efficacité de l'administration gouvernementale, (2) garantir à tous les citoyens un traitement égal et impartial, (3) empêcher que le titulaire de charge publique ne se serve de renseignements acquis dans l'exercice de ses fonctions dans son propre intérêt et (4) maintenir l'intégrité des institutions parlementaires et gouvernementales afin d'inspirer le respect du public et de conserver sa confiance.

Il recommandait la création de comités spéciaux des Communes et du Sénat pour étudier la rédaction d'un code d'éthique et de règles sur la déclaration des intérêts financiers à l'intention des députés et des sénateurs. Il recommandait aussi que les ministres se conforment à des exigences particulières en plus de celles qui s'appliqueraient aux autres parlementaires. À l'égard des membres des organismes de régie, Marcoux déclarait que le gouvernement devrait adopter comme politique d'inclure dans les lois constitutives de tous ces organismes des dispositions interdisant à leurs membres d'avoir des intérêts directs ou indirects dans des entreprises ou des activités du domaine soumis à leur réglementation.

Finalement, Marcoux recommandait d'adopter pour les parlementaires fédéraux le rapport du "Special Committee on Congressional Ethics" de l'Association du barreau de la ville de New York. Ce rapport contient un modèle de code de conduite et des règles concernant la déclaration des intérêts financiers.

g) Les années 1970: une décennie consacrée à rédiger des lignes directrices, à étudier la situation des parlementaires et à revoir les règles régissant les activités politiques des fonctionnaires

La réflexion consacrée à ce problème au cours des années 1960 a abouti dans les années 1970 à des mesures concrètes, à des lignes directrices écrites à caractère global.

Les études de Williams et de Marcoux sont devenues, dans une certaine mesure, des documents de travail pour un comité interministériel mis sur pied en avril 1970 à la demande de

M. Robertson, greffier du Conseil privé. Ce comité, présidé par M. Jean Boucher, sous-ministre des Approvisionnements et Services, et composé de sous-chefs des ministères et organismes les plus directement intéressés au domaine des conflits d'intérêts, devait élaborer une façon d'aborder les conflits d'intérêts pour les fonctionnaires. Le rapport définitif du comité a été soumis au président du Conseil privé en mars 1972.

Signalant que jusqu'alors la tradition avait réduit au minimum les problèmes de conflits d'intérêts dans la fonction publique, le Comité déclarait néanmoins qu'il fallait un système plus explicite pour que la situation demeure aussi favorable. En termes généraux, le Comité convenait qu'un tel système devrait donner aux fonctionnaires une idée plus nette de ce que l'on attendait d'eux, indiquer plus clairement aux supérieurs comment juger ou orienter la conduite de leurs employés et inspirer dans le public un plus grand sentiment de confiance. Le Comité proposait un ensemble minimum de règles précises devant s'appliquer, en principe, à tous les titulaires de charges publiques, y compris les personnes nommées par le gouverneur en conseil ainsi que les membres des Forces armées et de la Gendarmerie royale du Canada. Ces règles pourraient également être adoptées pour le personnel des sociétés de la Couronne.

Le Comité relevait dix grandes sources de conflits, qui nous préoccupent encore aujourd'hui, et énonçait le principe général suivant: le titulaire de charge publique, dans l'exercice de ses fonctions, devrait servir l'intérêt public; s'il doit faire un choix entre ses intérêts personnels (ou tout autre intérêt) et ses fonctions publiques, il doit choisir ces dernières. En outre, le Comité déclarait en conclusion:

- il faut un ensemble de règles qui, sans être excessivement détaillées, puissent fournir une orientation valable aux titulaires de charges publiques;
- l'application d'un code portant sur les conflits d'intérêts doit tenir compte de la nature et de l'étendue des responsabilités du titulaire de charge publique en cause ainsi que de ses intérêts privés qui pourraient se trouver en conflit avec l'intérêt public;
- les règles doivent exiger que les titulaires de charges publiques déclarent les conflits réels ou éventuels, avant leur nomination, à l'autorité qui les nomme et après leur nomination, à leur supérieur, de sorte que, si la chose est juste et réalisable, les intérêts personnels puissent être conservés et qu'on puisse prendre une décision officielle quant à la façon dont le conflit aurait été contrôlé ou simplement enregistré.

- le problème des emplois ultérieures ne peut être résolu efficacement par des règles liant uniquement les titulaires de charges publiques. Mais puisqu'il s'agit d'un problème important, le Comité recommande qu'une déclaration gouvernementale soit faite à ce sujet, préférablement à un moment où le dossier ne sera pas d'actualité;
- compte tenu de la rareté des incidents de cette nature, il ne serait pas sage de tenter d'énoncer une règle dépassant les dispositions de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique concernant le droit des fonctionnaires de se livrer à des activités politiques;
- les règles doivent mentionner expressément l'abus de renseignements confidentiels, puisque c'est là une source majeure de conflits d'intérêts.

Le document concluait que le moment était venu pour le gouvernement d'adopter un ensemble de règles sur les conflits d'intérêts dans la fonction publique et qu'il était possible d'élaborer et d'appliquer un code minimal. C'est le Conseil du Trésor qui devrait administrer ce code pour la fonction publique, mais le système devrait s'appliquer au plus grand nombre possible de titulaires de charges publiques.

Comme l'écrivait le professeur Kernaghan:

En 1972, la publicité vigoureuse accordée par la presse à des cas de présumés conflits d'intérêts impliquant des ministres de l'Ontario et aboutissant à la démission d'un ministre a suscité parmi le public un renouveau d'intérêt à l'égard de l'éthique professionnelle des titulaires de charges publiques. En outre, à l'été de 1972, deux hauts fonctionnaires du ministère de l'Expansion économique régionale ont été suspendus pour avoir présumément " autorisé une subvention d'encouragement à une société dont ils détenaient des actions. "

Il était clair d'après la discussion de ces incidents que tant le public que les législateurs souffraient de confusion et de désaccord quant à ce qui constituait des conflits d'intérêts. Il fallait des lignes directrices ou des règles de conduite.³

Dans le discours du Trône du 4 janvier 1973, le gouverneur général annonçait que la Chambre serait saisie de propositions portant sur les conflits d'intérêts, en ce qui concerne les députés, les ministres de la Couronne et les

3 Kenneth Kernaghan, Ibid, p. 8.

fonctionnaires. Le 8 janvier 1973, le gouvernement annonçait en Chambre son intention d'énoncer des règlements dans trois catégories possibles de conflits d'intérêts.

À compter de 1973, on a commencé à s'intéresser davantage aux conflits d'intérêts à l'égard des députés et des sénateurs. Le 7 janvier 1973, M. Stanley Knowles (député de Winnipeg Nord-Centre) présentait en Chambre le projet de loi C-38 portant sur la divulgation des intérêts financiers des sénateurs et des députés. Le projet de loi a été présenté de nouveau à la session suivante sous le numéro C-158 mais n'a pas reçu la seconde lecture. En réponse à une question posée en Chambre, monsieur le Premier ministre, vous avez déclaré le 8 juin 1973 : "Le gouvernement s'efforcera de concilier le désir véritable des Canadiens de voir des gens éminents au service du public, soit comme députés, soit comme fonctionnaires, avec l'important principe qui consiste à éviter les conflits d'intérêts dans le cas où une de ces personnes agirait dans son intérêt tout en étant au service du public."

Le Bureau du Conseil privé a reçu plusieurs autres études et suggestions. On a suggéré un ordre pour traiter des diverses propositions. On a établi une distinction entre les ministres, les députés et les personnes nommées par le gouverneur en conseil d'une part, et les fonctionnaires d'autre part. On disait que le premier groupe avait des responsabilités fiduciaires alors que le dernier était traité dans le cadre d'une relation de maître à serviteur. Cette distinction n'était pas jugée satisfaisante par certains car il était difficile d'en concevoir une application systématique et cohérente ou d'envisager une politique appropriée fondée sur cette distinction.

Comme le mentionne le professeur Kernaghan:

La plupart des événements racontés jusqu'ici impliquaient des personnes élues et non pas des fonctionnaires. En fait, très peu de manquements à l'éthique professionnelle de la part des fonctionnaires ont été portés à l'attention du public - en partie parce qu'il semble y avoir relativement peu de cas et en partie parce que dans de tels cas les mesures disciplinaires sont prises à l'intérieur de la fonction publique à moins que l'infraction ne soit assez grave pour relever des tribunaux ordinaires. La publicité donnée aux problèmes de conflits d'intérêts impliquant des personnes élues a cependant atteint aussi les fonctionnaires. Une fois qu'on s'inquiète des ministres, il est logique de se préoccuper aussi des sous-ministres qui ont accès à une grande quantité de renseignements confidentiels et dont l'influence est considérable dans l'établissement des politiques. Il

s'ensuit également qu'il devrait y avoir des lignes directrices pour les autres fonctionnaires qui pourraient faire face, par suite de leurs fonctions, à des problèmes d'éthique professionnelle.⁴

En 1973, le Cabinet avait adopté le principe de base énoncé dans la lettre adressée en 1964 par le Premier ministre Pearson à ses ministres à ce sujet. C'est cet énoncé qui constitue le fondement des lignes directrices actuelles touchant les fonctionnaires, et dont découlent celles touchant les personnes nommées par le gouverneur en conseil. Au milieu de 1973, quatre mémoires sur les conflits d'intérêts ont été étudiés. Ils portaient sur les ministres, les députés, les personnes nommées par le gouverneur en conseil et les fonctionnaires.

En juillet 1973, l'honorable Alan MacEachen, président du Conseil privé, déposait un Livre vert intitulé Les membres du Parlement et les conflits d'intérêts. Le document comprenait un projet de loi sur l'indépendance du Parlement qui devait s'appliquer aux sénateurs et aux députés. Le but de la loi était d'assurer que l'indépendance des parlementaires dans l'exercice de leurs fonctions ne soit pas compromise par leurs intérêts privés. M. MacEachen a déclaré en Chambre que les députés et les sénateurs sont des fiduciaires du public qui doivent s'acquitter de leurs fonctions, et sembler s'en acquitter, d'une façon qui montre leur souci premier est l'intérêt public.

Ce même mois, Monsieur le Premier ministre, vous avez fait une déclaration en Chambre à l'égard des conflits d'intérêts dans laquelle nous précisiez que les ministres devaient démissionner des postes d'administrateurs des sociétés commerciales et de certains autres postes d'administrateurs, et couper tous les liens d'affaires, commerciaux et professionnels pendant la durée de leur mandat. Ils devaient prendre des dispositions à l'égard de leurs placements personnels de façon à prévenir les conflits, et vous avez expliqué les deux options à cet égard, la fiducie en compte bloqué et la fiducie sans droit de regard. C'était déjà, en grande partie, la politique du gouvernement depuis plusieurs années, et l'abandon des postes d'administrateurs et les dispositions à prendre à l'égard des biens avaient été mentionnés dès le mois d'août 1968. Ces règles comme vous le disiez seraient rédigées sous forme de lignes directrices aussitôt que le Parlement aurait eu l'occasion d'étudier le Livre vert.

Le 18 décembre 1973, Monsieur le Premier ministre, en annonçant la politique du gouvernement, vous avez déclaré qu'elle clarifiait pour la fonction publique "les responsabilités qui, sans être nouvelles, ni s'ajouter à celles qu'assument depuis toujours les fonctionnaires" exigent d'être reformulées et officialisées. Vous avez signalé "qu'il est essentiel pour

4 Ibid.

l'employé, comme pour l'employeur, que les normes qu'on établit soient explicites", et répété que "dans l'établissement de ces normes, il importe non seulement de protéger suffisamment le public, mais également de garantir les droits des principaux intéressés." Vous avez aussi annoncé une autre option dont pourraient se prévaloir les ministres à l'égard de leurs biens, en plus du dessaisissement par vente, ou du recours à une fiducie sans droit de regard ou en compte bloqué. Il s'agissait de la déclaration publique de certains avoirs qui ne risquaient pas de constituer une source de conflit. De plus, d'autres catégories de biens pourraient être considérées comme exemptées.

Vous avez déclaré qu'il y aurait également des lignes de conduite pour les personnes nommées par le gouverneur en conseil et que celles-ci devraient respecter des normes semblables à celles qui s'appliquent aux ministres. Il y aurait un ensemble de normes et de règles applicables aux employés du Parlement, et, dans le cas des employés du Sénat, cette question devrait être renvoyée à la Commission de la régie intérieure. À ce jour, on n'a produit ni normes ni lignes directrices pour ce groupe.

À ce moment, il a été annoncé que les sociétés et organismes de la Couronne seraient encouragées à élaborer des normes et des règles adaptées à chacun et à les appliquer. Peu après, le 28 décembre 1973, vous écriviez à vos ministres pour leur indiquer la marche à suivre en vue d'éviter certaines activités susceptibles d'être source de conflit et pour expliquer le mécanisme de la déclaration publique.

Le 31 décembre 1973, le Secrétaire du Conseil du Trésor écrivait aux sous-ministres pour les informer que les lignes directrices sur les conflits d'intérêts s'appliquaient à la fonction publique et pour souligner qu'il fallait que tous les fonctionnaires s'y conforment. Les ministères étaient encouragés à élaborer les lignes directrices pour les adapter à leur cas particulier. Cette circulaire contenait ce qui semble être la première directive à l'égard du refus de cadeaux susceptibles de jeter un doute sur l'objectivité des fonctionnaires.

En mai et juin 1974, on créait le Bureau du sous-registraire général adjoint pour administrer les directives touchant les ministres, leur personnel soustrait et les personnes nommées par le gouverneur en conseil. Le 8 novembre 1974 marque l'entrée en vigueur des lignes de conduite relatives aux conflits d'intérêts touchant les personnes nommées par le gouverneur en conseil. Ces personnes devaient respecter les dispositions de ces lignes directrices et également, au minimum, les lignes directrices touchant les fonctionnaires. Il a d'abord été décidé d'appliquer ces lignes directrices uniquement à certains hauts fonctionnaires et, par la suite, d'y assujettir graduellement d'autres catégories de personnes nommées par le gouverneur en conseil.

En juin 1975, monsieur le Premier ministre, vous écriviez à tous les lieutenants-gouverneurs pour leur demander de se conformer à trois directives spéciales similaires à celles touchant les personnes nommées par le gouverneur en conseil. En 1978, il a été décidé que les directives s'appliqueraient dorénavant aux hauts-commissaires et aux ambassadeurs et elles ont été par la suite appliquées à tous les chefs de mission. Ces lignes de conduite touchant les personnes nommées par le gouverneur en conseil ne s'appliquent pas aux personnes à temps partiel nommées par le gouverneur en conseil, et il n'a jamais été prévu qu'elles s'y appliqueraient.

Le 27 novembre 1974, le Livre vert était déposé à nouveau pour être renvoyé au Comité permanent des privilèges et des élections. Le 9 avril de l'année suivante, il était redéposé au Sénat. En 1975 et en 1976, le Comité permanent des privilèges et des élections de la Chambre et le Comité permanent du Sénat sur les affaires juridiques et constitutionnelles présentaient leurs rapports sur le Livre vert. Ni l'un ni l'autre n'a fait l'objet d'un débat en Chambre ou au Sénat.

Le 20 novembre 1975, on approuvait des lignes directrices particulières touchant le personnel soustrait des ministres. Elles ont depuis été abrogées et le personnel soustrait est maintenant soumis soit aux lignes directrices touchant les ministres soit à celles qui visent les fonctionnaires. On s'attend normalement à ce que les chefs de cabinet et les conseillers supérieurs en politique soient assujettis aux lignes directrices touchant les ministres; les autres membres du personnel soustrait sont assujettis à l'un ou l'autre des deux régimes, à la discrétion du ministre.

La Loi concernant l'indépendance du Parlement, projet de loi C-62, a été déposée en Chambre le 26 juin 1978 et a reçu la première lecture. Le projet de loi est mort au feuilletton à la fin de la session le 10 octobre 1978. Le 16 octobre, le projet de loi était représenté, avec certaines modifications, sous le numéro C-6 et le titre, Loi concernant l'indépendance du Parlement et les conflits d'intérêts des sénateurs et des députés. Le 8 mars 1979, le projet de loi recevait la seconde lecture et était renvoyé au Comité permanent des privilèges et des élections, mais la fin de la session, le 26 mars 1979, y mettait un terme.

Le 1^{er} août 1979, le Premier ministre Clark présentait de nouvelles lignes directrices sur les conflits d'intérêts à l'intention des ministres. Ces lignes directrices s'écartaient des précédentes sur cinq points principaux:

- o Elles s'appliquaient aux conjoints et aux enfants des ministres, aussi bien qu'aux ministres eux-mêmes, de

façon à inclure les avoirs de toute la cellule familiale.

- Les ministres ne pouvaient plus placer leurs avoirs dans une fiducie en "compte bloqué", mécanisme par lequel le bénéficiaire ne peut gérer ses avoirs mais continue d'en connaître la nature.
- Les avoirs qui devaient être vendus ou placés en fiducie sans droit de regard comprenaient les sommes importantes de devises étrangères et des prêts importants à des personnes ne faisant pas partie de la famille du ministre.
- Les règles pour les fiducies sans droit de regard étaient élargies. Les fiduciaires devaient comprendre un fiduciaire désigné par le gouvernement, choisi parmi une liste de sociétés de fiducie reconnues, qui devait être chargé de veiller à ce que le fonctionnement de la fiducie soit conforme aux lignes directrices et qui, à ce titre, devait avoir un vote décisif lors de toute décision prise par les fiduciaires.
- Les cadeaux d'une valeur de plus de \$100 reçus par un ministre ou un membre de sa famille d'une personne non liée par des liens parentaux devaient être divulgués dans les 30 jours.

Les règles régissant la conduite des ministres énoncées dans votre lettre du 28 décembre 1973, Monsieur le Premier ministre, étaient classées confidentielles, parce qu'elles étaient considérées comme partie intégrante d'un document du Cabinet. Il semble étrange que les règles exposant comment les ministres doivent se comporter à l'égard des conflits d'intérêts soient demeurées secrètes - surtout étant donné qu'il est bon que le public sache que l'on s'occupe de ces questions d'une façon satisfaisante. Les lignes directrices touchant les ministres ont été rendues publiques le 7 août 1979.

h) Question de l'après-mandat

Bon nombre des premières études menées sur la question des conflits d'intérêts ont signalé que le gouvernement devait étudier la question des activités ultérieures qui pouvaient être source de conflit. Rappelons l'étude de Jeremy Williams, celle d'Yvon Marcoux, le rapport du Comité interministériel sur les conflits d'intérêts (1972) et plusieurs documents du Cabinet.

Un certain nombre de problèmes ont surgi dans ce domaine. En 1975-1976, le Bureau du Conseil privé effectuait une étude portant sur la nécessité d'une politique gouvernementale à l'égard des activités ultérieures des anciens fonctionnaires. On a

examiné les politiques d'autres gouvernements pour constater que les politiques du Royaume-Uni et des États-Unis n'avaient ni la même nature ni la même démarche. On a analysé les problèmes que pouvaient causer les activités des anciens fonctionnaires et l'on a examiné des façons efficaces et équitables de régler cette question. L'étude concluait qu'il était dans l'intérêt du gouvernement, du public et des fonctionnaires d'adopter une politique claire et uniforme à cet égard.

En mars et avril 1976, on s'est inquiété au Parlement et dans la presse des activités commerciales de deux anciens sous-ministres (l'affaire Reisman-Grandy). C'est alors, Monsieur le Premier ministre, que vous avez déclaré à la Chambre des communes que le gouvernement s'inquiétait de certaines pratiques d'anciens fonctionnaires et que la question était à l'étude en vue de produire bientôt des lignes directrices. On a étudié l'adoption de certains principes. Il s'agissait de limiter pour les anciens fonctionnaires la possibilité 1) d'accepter un emploi auprès de sociétés avec lesquelles ils avaient eu une relation officielle, 2) de faire volte face pour représenter ou aider les sociétés commerciales à l'égard de questions dont ils s'occupaient ou qui relevaient de leur compétence alors qu'ils étaient à l'emploi du gouvernement et 3) de faire des pressions ou de donner des conseils concernant les ministères ou organismes du gouvernement où ils étaient employés ou avec lesquels ils avaient d'étroites relations de travail.

On jugeait important que le gouvernement indique clairement au public et aux fonctionnaires les normes auxquelles on s'attendait que les anciens employés de l'État se conforment. C'est pourquoi on voulait que soient formulés des principes précis. L'adoption de principes, dont l'application serait déterminée au besoin par un organisme consultatif, semblait être la façon qui permettait le plus de souplesse quant à l'application de la politique et à sa modification à une date ultérieure. Le 7 octobre 1976, le Cabinet adoptait les principes et la politique.

Vous écriviez à vos ministres le 8 octobre 1976 pour demander qu'ils se conforment, de même que les personnes relevant de leur autorité, à l'esprit de la politique et des lignes directrices jusqu'à ce qu'il soit possible de prendre des mesures pour parachever la mise en oeuvre du programme. Votre lettre comportait les annexes I à V, désignées sous le nom de lignes directrices touchant les emplois ultérieurs à une charge publique et qui ont été déposées en Chambre le 17 décembre 1976. Le 14 février 1977, vous confirmiez que l'annexe IV des lignes directrices, portant sur les dispositions administratives, s'appliquerait dorénavant aux membres des Forces armées et de la Gendarmerie royale du Canada.

Le 29 décembre 1977, les ministres étaient informés que les lignes directrices sur les emplois ultérieurs à une charge publique entreraient en vigueur le 1^{er} janvier 1978. Elles s'appliquaient aux ministres, au personnel soustrait des ministres, aux secrétaires parlementaires, aux personnes nommées par le gouverneur en conseil et aux fonctionnaires du niveau SX-1 et des niveaux supérieurs. Les lignes directrices n'étaient pas rétroactives et ne s'appliquaient donc pas aux ministres déjà en fonction, mais on demandait à tous de se faire un point d'honneur de continuer à s'y conformer de leur plein gré. La version de 1976 des lignes directrices portait qu'elles devaient être une "condition d'emploi", mais la version de 1977 parle de "se faire un point d'honneur de se conformer de leur plein gré". Un certain nombre de ministres de ce gouvernement, parce qu'ils avaient été nommés avant cette date, n'ont pas été tenus de se conformer aux lignes directrices avant d'être nommés à nouveau ministres, deux élections plus tard. Des lignes directrices modifiées sur les emplois ultérieurs à une charge publique ont été déposées à la Chambre le 24 avril 1978. Cette version modifiée est présentement en usage pour les fonctionnaires et les personnes nommées par le gouverneur en conseil.

Certaines modifications aux lignes directrices sur les emplois ultérieurs ont été distribuées le 1^{er} août 1979 aux ministres du Cabinet, établissant ainsi un régime expressément pour eux et les soustrayant aux lignes directrices universelles sur les emplois ultérieurs à une charge publique. Ces lignes directrices ont été adoptées le 28 avril 1980 par le nouveau gouvernement du Premier ministre Trudeau, avec quelques modifications de style. Elles ont été distribuées à tous les ministres le 28 avril 1980 et déposées en Chambre le 1^{er} mai 1980.

En même temps, les lignes directrices sur les emplois ultérieurs à l'intention des ministres ont été modifiées pour s'appliquer aux secrétaires parlementaires. Malgré quelques modifications textuelles et la réduction des périodes de transition, la substance demeurait la même. Les secrétaires parlementaires étaient déjà assujettis aux lignes directrices universelles, mais on les a avisés, le 29 avril 1980, qu'ils devraient observer les lignes directrices conçues expressément à leur intention, dont copie était annexée à chaque lettre.

Le 30 avril 1980, vous avez informé les ministres que certains membres désignés de leur personnel soustrait (au moins les chefs de cabinet et les conseillers supérieurs) seraient dorénavant assujettis aux lignes directrices touchant les ministres.

En résumé, trois séries de lignes directrices sur les emplois ultérieurs sont présentement en usage:

(1) Les lignes directrices sur les emplois ultérieurs
(applicables aux fonctionnaires et aux personnes
nommées par le gouverneur en conseil).

(2) Les lignes directrices sur les emplois ultérieurs
à l'intention des secrétaires parlementaires
(applicables aux secrétaires parlementaires).

(3) Les lignes directrices sur les emplois ultérieurs à
l'intention des ministres (applicables aux ministres et
aux membres désignés du personnel soustrait des
ministres).

i) Les années 1980: raffinement des lignes directrices et
révision majeure de la politique

Les lignes directrices à l'intention des ministres concernant les conflits d'intérêts et les emplois ultérieurs sont la prérogative du Premier ministre et sont susceptibles d'être modifiées lorsqu'il y a changement de gouvernement. Des modifications ont été apportées par le gouvernement de Joseph Clark, et de nouvelles l'ont été par vous, Monsieur le Premier ministre, en 1980. Les lignes directrices à l'intention des ministres ont été modifiées à trois égards:

- La clause concernant les conjoints et les enfants à charge a été retirée; cependant, les ministres ne doivent pas transférer leurs biens à leur conjoint ou à leurs enfants à charge pour se soustraire aux exigences des lignes directrices.
- On introduisait pour la première fois les sociétés de portefeuille en fiducie qui protégeaient le droit du ministre à la suite d'autres dispositions prises à des fins de planification testamentaire. Tous les revenus devaient être remis dans le fonds.
- D'autres dispositions étaient ajoutées quant aux soins à prendre à l'égard des questions de conflits d'intérêts.

Les nouvelles lignes directrices, datées du 28 avril 1980, ont été déposées en Chambre et ont fait l'objet d'un communiqué de presse le 1^{er} mai 1980. Ce même jour, on demandait aux ministres, aux secrétaires parlementaires et au personnel soustrait des ministres de s'y conformer.

À la fin de 1981, le Secrétaire du Conseil du Trésor a entrepris une revue de l'expérience des ministères et organismes à l'égard de l'application et de l'administration des lignes directrices sur les conflits d'intérêts et sur les emplois ultérieurs. L'étude a confirmé qu'il existait des variations

considérables d'un ministère à l'autre; le rapport recommandait des façons d'assurer une certaine uniformité. On a également pris acte des préoccupations exprimées par certaines personnes à l'égard de la politique et des lignes directrices sur les emplois ultérieurs.

En février 1982, le Conseil du Trésor convenait que les frais annuels de constitution et de maintien des comptes de fiducie, pour se conformer aux lignes directrices, seraient payés par le gouvernement, jusqu'à concurrence de la moitié de 1 % de la valeur marchande des biens administrés pour une personne donnée.

Le 30 mars 1983, l'honorable Walter Baker déposait le projet de loi C-679 sur les normes de conduite des titulaires de charges publiques et le 29 novembre 1983, M. Howard Crosby, député de Halifax-Ouest, présentait le projet de loi C-700 sur le contrôle des conflits d'intérêts dans les affaires gouvernementales. Ce projet était déposé à nouveau le 19 décembre 1983 sous le numéro C-208. Ces projets de loi émanant de simples députés illustrent l'intérêt que portent les parlementaires à la politique et aux méthodes régissant les conflits d'intérêts.

Présentement, il existe trois ensembles de lignes directrices concernant les conflits d'intérêts.

- 1- Les lignes directrices à l'intention des fonctionnaires (applicables aux fonctionnaires, aux personnes nommées par le gouverneur en conseil et à certains membres du personnel soustrait des ministres).
- 2- Les lignes de conduite à l'intention des personnes nommées par le gouverneur en conseil (applicables aux personnes nommées à plein temps par le gouverneur en conseil [au palier SX-1 et aux paliers supérieurs]).
- 3- Les lignes directrices à l'intention des ministres (applicables aux ministres et aux membres désignés de leur personnel soustrait).

Il y a également les principes fondamentaux auxquels on s'attend que les secrétaires parlementaires se conforment, qui sont exposés dans une lettre mais non sous forme de lignes directrices. Les règles qui s'appliquent aux lieutenants-gouverneurs sont formulées dans un échange de lettres.

Enfin, le 7 juillet 1983, vous constituiez le Groupe de travail sur les conflits d'intérêts pour réaliser une étude majeure de toutes ces politiques et méthodes, et vous nous chargiez d'étudier si de nouvelles démarches s'imposaient à ce moment de notre histoire.

CHAPITRE 8

RÉSUMÉ DE LA LÉGISLATION, DES LIGNES DIRECTRICES
ET DE LA POLITIQUE DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL
EN MATIÈRE DE CONFLITS D'INTÉRÊTS

Le résumé suivant de la législation, des lignes directrices et de la politique en vigueur au niveau fédéral en matière de conflits d'intérêts facilitera la compréhension des commentaires et des recommandations présentés dans le présent rapport. On trouvera à l'annexe C ou D le texte intégral des lois, lignes directrices et politiques auxquelles il est fait allusion dans le présent chapitre.

a) Dispositions du Code criminel

1. Article 108 - Corruption

L'article 108 du Code criminel stipule que toute personne qui occupe une charge judiciaire, est membre du Parlement du Canada ou d'une législature et qui accepte ou obtient, convient d'accepter ou tente d'obtenir de l'argent ou tout traitement de faveur pour lui-même ou pour une autre personne par corruption commet une infraction et est passible d'un emprisonnement allant jusqu'à quatorze ans. Il en est de même de celui qui donne ou offre, par corruption, à une personne qui occupe une charge judiciaire ou qui est membre du Parlement ou d'une législature de l'argent ou tout autre traitement de faveur.

2. Article 110 - Fraudes envers le gouvernement (cadeaux)

L'article 110 du Code criminel interdit à quiconque de donner ou d'accepter un pot-de-vin concernant la conclusion d'affaires ayant trait au gouvernement. En outre, il est interdit aux fonctionnaires et aux employés du gouvernement d'exiger ou d'accepter des cadeaux de toute personne qui a des relations d'affaires avec le gouvernement (à moins d'avoir obtenu au préalable le consentement écrit du chef de la division gouvernementale qui l'emploie ou dont il est un fonctionnaire). Une telle infraction entraîne une peine d'emprisonnement allant jusqu'à cinq ans.

3. Article 297 - Refus de remettre des biens

Quiconque est chargé de la garde temporaire de biens gouvernementaux et refuse de les remettre sur demande commet une infraction et est passible d'un emprisonnement de 14 ans, aux termes de l'article 297 du Code criminel.

4. Article 357 - Faux relevé fourni par un fonctionnaire public

Est passible d'un emprisonnement de cinq ans, quiconque, étant autorisé à s'occuper des revenus publics, fournit sciemment un faux état ou relevé.

5. Article 682 - Incapacité de s'engager par contrat - Disparition de l'incapacité

L'article 682 stipule que toute personne déclarée coupable en vertu de l'article 110 n'a plus qualité pour passer un contrat avec le gouvernement jusqu'à ce qu'elle obtienne une dispense du gouverneur en conseil ou l'annulation de sa peine.

b) Infractions criminelles prévues dans les autres lois

Un certain nombre de lois régissant l'activité gouvernementale contiennent des clauses spécifiques d'interdiction. Certaines précisent la peine à imposer à ceux qui dérogent aux dispositions de la loi, notamment: la Loi sur l'immigration, la Loi sur l'administration financière, la Loi sur l'assurance-chômage et la Loi de l'impôt sur le revenu.

1. Loi sur l'immigration

Un agent d'immigration ou un arbitre qui fait de fausses déclarations, reçoit ou accepte de recevoir un pot-de-vin, enfreint les dispositions de la Loi sur l'immigration, incite ou encourage délibérément une autre personne à les enfreindre est passible, sur déclaration de culpabilité, d'une forte amende et d'une peine d'emprisonnement. C'est aussi le cas de toute personne qui empêche un agent d'immigration ou un arbitre d'exercer ses fonctions, ou qui se fait passer pour un agent d'immigration ou un arbitre. En outre, toute personne qui enfreint la loi commet une infraction qui peut entraîner une peine.

2. Loi sur l'administration financière

Est passible d'amende ou d'emprisonnement toute personne dont l'emploi se rattache à la perception de deniers publics et qui reçoit indûment une somme d'argent, qui conspire dans l'intention de frauder Sa Majesté, qui permet à dessein une contravention à la loi, qui altère un certificat, un rapport ou

une inscription dans un livre, et qui s'abstient de signaler une violation évidente à une loi de revenu, qui exige ou accepte une somme d'argent ou autre chose de valeur comme paiement, en violation de la loi. Est aussi coupable d'une infraction quiconque offre ou donne un présent à une personne qui occupe une charge se rattachant aux deniers publics, ou qui accepte ou reçoit un tel présent.

3. Loi sur l'assurance-chômage - Partie V

Les renseignements obtenus en vertu de la Loi sur l'assurance-chômage sont confidentiels et ne peuvent être divulgués sauf pour se conformer aux dispositions d'application ou d'interprétation de ladite Loi. Toute personne qui déroge aux dispositions de la loi commet une infraction passible d'amende, d'emprisonnement ou des deux peines.

4. Loi de l'impôt sur le revenu - Partie XV

Nul ne peut, sans y être autorisé, communiquer des renseignements ou permettre l'accès à des renseignements obtenus en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu. Toute violation de ces dispositions est une infraction punissable d'amende, d'emprisonnement, ou des deux peines, conformément au paragraphe 241(9).

c) Responsabilité civile en vertu de certaines lois

D'autres lois de nature semblable prévoient des peines au civil plutôt qu'au criminel. Par exemple, aux termes de la Loi sur l'administration financière, Partie XI, un employé peut dans certains cas être tenu de rendre dûment compte des deniers publics ou être tenu responsable financièrement des sommes mal gérées.

d) Activités interdites en vertu de certaines lois

D'autres lois qui régissent le fonctionnement du gouvernement fédéral et l'activité de ceux qui sont à son emploi énoncent des règles relatives aux conflits d'intérêts. La Loi sur l'Office national de l'énergie, par exemple, contient des dispositions interdisant aux membres de l'Office de conserver des intérêts dans une société qui fait commerce de l'énergie et tout autre investissement qui pourrait entrer en conflit avec l'exercice de sa charge.

e) Dispositions sur les conflits d'intérêts des parlementaires

Les députés sont assujettis aux règles qui régissent les conflits d'intérêts et figurent dans la Loi sur la Chambre des communes, la Loi sur le Sénat et la Chambre des communes, le Règlement de la Chambre des communes, le Code criminel, la Loi sur les élections, le Règlement du Sénat, et les lois et pratiques

du Parlement du Royaume-Uni dont il est fait mention à l'article 18 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique.

Il est interdit aux députés d'accepter un pot-de-vin ou des honoraires; ils n'ont pas non plus le droit d'exercer des fonctions incompatibles avec leur charge à la Chambre des communes (comme le fait d'avoir un bureau personnel ou un emploi rémunéré dans un autre secteur gouvernemental, ou un poste de législateur provincial, de shérif, de greffier de la paix, de registraire des titres ou de procureur de la Couronne pour un comté).

À quelques exceptions près, les députés et les sénateurs ne doivent pas être partie à un contrat gouvernemental leur permettant de toucher une rémunération à même les deniers publics. On considère que certains intérêts financiers des députés et des sénateurs sont incompatibles avec une charge publique et, pour ce motif, les parlementaires ne sont pas autorisés à voter sur les questions dans lesquelles ils ont un intérêt pécuniaire.

f) Dispositions de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique

L'article 32 de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique délimite les activités politiques permises. Ainsi, il est interdit à un sous-chef ou, sauf dans les cas où l'article l'autorise, à un employé de travailler pour ou contre un candidat à une élection à la Chambre des communes, à une législature provinciale ou au conseil des territoires, ou de travailler pour ou contre un parti politique. Il est cependant permis d'assister à une réunion politique ou de verser à titre de contribution de l'argent pour la caisse d'un candidat ou d'un parti politique.

g) Dispositions de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique

La Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique contient certaines interdictions concernant la participation de personnes qui exercent des fonctions confidentielles ou de gestion aux activités des associations d'employés, ou leur immiscion dans ces activités, et concernant d'autres actions de ces personnes. En règle générale, nul ne peut refuser d'employer une personne ni faire preuve de discrimination à son égard parce qu'elle appartient à une association d'employés. Il est aussi interdit de tenter de dissuader un employé d'adhérer à une association d'employés. Les associations professionnelles, pour leur part, n'ont pas le droit de tenir des réunions d'adhésion dans les locaux de l'employeur pendant les heures de travail.

h) Lignes directrices à l'intention des ministres de la Couronne

Ces lignes directrices concernant les conflits d'intérêts s'appliquent aux ministres de la Couronne et, à leur discrétion, à ceux des membres de leur personnel qui sont soustraits aux dispositions de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique (personnel soustrait). Elles s'appliquent à tout le moins au chef de cabinet et aux principaux conseillers politiques du ministre. Les lignes directrices ministérielles concernant l'emploi ultérieur y sont jointes.

Les principes fondamentaux des lignes directrices à l'intention des ministres sont les suivants: il appartient à chacun d'éviter les conflits d'intérêts; les ministres doivent prendre les dispositions voulues pour que leurs intérêts personnels soient compatibles avec l'intérêt public; ils ne doivent pas profiter ou sembler profiter de leur charge ou de l'information obtenue au cours de leur mandat si celle-ci n'est pas accessible au public.

Dès sa désignation ou peu de temps après sa nomination, un ministre doit cesser d'exercer sa profession, de diriger une entreprise, d'exercer des activités commerciales, et d'administrer des biens réglementés ou non exemptés; il ne doit pas donner des avis rémunérés à titre d'expert, ni accepter de devenir membre de conseils d'administration, ni le demeurer, ni exercer d'autres fonctions pour le compte de sociétés commerciales (même si une certaine souplesse est permise à l'égard d'organisations philanthropiques); un ministre ne doit pas non plus être membre actif d'un syndicat ni d'une association professionnelle.

Les lignes directrices recommandent aux ministres de s'abstenir de privilégier les parents et amis et d'éviter toute situation qui les oblige à accorder des faveurs. Ils sont tenus en outre de consigner au Registre public tout don ou autre avantage d'une valeur supérieure à 200 dollars, à l'exception des cadeaux personnels et officiels de gouvernements, et de l'hospitalité de ceux-ci.

Les biens personnels d'un ministre sont de trois ordres: les biens exemptés (ou non assujettis aux dispositions habituelles), les biens pouvant être divulgués, et les biens réglementés ou non exemptés.

Au nombre des "biens exemptés", notons: les domiciles principaux et secondaires réservés à l'usage personnel, présent ou futur, des ministres et de leur famille, les effets personnels et articles de ménage, véhicules automobiles, bateaux et autres moyens de transport personnel, objets d'art, liquidités et dépôts (à l'exclusion des espèces et des dépôts en devises étrangères servant à des fins de placement ou de spéculation), les obli-

gations d'épargne du Canada et des provinces, les régimes enregistrés d'épargne-retraite qui ne sont pas autogérés, les régimes d'épargne-retraite autogérés comportant uniquement des biens exemptés, les régimes d'épargne-logement, les placements dans une société de fonds mutuel à capital variable, les certificats de placements garantis et autres instruments financiers semblables, les rentes à versements invariables ou autres, les droits courus à la pension de retraite, les polices d'assurance-vie, les sommes à recevoir d'un ancien employeur, client ou associé, et les prêts personnels de moins de 5 000 dollars consentis à toute personne liée de quelque façon avec le ministre.

Il n'est pas nécessaire de divulguer les biens précités. En règle générale, ils servent à des fins personnelles et ne sont pas frappés de restrictions.

Les "biens pouvant être divulgués" ne risquent pas de donner lieu à des conflits d'intérêts et ils peuvent être consignés dans le Registre public. Font partie de ces biens: les intérêts détenus dans une entreprise familiale ou autre entreprise locale dont les actions ne sont pas cotées en bourse et qui ne concluent pas de marchés avec l'État ni ne contrôlent les actions de sociétés publiques; les propriétés d'exploitation agricole, les biens immobiliers autres que les biens exemptés, et la propriété réelle des biens en fiducie autres que les biens en fiducie sans droit de regard.

Les biens qui ne font pas partie des biens exemptés ni de ceux pouvant être divulgués sont considérés comme étant "réglementés" ou non exemptés. Les biens pouvant être divulgués mais qui ne l'ont pas été effectivement sont réputés être réglementés. Ces biens doivent être soit vendus, soit placés en fiducie sans droit de regard et sans qu'il y ait lien de dépendance entre le fiduciaire et le propriétaire des biens. Au nombre des biens réglementés on compte: les titres cotés à la bourse de sociétés et de gouvernements; les intérêts dans des sociétés en nom collectif, entreprises individuelles, coentreprises, sociétés privées et entreprises familiales qui ne sont pas des biens pouvant être divulgués; les options d'achat d'actions (à l'exception de celles des compagnies privées comprises dans les "biens pouvant être divulgués"); les régimes d'épargne-retraite enregistrés autogérés, à l'exclusion de ceux qui comportent uniquement des biens exemptés; les biens immobiliers qui ne sont ni exemptés ni susceptibles d'être divulgués; les biens, métaux compris, et les devises étrangères servant à des fins spéculatives ou d'investissement; les intérêts dans des régimes de participation aux bénéficiaires; et les prêts excédant 5 000 dollars à des personnes n'ayant aucun lien de filiation, de mariage ou d'adoption avec le ministre.

La procédure à suivre pour l'établissement d'une fiducie et la nomination d'un fiduciaire est rigoureuse, et précise ce qu'il convient de faire et d'éviter.

Un ministre qui a constitué une société de portefeuille aux fins de succession peut mettre ses biens en fiducie en attendant leur restitution.

Lorsqu'un ministre est exécuteur ou fiduciaire d'une succession, il est tenu d'en informer le Premier ministre et de prendre les dispositions voulues pour éviter tout conflit d'intérêts.

Même si le conjoint et les enfants à charge d'un ministre ne sont pas tenus d'observer les lignes directrices, les ministres sont priés de veiller à ce que les intérêts des autres membres de la famille ne suscitent pas de conflit d'intérêts.

Les lignes directrices précisent les dispositions administratives à prendre. Elles rappellent aux ministres qu'ils sont également assujettis à la Loi sur le Sénat et la Chambre des communes.

Les lignes directrices à l'intention des ministres portant sur les emplois ultérieurs à une charge publique leur rappellent qu'ils ne doivent pas se laisser influencer, pendant leur mandat, par les perspectives d'emploi. Si un ministre reçoit une offre d'emploi, il doit en informer le Premier ministre avant d'accepter le poste, surtout s'il y a risque de conflits d'intérêts. En outre, lorsqu'il est à la recherche d'un emploi, un ministre doit veiller à ce qu'il n'y ait aucun conflit d'intérêts réel ou apparent. Au terme de son mandat, un ministre doit se comporter de manière à éviter de donner prise à toute allégation de trafic d'influence, d'octroi de passe-droits ou de traitements de faveur.

Pendant une période de deux ans après l'expiration de son mandat, un ministre doit s'abstenir de devenir membre du conseil d'administration d'une société qui a eu des rapports particuliers avec le ministère ou l'organisme dont il avait la charge, de faire volte-face et de travailler pour une société dans un domaine d'activité intéressant le gouvernement, et dont il a eu à s'occuper personnellement pour le compte du gouvernement, ou de représenter un groupe d'intérêts auprès du ministère ou de l'organisme dont il a eu la charge.

Durant l'année qui suit la fin de son mandat, un ex-ministre doit s'abstenir de travailler pour une société avec laquelle il a fait directement affaires à titre officiel, de représenter la partie adverse concernant toute activité qui relevait antérieurement de sa compétence, ou de donner des avis à des fins commerciales concernant les politiques ou programmes qui relevaient de sa compétence ou dont il s'occupait étroitement.

i) Directives à l'intention des secrétaires parlementaires

Aucune ligne de conduite n'a été publiée expressément pour les secrétaires parlementaires. Suite à leur nomination, le Premier ministre les informe par écrit des normes de conduite à observer et des activités à éviter. Ils sont priés d'examiner continuellement les responsabilités qui leur ont été confiées, et de veiller à ce qu'il n'y ait aucun risque réel ou apparent de conflit d'intérêts. Ils sont priés de demander avis à leur ministre concernant toute précision utile.

En ce qui concerne les emplois au terme de leur mandat, les secrétaires parlementaires sont tenus de se conformer à des exigences semblables à celles qui sont imposées aux ministres, sauf que les périodes de transition sont d'un an et de six mois respectivement. Enfin, il est rappelé aux secrétaires parlementaires qu'ils ont l'obligation d'observer les dispositions de la Loi sur le Sénat et la Chambre des communes.

j) Politique régissant le personnel soustrait des ministres

Un ministre peut, à sa discrétion, désigner les membres de son personnel qui seront assujettis aux mêmes lignes directrices que lui. Il désigne au moins son chef de cabinet et ses principaux conseillers politiques mais, dans certains cas, il peut désigner tous les membres de son cabinet. Ceux qui ne sont pas expressément désignés sont automatiquement assujettis aux lignes directrice applicables aux fonctionnaires. Pour ce qui est des normes à observer en matière d'emploi au terme de leur mandat, les employés soustraits qui occupent un poste d'un rang équivalent à celui de sous-chef sont assujettis aux mêmes lignes directrices que leur ministre; ceux qui occupent un poste de rang supérieur à EX-1 ou équivalent doivent observer les mêmes lignes de conduite que les secrétaires parlementaires et les fonctionnaires d'un rang équivalent.

k) Lignes de conduite applicables aux personnes nommées par le gouverneur en conseil

Les lignes de conduite applicables à ce groupe visent ceux qui occupent un poste d'un niveau EX-1 ou équivalent, ou d'un niveau supérieur. Ces lignes de conduite n'ont pas été appliquées systématiquement aux titulaires à temps partiel nommées par le gouverneur en conseil ni aux membres des organismes judiciaires ou quasi judiciaires, à moins d'une demande spéciale.

Les personnes nommées par le gouverneur en conseil sont tenues d'observer non seulement les lignes de conduite à leur intention, mais aussi celles qui s'appliquent aux fonctionnaires.

Pendant la durée de leur mandat, les personnes nommées par le gouverneur en conseil ne sont pas autorisées à exercer une

profession, à gérer ou exploiter une entreprise ni à devenir ou demeurer membre du conseil d'administration de sociétés. Une certaine latitude est permise en ce qui concerne les organismes philanthropiques.

Comme c'est le cas pour les ministres, les biens des personnes nommées par le gouverneur en conseil sont de trois ordres: biens exemptés, biens pouvant être divulgués et biens réglementés ou non exemptés. Voici quelques exemples des premiers: la ou les résidences occupées par un titulaire, y compris une résidence d'été ou d'hiver ou une ferme; les effets personnels, les effets et autres biens d'utilité courante ou de plaisance; les automobiles, bateaux, motoneiges et autres modes de transport personnel ou familial, y compris un avion privé; les liquidités, dont les comptes de chèques et d'épargne, les obligations d'épargne du Canada, les titres émis par les trois niveaux de gouvernement ou des organismes gouvernementaux; les régimes d'épargne-retraite enregistrés, les placements dans les fonds mutuels aux fins de produire un revenu de retraite; et les créances.

Les biens pouvant être divulgués, qui peuvent faire l'objet d'une déclaration publique, comprennent les intérêts locatifs, les biens immobiliers, les sociétés privées, les titres ou les actions qui ne sont pas cotés en bourse, et d'autres biens dont la valeur ne peut fluctuer en fonction des décisions gouvernementales.

Les biens qui ne font pas partie des catégories "exemptés" et "pouvant être divulgués" sont considérés comme étant non exemptés ou réglementés, et leur propriétaire doit s'en dessaisir soit en les vendant, soit en les mettant en fiducie en compte bloqué ou en fiducie sans droit de regard. Les lignes de conduite donnent des précisions quant à l'établissement et à l'administration d'une fiducie et le choix des fiduciaires.

Le conjoint et les enfants à charge n'étant pas visés par les lignes de conduite, il est conseillé aux personnes nommées par le gouverneur en conseil de veiller à ce que les intérêts des membres de leur famille ne risquent pas de susciter des conflits d'intérêts. Il leur est rappelé en outre que toute violation des lignes de conduite risque d'entraîner des sanctions, dont la révocation de leur mandat.

Les personnes nommées par le gouverneur en conseil sont assujetties aux lignes directrices des titulaires de charges publiques pour ce qui est des emplois au terme de leur mandat (voir la section n) du présent chapitre).

1) Politique régissant les personnes nommées par le gouverneur en conseil à des postes à temps partiel

Lorsque la publication de lignes directrices concernant les conflits d'intérêts a été annoncée à la Chambre des communes en 1973, on a indiqué qu'elles allaient s'appliquer entre autres aux personnes nommées par le gouverneur en conseil à des postes à plein temps. Aucune ligne directrice n'a cependant été publiée à l'intention des personnes nommées par le gouverneur en conseil à des postes à temps partiel.

Ces personnes sont néanmoins assujetties à certaines exigences précises, dont la loi habilitante de l'organisme à laquelle elles sont nommées, les règlements et directives dudit organisme, les lois d'application générale, comme la Loi sur les corporations commerciales canadiennes, qui pourraient s'appliquer à l'organisme, et le Code criminel. Elles peuvent également s'imposer d'autres obligations dont celle d'observer les lignes de conduite des personnes nommées par le gouverneur en conseil.

Le gouvernement essaie de faire en sorte que les titulaires de charges publiques s'acquittent de leurs fonctions et devoirs conformément à des normes de conduite acceptables, et il a pour politique générale d'inciter les organismes qui emploient les personnes nommées par le gouverneur en conseil à des postes à temps partiel d'élaborer leurs propres règles et d'établir des pratiques adaptées à leur situation particulière, tout en respectant l'esprit des lignes directrices actuelles.

Il reste que le gouvernement s'intéresse particulièrement aux postes à temps partiel dotés par le gouverneur en conseil dont les titulaires assument des responsabilités et exercent des pouvoirs et une influence comparables à ceux de leurs collègues à temps plein. En pareils cas, la personne nommée à un poste à temps partiel est généralement priée de déclarer à son supérieur hiérarchique l'ensemble de ses intérêts et engagements. Elle peut aussi consulter avec profit la législation en vertu de laquelle elle a été nommée pour ce qui est de la façon dont elle peut organiser ses affaires personnelles afin d'éviter les conflits d'intérêts; elle peut aussi se reporter aux lignes directrices à l'intention des personnes nommées par le gouverneur en conseil.

m) Directives à l'intention des lieutenants-gouverneurs

Les lieutenants-gouverneurs sont nommés par le gouverneur en conseil et, en principe, ils devraient être assujettis aux lignes de conduite pertinentes. Toutefois, la politique à leur endroit est quelque peu différente. Depuis 1975, on demande au lieutenant-gouverneur désigné d'éviter d'exercer certaines fonctions et activités.

Suite à la nomination d'un lieutenant-gouverneur, le sous-registraire général adjoint communique avec lui et l'informe qu'il est tenu de respecter trois grands principes régissant les conflits d'intérêts: il ne doit pas devenir ou demeurer membre du conseil d'administration d'une société à but lucratif, ni pratiquer une profession, ni s'occuper activement de la gestion d'une entreprise. Il est aussi prié de chercher à éviter tout conflit d'intérêts.

n) Lignes directrices à l'intention des fonctionnaires

Les lignes directrices au sujet des conflits d'intérêts touchant les fonctionnaires s'appliquent sans exception aux fonctionnaires, aux personnes nommées par le gouverneur en conseil à des postes à temps plein (comme il est indiqué à la section k) du présent chapitre) et aux membres du personnel soustrait d'un ministre qui ne sont pas assujettis aux lignes directrices des ministres.

Ces lignes directrices énoncent sept règles que l'on peut résumer comme suit: un fonctionnaire 1) doit avoir une conduite irréprochable qui résiste à l'enquête la plus minutieuse. Il doit faire en sorte de ne pas être redevable à qui que ce soit qui puisse obtenir ou s'attendre d'obtenir un traitement de faveur ni avoir d'intérêt pécuniaire susceptible d'entrer en conflit avec l'exercice de ses fonctions officielles; 2) ne doit pas se placer dans une situation où il peut y avoir conflit réel ou apparent entre ses intérêts privés et ses fonctions officielles. Dès sa nomination, il doit prendre les dispositions voulues pour éviter tout conflit d'intérêts; 3) doit veiller à ne pas tirer parti ni sembler se servir à son avantage de renseignements obtenus dans l'exercice de ses fonctions officielles et qui ne sont pas accessibles au public; 4) ne doit pas se mettre dans une situation où il pourrait profiter directement ou indirectement de marchés de l'État; 5) doit divulguer à son supérieur hiérarchique tous ses intérêts financiers, commerciaux et d'affaires qui pourraient susciter des conflits d'intérêts; 6) ne doit occuper aucun poste ni emploi extérieur dont les exigences pourraient être inconciliables avec ses fonctions officielles; 7) doit s'abstenir de favoriser ses parents et amis et les organismes dans lesquels il a, ou ses parents et amis ont, des intérêts financiers ou autres.

En outre, les fonctionnaires sont assujettis à des lignes directrices sur les activités après la cessation d'emploi, lesquelles comportent un énoncé de principes et cinq appendices. L'énoncé précise que les lignes directrices visent à éclairer les employés quant aux activités qu'ils peuvent exercer tant au cours de leur mandat au service de l'État que lorsque celui-ci prend fin.

L'appendice I, "Principes régissant la conduite des titulaires de charges publiques" exige de toute personne occupant ou ayant occupé une charge publique qu'elle se comporte de façon que personne ne puisse la soupçonner de favoritisme envers qui que ce soit, ni d'accès privilégié auprès du personnel et des services gouvernementaux, et qu'elle veille à ne pas tirer profit, ni paraître tirer profit de renseignements confidentiels.

L'appendice II, "Lignes directrices à l'intention des titulaires de charges publiques pendant la durée de leur emploi" précise qu'un agent de l'État doit faire part à son supérieur de toute offre d'emploi qui risque de le placer dans une situation de conflit d'intérêts, soit une offre d'emploi qu'il envisage sérieusement d'accepter et qui émane d'un organisme du secteur privé avec lequel il entretient des rapports officiels, soit une offre d'emploi qu'il a déjà acceptée. Un agent de l'État a pour instruction de veiller, lorsqu'il est à la recherche d'un emploi ou s'apprête à occuper de nouvelles fonctions à l'extérieur, à ne pas susciter de conflits d'intérêts et à ne pas entreprendre de négociations commerciales avec d'autres employés gouvernementaux sans y avoir été autorisé au préalable. Après avoir quitté le service de l'État, l'agent doit veiller à ne pas donner l'impression d'user indûment de son influence, ni de bénéficier d'un passe-droit ou d'un traitement de faveur.

L'appendice III "Lignes directrices concernant les activités commerciales d'anciens titulaires de charges publiques" précise les genres d'activités qu'un ancien titulaire de charge publique doit s'abstenir d'exercer au cours de la période qui suit immédiatement la fin de son mandat. Au cours de la période pertinente, le titulaire doit s'abstenir notamment d'accepter un siège au conseil d'administration d'une société qui entretenait des rapports particuliers avec le ministère ou l'organisme pour lequel il a travaillé; de faire volte-face et de représenter une société dans une affaire où le gouvernement du Canada est partie et dont il a eu lui-même l'occasion de s'occuper directement; de représenter des groupes d'intérêts auprès d'un ministère ou organisme qui l'employait ou avec lequel il entretenait des rapports officiels directs. La période de transition pour ce genre d'activités est de deux ans pour les ministres, sous-ministres, chefs d'organismes et membres du personnel soustrait d'un ministre au niveau de sous-chef. Elle est d'une année pour les secrétaires parlementaires, les personnes nommées par le gouverneur en conseil à des postes à temps plein, les membres du personnel soustrait des ministres, les fonctionnaires occupant un poste au niveau EX-1 ou supérieur.

Au cours d'une autre période de transition, qui est d'un an pour le premier groupe et de six mois pour le deuxième, un ex-titulaire de charge publique doit s'abstenir: d'accepter un emploi d'une société avec laquelle il a eu directement des rapports officiels, de représenter la partie adverse dans une

affaire qui relevait de sa compétence, de donner des avis à des fins commerciales concernant les programmes ou politiques du ministère ou de l'organisme qui l'employait ou avec lequel il avait des rapports étroits.

L'appendice IV "Dispositions réglementaires" précise l'objet et la composition des comités chargés de déterminer les modalités d'application des lignes directrices concernant les emplois ultérieurs à une charge publique. Les comités sont habilités à recommander des dispenses d'observation des lignes directrices. Trois comités consultatifs ont été constitués, le premier pour les ministres et les secrétaires parlementaires, le deuxième pour les personnes nommées par le gouverneur en conseil et les membres du personnel soustrait des ministres, et le troisième pour les fonctionnaires.

L'appendice V "Lignes de conduite concernant l'embauchage d'anciens fonctionnaires par le gouvernement" énonce deux règles fondamentales: ne peut occuper certains postes gouvernementaux toute personne qui représente un groupe d'intérêts ou agit comme expert-conseil à des fins commerciales concernant l'activité gouvernementale; l'octroi d'un contrat de 2 000 dollars ou plus à un ex-titulaire nommé par le gouverneur en conseil ou à un ex-fonctionnaire qui touche une pension de retraite du gouvernement est subordonné à l'approbation préalable du ministre intéressé ou du Conseil du Trésor, selon le cas.

o) Lignes directrices complémentaires des ministères, conseils, commissions et organismes

La section d) du présent chapitre mentionne que certaines fois renferment des dispositions sur les intérêts qu'il est interdit de conserver et sur les conflits d'intérêts. Ces dispositions sont exécutoires. Pour leur part, les lignes de conduite complémentaires des ministères, conseil, commissions et organismes n'ont pas toujours force de loi, mais elles visent le même but.

Lors de la publication, en 1973, des lignes directrices des fonctionnaires, le Conseil du Trésor invitait les ministères et organismes à élaborer, si nécessaire, des lignes directrices complémentaires qui tiennent compte de leurs besoins particuliers. En réponse à cette demande, 80 codes de conduite ont été rédigés, et un exemplaire de chacun a été déposé à la Bibliothèque du Parlement et un autre au Bureau du sous-registraire général adjoint. On trouvera un résumé de ces dispositions dans le présent rapport.

p) Contrats et conventions collectives

Lors de sa nomination au service de l'État, la personne désignée conclut habituellement un contrat de travail. La nature

des contrats peut varier mais, en général, ceux-ci comportent des dispositions portant de près ou de loin sur les conflits d'intérêts. Lorsque le contrat est sous forme de lettre, la personne désignée accepte les conditions d'emploi en signant simplement le duplicata et en le datant. Un exemplaire des lignes directrices n'est pas nécessairement remis à l'employé, et, le cas échéant, on n'insiste pas toujours pour qu'un nouvel employé signifie qu'il a lu et compris les dispositions des lignes directrices et qu'il est disposé à s'y conformer.

Même si cela peut paraître étonnant, un certain nombre de ministères ne font aucune mention des lignes directrices au moment du recrutement d'employés ou de la signature du contrat de travail. Dans un certain nombre de cas cependant, il existe des contrats ayant valeur juridique obligatoire et qui comportent des lignes directrices concernant les conflits d'intérêts.

q) Serments ou affirmations d'office

Dès leur nomination, les ministres sont tenus de prêter le serment ou l'affirmation d'allégeance ou de déclarer solennellement qu'ils seront fidèles à la Reine et lui porteront allégeance; ensuite, ils prêtent le serment ou l'affirmation des membres du Conseil privé par lequel ils déclarent solennellement qu'ils garderont le secret absolu sur les questions qui concernent le Conseil privé, exprimeront en toute honnêteté et toute vérité leurs sentiments au sein du Conseil privé, agiront en tout ce qui concerne les affaires de Sa Majesté avec vigilance, diligence et circonspection et, enfin, ils prêtent le serment ou l'affirmation d'office par lequel ils jurent ou affirment solennellement d'accomplir au mieux de leur capacité et de leurs connaissances les devoirs de leur charge.

Dès sa nomination à la Fonction publique, un sous-chef ou tout autre fonctionnaire est tenu, en vertu de l'article 23 de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique, de prêter le serment ou l'affirmation d'allégeance; il doit aussi prêter le serment ou l'affirmation d'office et de discrétion. Ceux-ci ne sont pas les mêmes que pour les membres du Conseil privé. En voici les libellés:

SERMENT OU AFFIRMATION D'ALLÉGEANCE

Je _____
jure ou affirme d'être fidèle et de porter sincère
allégeance à Sa Majesté la Reine, à ses héritiers et à
ses successeurs en conformité de la loi.

Ainsi Dieu me soit en aide, (omettre lors d'une
affirmation)

SERMENT OU AFFIRMATION D'OFFICE ET DE DISCRÉTION

Je _____
jure (ou affirme) solennellement et sincèrement que je remplirai avec fidélité et honnêteté les fonctions qui m'incombent en raison de mon emploi dans la Fonction publique et que, sans y être dûment autorisé, je ne révélerai ou ne ferai connaître rien de ce qui viendra à ma connaissance par suite de cet emploi.

Ainsi Dieu me soit en aide (omettre lors d'une affirmation).

Le serment ou affirmation d'office et de discrétion a été promulgué par le Parlement et figure à l'annexe III de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique.

Outre cette exigence qui s'applique aux sous-chefs, nombre de personnes nommées par le gouverneur en conseil, dont les commissaires de la Commission de la Fonction publique, sont tenues de prêter le serment ou l'affirmation qui correspond à leur charge, et dont le texte se trouve habituellement dans la loi créant le ministère ou autre loi habilitante.

En règle générale, les personnes nommées par le gouverneur en conseil ne prêtent pas serment au moment de leur nomination. Lorsqu'elles y sont tenues, c'est un responsable au ministère ou à l'organisme employeur qui leur fait prêter le serment ou l'affirmation d'office.

Un secrétaire parlementaire n'a pas à prêter le serment ou l'affirmation d'office. Il est lié, néanmoins, par le serment d'allégeance (ou l'affirmation tenant lieu de serment) qu'il a prêté au moment de son élection comme député à la Chambre des communes.

Les membres du personnel soustrait d'un ministre n'ont pas à prêter le serment ou l'affirmation d'office. Un ministre peut exiger de son personnel qu'il prête le serment ou l'affirmation d'office et de discrétion, mais il n'existe aucune procédure particulière à cet égard.

La question de savoir si le serment ou l'affirmation a une valeur juridique ou simplement une valeur morale est examinée au chapitre 11 "Examen de problèmes particuliers".

CHAPITRE 9

CRITIQUE DES LOIS ET DES LIGNES DIRECTRICES FÉDÉRALES ACTUELLES
SUR LES CONFLITS D'INTÉRÊTS

a) Introduction

En réponse à une invitation sollicitant des commentaires au sujet des lignes directrices actuelles, bon nombre nous ont fait parvenir des critiques, dont plusieurs que nous jugeons sérieuses et valides. Il convient cependant de signaler que personne n'a mis en doute la nécessité de règles écrites et la plupart ont déclaré que les directives actuelles, malgré leurs défauts, se fondent sur des principes solides et raisonnables.

b) Principales critiques

Voici les principales critiques formulées, accompagnées de nos commentaires.

1. La portée des lignes de conduite touchant les personnes nommées par le gouverneur en conseil est incertaine et trop large.

Les lignes directrices à l'intention de titulaires de charges publiques donnent la définition suivante:

"Personnes nommées par le gouverneur en conseil" désigne les personnes nommées par le gouverneur en conseil, ou un ministre, ou avec leur approbation, ou qui reçoivent un traitement fixé par le gouverneur en conseil et qui occupent des postes à plein temps dans un ministère, une société de la Couronne ou un organisme public autonome, et non pas les personnes qui sont membres d'organismes dont les fonctions sont d'abord et avant tout quasi judiciaires.

Toutes ces personnes nommées - et, comme il est indiqué plus bas, nous ne savons pas avec certitude combien elles sont, qui elles sont ni ce qu'elles font - sont traitées de la même façon dans les lignes directrices actuelles. Par exemple, les règles touchant le dessaisissement sont les mêmes pour toutes ces personnes. C'est là, certes, une façon simple de résoudre un problème complexe, mais elle n'est ni juste ni raisonnable. C'est pourquoi nous recommandons une approche fonctionnelle selon laquelle les restrictions à l'égard des placements sont liées à la nature des fonctions et des obligations du titulaire.

La nomination des ambassadeurs, des hauts commissaires et des consuls généraux (chefs de mission) par le gouverneur en conseil et l'obligation qui leur est faite de se dessaisir de leurs placements de la même façon que les sous-ministres illustrent bien les résultats de cette approche globale. Les chefs de mission sont choisis en très grande majorité parmi les rangs des diplomates de carrière, et surtout parmi le groupe des agents du ministère des Affaires extérieures; il s'agit dans ce dernier cas de fonctionnaires dont l'emploi est rotationnel et qui sont désignés à des postes selon la politique et les méthodes de l'affectation au service extérieur. Pour ces fonctionnaires, la nomination à un poste de chef de mission fait partie d'une structure de carrière qui comprend des affectations à l'administration centrale et à l'étranger. Les chefs de mission sont aussi parfois choisis parmi les autres employés du Ministère et parmi les fonctionnaires d'autres ministères et organismes canadiens, particulièrement ceux qui ont des programmes internationaux; une fois terminée leur affectation comme chefs de mission, ils retournent d'ordinaire à leur ancien poste ou à un poste similaire.

Il y a une iniquité fondamentale à appliquer les lignes directrices touchant les personnes nommées par le gouverneur en conseil aux fonctionnaires affectés à un poste de chef de mission sans les appliquer à ceux qui détiennent des postes comportant une responsabilité égale ou supérieure au Canada. La possibilité d'un conflit d'intérêts réel ou éventuel est au moins aussi grande pour les fonctionnaires de rang et de responsabilité équivalents travaillant au Canada, qui participent à des décisions pouvant entraîner des conséquences commerciales immédiates et directes (dans le domaine des subventions régionales, de la mise en valeur énergétique ou de la production minière, par exemple) ou qui ont des fonctions administratives comme l'achat de biens ou de matériel pour le gouvernement, l'embauche d'employés, l'affectation de subventions et l'adjudication de contrats. Ces fonctionnaires ne sont pas soumis aux lignes de conduite à l'intention des personnes nommées par le gouverneur en conseil auxquelles les chefs de mission doivent se conformer.

Il est parfois difficile pour les chefs de mission de se conformer aux lignes de conduite parce que, à la différence des autres personnes nommées par le gouverneur en conseil, ils occupent des postes à l'extérieur du Canada. Il leur faut occasionnellement prendre des dispositions à cet égard aux derniers stades de la mutation ou lorsqu'ils sont déjà en poste. Ils doivent donc échanger une volumineuse correspondance avec le Bureau du sous-registraire général adjoint, des sociétés de fiducie, des avocats, des conseillers en placement, des courtiers en valeurs et d'autres intermédiaires et, dans certains cas en subissant des répercussions émotives, avec les membres intéressés de leur famille. Une fois terminée leur affectation à l'étranger,

si ces personnes désirent gérer elles-mêmes leurs biens, elles doivent alors suivre une démarche inverse puisque de telles dispositions ne sont pas nécessairement requises pour occuper une affectation à l'administration centrale.

Il existe parmi ce groupe un certain élément de frustration à cause de la valeur relativement modeste des biens en cause, soit souvent une résidence au Canada qui doit inévitablement être louée pendant l'absence du propriétaire, ou des actions obtenues par héritage, dont la valeur est plus sentimentale que commerciale. Puisque, en général, la distance entre la mission et le Canada réduit au lieu d'augmenter la probabilité qu'un chef de mission ait accès à des renseignements privilégiés, les chefs de mission de carrière trouvent anormal et discriminatoire d'être soumis à des lignes de conduite et à des contraintes plus rigoureuses que les fonctionnaires dont ils relèvent dans leur ministère.

Les devoirs et les fonctions des chefs de mission sont très différents de ceux des sous-chefs des ministères et organismes. Il n'y a donc aucune raison pour que ces personnes soient soumises aux mêmes lignes de conduite. Nous croyons qu'il serait plus à-propos de les traiter comme les autres fonctionnaires relevant du sous-secrétaire d'État aux Affaires extérieures.

On a attiré notre attention sur le cas d'un directeur exécutif du Conseil des normes du Canada. Une fois nommé, il a dû, à sa grande surprise et à sa grande consternation, se conformer entièrement aux règles de dessaisissement, quoiqu'il n'y avait peu ou pas de conflit entre ses fonctions publiques et ses intérêts privés. Nous croyons, d'après les mémoires qui nous ont été présentés, que son cas n'est pas unique parmi les personnes nommées par le gouverneur en conseil.

La structure actuelle des directives aboutit à des manques d'uniformité et à des injustices, tout simplement parce que, d'une part, les personnes nommées par le gouverneur en conseil sont assujetties à des règles uniformes et très rigoureuses en matière de placements, alors que d'autres fonctionnaires sont soumis à un régime qui permet au chef du ministère ou de l'organisme d'exercer son jugement. Le groupe de travail a entendu parler, par exemple, de fonctionnaires du niveau de sous-ministre adjoint qui n'étaient pas obligés de se dessaisir de leurs biens mais qui surveillaient les activités de chefs d'organismes nommés par le gouverneur en conseil et donc assujettis aux règles en matière de dessaisissement. Techniquement, les chefs d'organismes relèvent du ministre, mais les membres du Groupe de travail sont bien au courant du fait que, pour des raisons administratives, le ministre doit souvent déléguer ses pouvoirs.

Un autre problème rencontré est celui de l'incertitude quant à savoir qui est soumis aux lignes de conduite touchant les

personnes nommées par le gouverneur en conseil, malgré la définition donnée ci-dessus. Les sous-ministres sont visés, de même que les présidents à plein temps des sociétés et organismes d'État, à l'exception des personnes qui sont membres d'organismes dont les fonctions sont surtout judiciaires ou quasi judiciaires. Cependant, il existe des divergences d'opinions au sein même du gouvernement quant à la définition des organismes dont les fonctions sont surtout judiciaires ou quasi judiciaires. En outre, nous ne disposons pas d'une liste complète des présidents à plein temps des sociétés et des organismes d'État nommés par le gouverneur en conseil ou par les ministres. Leur nombre, nous dit-on, s'élève à un peu plus d'une centaine. Cette lacune n'a cependant pas affecté la nature de nos recommandations. En effet, le nombre des personnes nommées par le gouverneur en conseil et les ministres montre bien qu'il est important d'adapter les méthodes visant à réduire les conflits d'intérêts, sur une base fonctionnelle, à la nature des fonctions et des responsabilités des divers titulaires.

2. Le contenu et l'administration des lignes directrices des ministères et organismes manquent d'uniformité

Si l'on a reproché aux lignes de conduite touchant les personnes nommées par le gouverneur en conseil d'être trop générales, on a reproché aux lignes directrices des ministères leur manque d'uniformité au point de vue à la fois de leur contenu et de leur administration. C'est au sous-ministre ou au chef de l'organisme qu'est confié le pouvoir discrétionnaire de décider des mesures que devraient prendre leurs employés pour minimiser les conflits d'intérêts. Cela est souhaitable compte tenu de la diversité des fonctions et des responsabilités des divers ministères. Par exemple, les règles de dessaisissement applicables à un sous-ministre adjoint des Finances pourraient différer de celles qui s'appliquent à un sous-ministre adjoint de l'Agriculture. Il y a cependant des raisons de croire qu'à cause de l'importance de l'attitude des sous-ministres et des chefs d'organismes à l'égard des problèmes de conflits d'intérêts, il y a un net manque d'uniformité sur le plan de l'application des lignes directrices des ministères et organismes et un certain manque d'uniformité dans leur contenu. On s'attend à ce que la conduite de tous les fonctionnaires puisse subir l'examen le plus minutieux. Pourtant, certains sont soumis à un examen et d'autres pas.

La création du Bureau de l'éthique dans le secteur public, dont l'une des tâches serait de conseiller les sous-ministres et chefs d'organismes dans la préparation et l'administration des codes d'éthique des ministères et organismes, favoriserait l'uniformité et l'équité.

3. L'application des lignes de conduite touchant les personnes nommées par le gouverneur en conseil aux cadres des sociétés de la Couronne nuit à leur position concurrentielle

Deux commentaires généraux ont été présentés. En premier lieu, quelles que soient les restrictions, elles devraient avoir un rapport fonctionnel avec les activités de la société de la Couronne à laquelle la personne en cause est nommée; tous ne devraient pas sans distinction devoir se dessaisir des valeurs qu'ils détiennent. Le dessaisissement qui convient pour réduire les conflits d'intérêts du président de la Société canadienne d'hypothèques et de logement ne convient pas nécessairement au président d'Air Canada. Deuxièmement, en empêchant les présidents et par implication les titulaires d'autres charges de faire partie du conseil d'administration d'autres sociétés, les lignes de conduite défavorisent les sociétés de la Couronne par rapport à leurs concurrents privés qui ne sont pas soumis à de telles restrictions. Le chapitre 17 est consacré à une étude de ces questions et il contient des recommandations à cet égard.

4. L'absence de pouvoirs discrétionnaires à l'égard de l'administration des lignes directrices

Un des problèmes les plus graves que pose la structure actuelle à l'égard des conflits d'intérêts et des emplois ultérieurs est peut-être le manque de souplesse pour l'application des directives à des cas particuliers. Nous avons déjà mentionné le cas d'une employée qui a été obligée de placer en fiducie les 10 actions de Bell Canada que lui avait léguées sa grand-mère afin de se conformer à la lettre des lignes directrices.

Il semble qu'en raison de ce manque de souplesse et de l'absence d'une règle de minimis, ceux qui administrent les lignes directrices soient forcés d'en appliquer la lettre plutôt que l'esprit, ce qui entraîne dans de nombreux cas un important fardeau administratif supplémentaire. Un ancien titulaire de charge publique entendu par le Groupe de travail a présenté son dossier personnel de divulgation qui avait été tenu par le sous-registraire général adjoint pendant qu'il était titulaire nommé par le gouverneur en conseil. On lui a remis son dossier fermé lors de sa retraite et il a été frappé de voir la correspondance qu'avaient suscité des avoirs relativement peu importants. Il constatait cependant que le Bureau du sous-registraire général adjoint n'avait peut-être pas suffisamment de latitude pour pouvoir juger jusqu'à quel point une personne se conformait à l'intention des lignes de conduite plutôt que de s'en remettre au détail technique.

On a mis sur pied des comités consultatifs sur les emplois ultérieurs chargés d'interpréter les lignes directrices et de donner des avis sur les cas dont ils sont saisis. Ce système de comité a été conçu dans le but d'assurer le public que l'on a étudié en détail dans quelle mesure il convient qu'un titulaire de charge publique se livre à certaines activités. Au départ, on croyait que les comités pourraient interpréter les lignes directrices d'une façon plus large que le titulaire ne se sentirait en droit de le faire de sa propre initiative. On croyait également que ce système protégerait mieux contre tout reproche ultérieur le titulaire qui aurait demandé et suivi les conseils du comité. Les comités détiennent le pouvoir de recommander des exemptions à l'égard de ces lignes directrices lorsque l'équité envers l'individu ou le bien public l'exige. En fait, les archives indiquent que ces comités se sont rarement réunis et qu'un très petit nombre d'exemptions ont été demandées.

Il est facile de comprendre que l'on hésite à demander l'avis d'un comité à l'égard d'un emploi éventuel, surtout si l'on croit que le comité pourrait conseiller de ne pas l'accepter. Dans certains cas, l'intérêt public serait mieux servi si l'on encourageait les gens à utiliser dans le secteur privé les connaissances et l'expérience acquises dans le secteur public, particulièrement ses relations avec le gouvernement. Pourtant, le conflit d'intérêts apparent dans un tel cas découragerait de nombreuses personnes, même s'il n'y avait aucun conflit réel.

Les périodes de transition après l'emploi, si on les interprète littéralement, sont très contraignantes au point de vue des activités permises. Les personnes hautement spécialisées pourraient éprouver des difficultés à trouver un emploi après avoir été au service du gouvernement. Il y a de nombreux cas où il serait à-propos de ne pas imposer une période de transition ou de la raccourcir. Il n'existe à l'heure actuelle aucun mécanisme qui le permette à moins que le comité consultatif en cause ne recommande une exemption. Nous croyons qu'un conseiller en éthique du genre de celui que nous proposons pourrait exercer, dans certaines limites, un pouvoir discrétionnaire dans ce cas.

5. Les lacunes des dispositions de fiducie

Nous nous attendions à entendre des objections à l'obligation imposée aux ministres et aux personnes nommées par le gouverneur en conseil de se dessaisir de certains investissements en les plaçant en fiducie. On nous a effectivement présenté de telles objections et il est important de noter ici la partie de l'insatisfaction exprimée par certaines des personnes soumises aux lignes directrices actuelles.

Certains s'opposaient en principe à l'obligation de se dessaisir car celle-ci dénotait un manque de confiance en

l'intégrité des titulaires de charges publiques. D'autres s'y opposaient parce que, à leur avis, les mandataires des fiducies sans droit de regard géraient mal leur portefeuille, ce qui entraînait pour eux et pour leur famille de graves pertes financières, qui leur semblaient grossièrement injustes.

Même si nous ne voyons aucune façon réalisable de remplacer les fiducies pour se dessaisir temporairement de biens qui pourraient impliquer des conflits entre les charges publiques et les intérêts privés (à part la divulgation qui ne peut servir que dans une mesure limitée) la population devrait savoir que des fiducies sont au mieux un instrument imparfait dont l'administration peut entraîner des sacrifices injustes pour ceux qui décident d'entrer au service de l'État, qu'ils soient élus ou nommés. Il est donc d'autant plus important de s'assurer que l'obligation de se dessaisir est vraiment nécessaire pour minimiser les conflits d'intérêts et qu'elle est administrée avec toute la souplesse que permet l'esprit des règles.

Nous avons reçu des plaintes quant au coût d'établissement d'une fiducie sans droit de regard. Dans certains cas, les frais annuels de fiducie, de gestion et d'administration dépassaient le revenu annuel. Même si le gouvernement a récemment apporté certains redressements à cet égard en accordant une aide financière, le problème demeure pour ceux qui détiennent une petite quantité d'actions. C'est là une autre raison pour laquelle nous sommes en faveur d'établir une règle de minimis et de permettre aux ministres l'option des fiducies en compte bloqué.

6. Les rapports entre les lignes directrices sur les conflits d'intérêts et le Code criminel

Un syndicat de la fonction publique nous a exprimé son inquiétude quant à la nature de certaines dispositions du Code criminel dans la mesure où elles s'appliquent aux fonctionnaires.

Il se peut en effet qu'il y ait des problèmes à concilier les dispositions du Code criminel et les lignes directrices, particulièrement quelques dispositions pointilleuses de certains codes complémentaires et de certaines mesures législatives. Nous ne recommandons pas de modifier le Code criminel, mais plutôt de préciser les principes et les règles régissant les cas de conflits d'intérêts de nature non criminelle, de sorte qu'il soit plus facile d'entrevoir, de différencier et de comprendre les rapports entre les dispositions criminelles et les autres.

7. La divulgation

Les lignes de conduite actuelles touchant les personnes nommées par le gouverneur en conseil permettent d'opter pour la déclaration publique de certains biens, d'une façon très restreinte et limitée en stipulant qu'il n'est pas possible

d'utiliser cette formule pour des titres ou valeurs cotés en bourse, ou pour des biens dont la gestion pourrait éventuellement provoquer un conflit d'intérêts chez un haut fonctionnaire. Les lignes directrices actuelles offrent aux ministres une option restreinte similaire, bien que les définitions soient quelque peu différentes.

On nous a fait valoir que la déclaration publique devrait être plus aisément disponible comme solution plausible au dessaisissement tant pour les ministres que pour les personnes nommées par le gouverneur en conseil. Cette possibilité est abordée au chapitre 6.

8. Les lignes directrices sur l'après-mandat

La presque totalité de ceux qui nous ont présenté des commentaires personnellement ou par écrit critiquaient certains aspects des règles applicables aux anciens titulaires de charges publiques, notamment:

i) L'observance

Les lignes directrices ne sont pas des lois. Bien que les titulaires actuels de charges publiques puissent être soumis à des sanctions disciplinaires s'ils les enfreignent, il ne saurait en être ainsi à l'égard des anciens titulaires. En conséquence, si le civisme et la conscience de certains anciens titulaires de charges publiques les portent à se conformer aux lignes directrices, ceux dont le sens civique est moins aigu et la conscience moins susceptible, ou ceux qui sont simplement en désaccord avec celles-ci, ne se sentent pas obligés de les respecter.

ii) L'ambiguïté

Même les personnes qui s'efforcent de respecter les lignes directrices ne sont pas toujours certaines de leur signification. Par exemple, que veut dire "exercer des pressions" ou "lobbying" ?

iii) La durée de la période de transition

On critique en général la durée de la période de transition prévue dans les lignes directrices concernant les emplois ultérieurs qui s'appliquent aux ministres, aux secrétaires parlementaires et aux fonctionnaires. En particulier, on trouvait excessif le délai de deux ans imposé aux anciens ministres, sous-ministres, chefs d'organismes et membres du personnel soustrait avant qu'ils puissent accepter un poste d'administrateur ou faire du lobbying ou exercer des pressions, compte tenu du "délai de conservation" très bref dans notre monde contemporain des renseignements confidentiels obtenus par le titulaire dans

l'exercice de ses fonctions. La période de transition à laquelle les secrétaires parlementaires et les fonctionnaires sont assujettis est d'un an.

iv) Les directives actuelles ont un effet négatif

On a soutenu devant nous qu'il est dans l'intérêt public qu'il y ait des échanges réciproques de personnel entre le monde des affaires et le gouvernement et que certaines des restrictions que comportent les lignes directrices actuelles concernant les emplois ultérieurs nuisent sans nécessité à de tels échanges.

v) Les anciens ministres et les anciens fonctionnaires ne devraient pas être traités de la même façon

Les anciens ministres ne font pas face aux mêmes problèmes que les anciens fonctionnaires lorsqu'ils cherchent un emploi dans le monde des affaires. Il est rare que des ministres qui ont déjà été en affaires démissionnent volontairement pour prendre un emploi dans le secteur privé. Une forte proportion d'entre eux sont obligés, d'une façon ou d'une autre, de quitter leur poste et doivent se trouver un emploi; les lignes directrices actuelles sur les emplois ultérieurs ne tiennent pas compte de ce fait et appliquent les mêmes règles tant aux anciens ministres qu'aux anciens fonctionnaires.

vi) Il existe, chez les fonctionnaires d'un rang inférieur à celui de sous-ministre, des problèmes à l'égard de l'après-mandat dont ne tiennent pas suffisamment compte les lignes directrices actuelles

On nous a fait valoir que, dans certains ministères, il n'est pas rare que des fonctionnaires de rang moyen démissionnent de la fonction publique pour prendre un emploi dans des sociétés avec lesquelles ils ont traité dans l'exercice de leurs fonctions. Notre mandat ne nous autorisait pas à enquêter sur des allégations de ce genre et nous ne l'avons pas fait. Elles servent toutefois à souligner que peu importe les règles en vigueur, elles devraient s'appliquer à tous les paliers de la hiérarchie gouvernementale et d'une façon équitable.

vii) L'embauche d'anciens fonctionnaires par le gouvernement

L'appendice V de l'une des lignes directrices actuelles (reproduit à l'annexe D) contient au paragraphe 2 une décision administrative sur l'embauchage d'anciens fonctionnaires qui n'a rien à voir avec les conflits d'intérêts.

CHAPITRE 10

AUTRES FAÇONS D'ABORDER LES NORMES DE CONDUITE

a) Introduction

Le mandat que vous nous avez confié, Monsieur le Premier ministre, nous demande d'examiner l'expérience acquise en cette matière par d'autres gouvernements, tant au Canada qu'à l'étranger, et dans le secteur privé.

Nous avons examiné assez en détail les dispositions actuelles régissant les conflits d'intérêts aux paliers provincial, territorial et municipal au Canada et nous avons étudié comment les associations professionnelles et les entreprises commerciales du Canada abordent le sujet de l'éthique chez leurs membres et leurs employés. Nous avons également étudié l'expérience américaine, tant au palier fédéral que dans plusieurs États. À l'étranger, nous sommes penchés sur d'autres pays du Commonwealth, soit le Royaume-Uni, l'Australie et la Nouvelle-Zélande.

Les mesures prises à l'égard des conflits d'intérêts et les normes de conduite varient considérablement d'un gouvernement à l'autre. Le présent chapitre présente un résumé explicatif des dispositions et des mesures adoptées ailleurs. Certains principes ou solutions sont étudiés en plusieurs endroits du présent rapport.

b) Expérience des provinces

Les dispositions du Code criminel, dont nous avons parlé à propos des lois fédérales sur les conflits d'intérêts, s'appliquent dans toutes les provinces et les deux territoires. Il y a donc partout le même point de départ, une base sur laquelle se contruisent les autres règles en matière d'éthique.

On peut formuler plusieurs observations générales. Dans la plupart des cas, la divulgation exigée des ministres et des députés au palier provincial est publique (elle se fait par l'entremise du greffier de l'assemblée législative), alors que pour les fonctionnaires, elle est confidentielle. Les sous-ministres sont souvent assujettis à la même législation que les ministres. Dans certaines provinces, les titulaires de charges publiques ne doivent divulguer que les biens (particulièrement les terrains) situés dans la province, alors qu'ailleurs on ne fait

pas cette distinction. La situation des sociétés de la Couronne varie considérablement d'une province à l'autre, certaines provinces appliquant les mêmes règles à ces sociétés qu'à la Fonction publique, et d'autres pas. Nous allons étudier à tour de rôle le cas de chaque province.

Colombie-Britannique

La "Constitution Act", la "Financial Disclosure Act" (1974) et la "Public Service Act" sont les trois principales lois dans ce domaine. Un certain nombre de dispositions visent les députés à l'assemblée législative de la Colombie-Britannique aussi bien que les ministres du Cabinet. Comme nous l'avons fait à l'égard des ministres et des secrétaires parlementaires fédéraux, nous prenons acte des dispositions qui s'appliquent aux simples députés, puisqu'elles constituent un ensemble de règles de base auxquelles ceux qui sont nommés au Cabinet doivent déjà se conformer.

En vertu de la "Constitution Act", aucun député à l'assemblée législative n'est autorisé à accepter de l'argent de la Couronne du chef de la province pour la fourniture à la province de biens, de services ou de travail, non plus que d'accepter de l'argent pour une charge ou un emploi doté par la Couronne du chef de la province. Ces règles, qui figurent aux articles 26 et 33, comportent des exceptions pour des questions accessoires visant dans la plupart des cas des versements dans le cadre d'un programme d'application générale auquel le député est admissible du fait de son appartenance à un groupe plus considérable.

Les articles 26 et 33 de cette loi disposent également (encore une fois avec des exceptions précises) qu'aucun député à l'assemblée législative ne peut agir comme administrateur ou cadre supérieur, selon la définition de la "Company Act", d'une société, ni être un actionnaire à qui s'applique le paragraphe 5(1) de la "Financial Disclosure Act". Tout député qui contrevient à ces dispositions de la "Constitution Act" peut être déclaré inhabile à siéger. Il en est de même si, entre autres, il fait faillite, devient insolvable ou est trouvé coupable d'un manquement ou d'un crime infamant.

En vertu de la "Financial Disclosure Act" de 1974, toute personne qui accepte d'être candidat à une élection à une charge provinciale ou municipale (ce qui comprend les ministres et les députés à l'assemblée législative) doit faire une déclaration écrite. Les titulaires de ces charges, de même que les fonctionnaires provinciaux et municipaux, doivent présenter une déclaration écrite deux fois par année. La personne qui cesse d'être titulaire d'une charge doit déposer une déclaration écrite dans les 15 jours qui suivent la fin de son mandat. Cette déclaration doit comprendre: 1) le nom des sociétés dont le

titulaire détient une ou plusieurs actions, 2) le nom de chaque entreprise de Colombie-Britannique dont le titulaire reçoit une rémunération pour des services rendus à titre d'employé, de propriétaire, de fiduciaire, etc., 3) le nom de ses créanciers et 4) les terres situées dans la province, dans lesquelles le titulaire a un intérêt. Si le titulaire détient plus de 30% des votes pour l'élection des administrateurs d'une société (y compris des titres dont il est codétenteur avec un conjoint, un enfant, un frère, une soeur, une mère ou un père), l'article 5 de la loi exige une somme considérable de renseignements supplémentaires.

La divulgation par les titulaires élus de charges provinciales et municipales est publique, et se fait par l'entremise d'un greffier. Le défaut de présenter une déclaration écrite est passible d'une amende n'excédant pas 10 000 dollars. Si elle juge qu'il y a eu infraction volontaire à la "Financial Disclosure Act", la Cour suprême de la Colombie-Britannique peut ordonner au contrevenant de payer à l'employeur (le gouvernement de la Colombie-Britannique ou le gouvernement local) la valeur du gain financier réalisé. Pour ce qui est des fonctionnaires, il faut signaler que la "Financial Disclosure Act" s'applique également aux fonctionnaires désignés, bien que nous croyons savoir qu'aucun n'ait encore été désigné. La "Public Service Act" comporte plusieurs articles portant sur les conflits d'intérêts. Par exemple, un fonctionnaire ne peut accepter un emploi rémunéré d'un autre employeur ni faire des affaires sans l'approbation de la Commission de la Fonction publique. Un sous-ministre peut détenir un poste d'administrateur ou de dirigeant dans une société de la Couronne s'il est nommé par le lieutenant-gouverneur en conseil, mais il ne peut accepter de rémunération à cet égard.

Dans les cas où les employés municipaux ou provinciaux (y compris ceux des commissions, agences ou bureaux relevant de la "Public Service Act" pour les personnes nommées par le lieutenant-gouverneur en conseil) sont assujettis à la "Financial Disclosure Act", il doit y avoir divulgation complète, mais non publique. Cependant, la Cour suprême de la Colombie-Britannique peut rendre publics les renseignements divulgués en cas d'action intentée contre un fonctionnaire provincial ou municipal pour infraction à la "Financial Disclosure Act". Divers ministères travaillent à élaborer des lignes directrices sur les conflits d'intérêts, qui doivent être approuvées par la Commission de la Fonction publique.

Alberta

La province de l'Alberta a des lois et un code de conduite à l'égard des conflits d'intérêts. La "Legislative Assembly Act" (1983) traite d'une façon très complète des conflits d'intérêts; si un député ou une personne qui lui est directement associée devient partie à certains genres de contrats avec le gouvernement, y compris, sous réserve d'exceptions restreintes, la vente de terrains au gouvernement, il devient inhabile à siéger ou

inéligible. Il en est de même si un député à l'assemblée législative ou une personne qui lui est associée accepte des deniers publics.

Les députés à l'assemblée législative peuvent demander conseil, ex parte, à un tribunal, à l'égard de contrats. Chaque membre doit déposer une divulgation, portant le nom et l'adresse de chaque personne avec qui il est, ou a été, directement associé. Le trésorier provincial de l'Alberta doit déposer un rapport annuel à l'Assemblée, ce qui en fait un document public, indiquant les noms des députés à l'assemblée législative, des personnes directement associées avec eux ainsi que des renseignements sur les paiements faits aux ministres et à ceux qui leur sont directement associés.

La Loi permet à un député à l'assemblée législative de placer ses biens dans une fiducie sans droit de regard. Les députés ne peuvent posséder, directement ou indirectement, des actions dans une société publique dont les affaires pourraient être influencées par le gouvernement de l'Alberta. Cette règle découle de l'énoncé de politique de 1973 du Premier ministre (voir plus bas).

Les ministres de l'Alberta doivent déposer (et mettre à jour) une déclaration auprès du greffier de l'assemblée (ce qui en fait un document public). Cette déclaration donne une description légale de toutes les terres de l'Alberta, y compris les droits miniers, la liste des noms des sociétés privées de l'Alberta, de même qu'une description de toutes les entreprises et associations, à l'égard desquels le ministre ou sa famille détient un intérêt. La loi ne définit pas le terme "famille", mais selon l'énoncé de politique du Premier ministre, la famille d'un ministre comprend son conjoint et ses enfants mineurs.

Les conflits d'intérêts impliquant les fonctionnaires sont surtout traités dans "The Code of Conduct and Ethics for the Public Service of Alberta". Ce code s'applique à tous les fonctionnaires, y compris les personnes engagées à contrat en vertu de la "Public Service Act". Le code permet expressément aux fonctionnaires de prendre des emplois supplémentaires, sauf dans les cas où cela entraîne un conflit d'intérêts réel ou apparent. Les fonctionnaires ont le devoir d'avertir l'employeur lorsqu'un conflit d'intérêts pourrait se produire. Ils ne peuvent accepter d'argent ou de paiement en plus de leur traitement normal pour des fonctions de service public.

L'employé doit déclarer ses intérêts commerciaux ou financiers, et ceux de son conjoint et de ses enfants de moins de 18 ans, lorsque les actes et les fonctions de l'employé à titre de fonctionnaire ont ou semblent avoir une incidence sur ces intérêts. Dans le cas d'un conflit réel ou éventuel, les intérêts commerciaux ou financiers peuvent, avec l'approbation du sous-

chef, être placés dans une fiducie sans droit de regard. Aucun fonctionnaire qui participe à la vente ou à l'achat de biens pour la Couronne ne peut acquérir ou vendre ces biens sans approbation. Il n'y a aucune restriction expresse quant aux emplois ultérieurs.

Saskatchewan

La "Members of the Legislative Assembly Conflict of Interest Act" (1980) vise surtout les contrats gouvernementaux, la vente ou la disposition de terrains et les prêts et les emprunts d'argent à la Couronne. Cette loi dispose qu'aucun député à l'assemblée législative ne peut participer à un contrat gouvernemental. Ainsi, un député ne peut avoir un intérêt bénéficiaire dans une entreprise (ou une filiale) qui a un intérêt dans un contrat gouvernemental, ni en être actionnaire, associé, administrateur, directeur ou cadre. Il y a un certain nombre d'exceptions précises, comme le droit de détenir certaines licences et certains permis (par exemple de couper du foin et du bois ou d'exercer la médecine vétérinaire).

Les députés doivent déclarer chaque année, sous serment, au greffier de l'assemblée la nature et l'étendue de leur participation à un contrat gouvernemental, le cas échéant, ou celle d'un membre de leur famille. La famille comprend le conjoint et les enfants à charge. Les députés doivent également divulguer le nom de toute entreprise ou personne devant au député ou à sa famille une somme de plus de 5 000 dollars, tout droit, titre ou intérêt à l'égard d'un immeuble situé en Saskatchewan ou à l'extérieur lui appartenant ou appartenant à sa famille, le nom du député ou de tout membre de sa famille qui était actionnaire, associé, administrateur, directeur ou cadre d'une entreprise intéressée à un contrat gouvernemental ou qui détenait un intérêt dans cette entreprise, ainsi que les détails des subsides de la Couronne. Il y a toutefois certaines exceptions.

La loi prévoit une amende ne dépassant pas 10 000 dollars en cas d'infraction. Si l'infraction se poursuit après la déclaration de culpabilité, le contrevenant est passible d'une amende supplémentaire de 10 000 dollars chaque jour. La déclaration de culpabilité rend également le député inhabile à siéger. La loi ne comporte aucune disposition post-parlementaire.

La "Public Service Act" de la Saskatchewan, à l'article 51, interdit aux fonctionnaires de participer à une entreprise ou d'exercer en privé une profession ou un métier, à titre de dirigeant ou d'agent. Les contrevenants sont passibles d'une amende ne dépassant pas 200 dollars ou d'une peine d'emprisonnement ne dépassant pas trois mois, ou des deux.

Par le serment d'office, prévu à l'article 19 de la loi, le fonctionnaire s'engage à ne pas demander ni recevoir d'argent, de services, de récompense ou de choses en échange de l'exercice de ses fonctions, si ce n'est son salaire du gouvernement; il ne doit pas non plus divulguer de renseignements confidentiels.

Les "Saskatchewan Public Employees Conflict of Interest Guidelines" visent également les fonctionnaires. Au sens de ces lignes directrices, un conflit d'intérêts désigne toute situation qui pourrait soit nuire à l'exercice objectif des fonctions du fonctionnaire, soit lui conférer un bénéfice ou un avantage en raison de sa situation dans la fonction publique. Les lignes directrices (en plus du serment d'office) interdisent également l'acceptation de cadeaux.

Tout fonctionnaire doit déclarer ses actifs financiers ou ses placements qui sont directement ou indirectement liés à l'objet de son travail. Il doit arranger ses affaires privées et financières de façon à éviter les conflits réels ou apparents et il doit aviser l'employeur lorsqu'il constate un conflit ou une possibilité de conflit. Il doit déclarer les biens de son conjoint et de sa famille immédiate s'il peut y avoir un conflit réel ou apparent.

De même, l'employeur peut exiger d'un fonctionnaire la pleine divulgation s'il perçoit la possibilité d'un conflit d'intérêts. Les fonctionnaires qui exercent des fonctions de régie ou d'inspection ou un pouvoir discrétionnaire ne doivent pas accorder un traitement de faveur à leur famille, à leurs amis ou aux organismes auxquels ils sont associés.

Les lignes directrices traitent des activités (financières et commerciales) du conjoint du fonctionnaire et de sa famille immédiate. Cependant, le paragraphe E2 va encore plus loin et donne à l'employeur le pouvoir discrétionnaire de décider s'il existe un conflit par suite de l'interaction d'un fonctionnaire avec un "membre de sa famille" (parce que les liens familiaux varient d'une famille à l'autre). Le fonctionnaire peut être obligé de se dessaisir de ses intérêts financiers ou de les placer en fiducie sans droit de regard.

Il existe un énoncé de politique qui prévoit qu'aucun membre de la même famille ne peut être employé dans la même unité de travail (sous réserve de certaines exceptions). Les lignes directrices ne comportent aucune disposition sur les emplois ultérieurs, si ce n'est de façon indirecte par l'obligation qui est faite à l'employé de ne pas se laisser influencer par la perspective d'un emploi ailleurs.

Manitoba

Les dispositions touchant les députés du Manitoba figurent à la "Legislative Assembly Act"; cependant on nous apprend qu'un nouveau projet de loi portant sur les conflits d'intérêts est actuellement à l'étude.

La "Legislative Assembly Act" interdit à toute personne détenant une charge, un brevet ou un emploi ou recevant une rétribution de la Couronne du chef du Manitoba d'être député (il y a cependant exception dans le cas des coroners et des juges de paix). Quiconque détient ou entreprend, directement ou indirectement, un contrat avec la province n'est pas éligible à être député. On trouve cependant une longue liste d'exceptions à l'article 19 de la loi. Toute personne inéligible en raison des interdictions de la loi est passible d'une amende de 200 dollars par jour tant qu'elle siège comme député.

L'assemblée elle-même peut décider de l'emprisonnement pour une infraction à l'article 42 (par exemple, l'acceptation d'un pot-de-vin). Aucun député ne peut recevoir, ou convenir de recevoir, directement ou indirectement une indemnisation pour des services relatifs à une affaire dont est saisie l'assemblée. En cas d'infraction, il est passible d'une amende de 500 dollars.

Aucun avocat associé à un député ne doit accepter ou recevoir, directement ou indirectement, un honoraire, une indemnisation ou une récompense à l'égard d'une affaire dont est saisie l'assemblée, sous peine d'une amende de 500 dollars.

La loi ne contient aucune mention du conjoint ou des enfants mineurs d'un député, de la divulgation ou du dessaisissement, non plus que de restrictions touchant la période post-parlementaire.

Pour la fonction publique du Manitoba, les conflits d'intérêts sont mentionnés au serment d'office par lequel le fonctionnaire déclare qu'il ne demandera ni ne recevra d'argent, de service, de récompense, ou quelque chose que ce soit à l'exception de son salaire légitime et qu'il ne divulguera pas de renseignements confidentiels.

Le gouvernement provincial a rédigé des lignes directrices sur les conflits d'intérêts et les a soumises aux agents de négociation de la fonction publique qui n'avaient pas encore, au moment de la rédaction, signifié leur accord.

Ces lignes directrices sont extrêmement simples et peuvent être complétées par des dispositions particulières à chaque ministère. Elles stipulent que les employés ne peuvent se livrer, directement ou indirectement, à des transactions commerciales personnelles en vue d'un bénéfice découlant de leurs

fonctions officielles ou de renseignements confidentiels dont ils sont détenteurs. Les fonctionnaires ne doivent pas poser d'actes officiels si un intérêt personnel ne permet pas un jugement impartial, aucune activité commerciale ou financière, directe ou indirecte, ne doit être en conflit, avec leurs fonctions officielle, et ils ne doivent pas être obligés envers qui que ce soit dans l'exercice de leurs fonctions officielles. Les sources réelles ou prévisibles de conflit doivent être divulguées. Lorsqu'ils demandent des précisions, les fonctionnaires sont avisés des mesures à prendre. Les lignes directrices ne mentionnent ni le conjoint ni la famille immédiate du fonctionnaire et il n'y a aucune disposition sur l'après-mandat. Il semble que les lignes directrices s'appliqueront aux organismes, conseils et commissions, mais aucune mention n'est faite des sociétés de la Couronne.

Ontario

Des lignes directrices visant les ministres et les adjoints parlementaires ont été présentées après une déclaration du Premier ministre à l'assemblée législative en 1972. À l'époque, le Premier ministre jugeait que ces lignes directrices sur les conflits d'intérêts avaient une portée plus large et étaient plus définitives et précises que tout autre ensemble de lignes directrices précédemment énoncées par un gouvernement comparable au Canada ou ailleurs.

Conformément à ces lignes directrices les ministres et les adjoints parlementaires, ainsi que leurs conjoints et leurs enfants mineurs, ne peuvent acheter, directement ou indirectement, des terres ou des intérêts dans des terres en Ontario, si ce n'est pour leur usage personnel. Aucune société privée dans laquelle le ministre ou l'adjoint parlementaire détient un intérêt ne peut participer à un contrat avec le gouvernement de l'Ontario. Lorsqu'un ministère est saisi d'une affaire impliquant un intérêt personnel, le ministre doit demander qu'un collègue soit officiellement nommé pour agir au nom du ministère dans cette affaire. Les ministres doivent s'abstenir de participer quotidiennement à une activité commerciale ou professionnelle.

Les ministres ou les adjoints parlementaires, doivent divulguer publiquement (c'est-à-dire au greffier de l'assemblée législative), les biens qu'ils détiennent ou que leurs conjoints et leurs enfants mineurs détiennent, directement ou indirectement. Par "biens" on entend les terrains, sauf ceux qui servent à un usage domiciliaire ou récréatif privé, toutes les actions ou les créances à l'égard de sociétés privées et de terrains ainsi que toutes les associations et entreprises individuelles dont ils font partie.

Ils doivent également se dessaisir des actions des sociétés publiques, entre autres par une fiducie sans droit de

regard. Il n'y a aucune disposition visant la période post-parlementaire.

Les lignes directrices à l'intention des fonctionnaires ont été élaborées en 1973 et plus tard converties en règlement en vertu de la "Public Service Act". Dans un communiqué émis en 1973, le Premier ministre a déclaré que le conflit d'intérêts était une question morale autant que juridique.

En plus du règlement, il existe un manuel d'administration de l'Ontario qui contient une politique sur les conflits d'intérêts qui reprend l'esprit et le libellé du règlement. Selon le règlement, c'est au fonctionnaire qu'il revient de percevoir, identifier et divulguer un conflit d'intérêts possible lorsqu'il pourrait recevoir un avantage personnel; il doit se conformer aux conseils reçus. De même, si ses activités extérieures sont susceptibles de le mettre en situation de conflit, le fonctionnaire doit les divulguer et se conformer aux conseils reçus. Les contrevenants sont passibles de congédiement. Aucun fonctionnaire ne peut faire un travail à l'extérieur ou des affaires qui nuisent à ses fonctions, ou à l'égard desquels il jouit d'un avantage découlant de son emploi dans la fonction publique, ni avoir un travail à l'extérieur qui autrement constituerait un emploi à plein temps, ni exercer une profession qui risque d'influencer l'exercice de ses fonctions officielles. Le Premier ministre mentionnait des exemples, où un employé possédant des terrains ou des biens pourrait en influencer l'usage ou la valeur et où un fonctionnaire ou sa famille immédiate détient des intérêts dans une entreprise dont les affaires avec le gouvernement pourraient être influencées.

Chaque ministre est chargé de désigner les domaines particuliers de conflit pour ses fonctionnaires. Par exemple, la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario a élaboré des règles sur les placements à l'intention de ses employés.

Le manuel de l'administration de l'Ontario dispose que le fonctionnaire doit, lorsqu'on le lui ordonne, se dessaisir d'un intérêt extérieur ou le transférer à une tierce partie neutre (fiducie sans droit de regard). L'expression "famille immédiate" n'est pas définie et il n'est pas question du conjoint, même si l'on peut supposer que le conjoint soit réputé faire partie de la famille immédiate.

Il n'y a aucune restriction proprement dite quant aux activités ultérieures des anciens titulaires de charges publiques; cependant, comme nous l'avons dit, les ministères et organismes peuvent imposer leurs propres restrictions. Ainsi, une commission interdit pendant douze mois à ses anciens employés de représenter d'autres personnes devant elle.

Les lignes directrices s'appliquent aux organismes de la Couronne.

Québec

Au Québec, la Loi sur la législature régit les conflits d'intérêts pour les députés à l'Assemblée nationale. En outre, le Premier ministre publiait en 1981 une directive aux ministres, aux adjoints parlementaires et aux fonctionnaires concernant l'acceptation de cadeaux.

La loi prévoit l'inéligibilité d'un député qui accepte un paiement portant sur autre chose que ses frais licites, son traitement et ses allocations. Il y a certaines exceptions (par exemple, les honoraires reçus par un médecin pour des services aux assistés sociaux, etc.). Les députés ne peuvent passer des contrats d'affaires avec Sa Majesté ou le gouvernement du Québec, bien qu'ils puissent détenir des actions dans une société qui fait des affaires à contrat avec Sa Majesté ou avec le gouvernement du Québec, à l'exception d'une société qui effectue des travaux publics. Le député qui continue à siéger alors qu'il est inéligible en raison d'une infraction à cette loi risque une amende de 1 000 dollars par jour.

En 1981, le Premier ministre obligeait les ministres, par directive, à mettre un terme à toutes les activités professionnelles ou commerciales qui pouvaient être sources de conflits ou les empêcher de consacrer tout leur temps à leurs fonctions officielles. Ils doivent se dessaisir de leurs intérêts dans des sociétés dont les actions sont cotées en bourse ou s'échangent librement. Les ministres doivent s'assurer qu'ils ne détiennent pas, non plus que leur famille immédiate, des actions de sociétés qui font affaire avec le gouvernement du Québec ou en reçoivent des prêts ou des subventions. À titre exceptionnel, les ministres peuvent faire affaire avec le gouvernement à la condition qu'il n'y ait aucune dérogation à la directive. Le comité parlementaire sur la participation financière doit être informée des détails des contrats pour lesquels on demande une exception.

Compte tenu de la nature des fonctions d'un ministre, il peut être obligé, de même que sa famille, de se dessaisir de biens qui ne sont pas autrement interdits. Les ministres ont un délai de 60 jours s'ils se trouvent dans une telle situation qui s'est produite avant qu'ils ne deviennent ministres, ou s'ils se trouvent dans cette situation à cause d'un mariage, de l'application d'une loi ou par succession. Cela s'applique également, mutatis mutandis, à la famille immédiate du ministre.

Un ministre ou sa famille ne doivent pas acheter de terres à des fins de spéculation, ni acquérir un intérêt dans une propriété immobilière au Québec ou dans une société d'aménagement immobilier au Québec. Certaines exceptions sont permises, par exemple l'acquisition de terres à des fins agricoles. Les

ministres doivent déclarer chaque année en détail au Secrétaire général du Cabinet (conseil exécutif) leurs actions et celles de leurs conjoints et de leurs enfants mineurs, leurs placements financiers, leurs terrains, leurs immeubles (au Québec ou à l'extérieur) excepté leur résidence, le nom et les qualités de leurs créanciers, y compris la valeur de la dette dans certains cas, ainsi que les entreprises dans lesquelles ils détiennent un intérêt. Les déclarations du ministre sont à la disposition du public.

Le Premier ministre du Québec a également publié une directive sur les cadeaux à l'intention des ministres, des adjoints parlementaires et des fonctionnaires. Essentiellement, la directive ne permet d'accepter que des cadeaux d'une "valeur modeste" (moins de 25 dollars) lorsqu'il s'agit d'un cadeau personnel reçu lors d'un événement auquel participait le bénéficiaire. Tous les autres cadeaux doivent être remis au donateur ou envoyés, lorsque la chose est à-propos, au ministre des Affaires culturelles ou à celui des Travaux publics et des Approvisionnements.

Il n'y a aucune restriction quant à la période post-parlementaire pour les ministres et les adjoints parlementaires au Québec.

La Loi sur la fonction publique du Québec traite des conflits d'intérêts à l'article 99. En outre, il existe un Règlement sur les normes de conduite et de discipline dans la Fonction publique et le relevé provisoire des fonctions. En outre, les fonctionnaires sont soumis à la directive de 1975 du Premier ministre concernant l'acceptation des cadeaux, qui a pour effet de modifier le Règlement. Nous avons déjà présenté la substance de la directive de 1976 du Premier ministre.

Le Règlement vise toutes les personnes mentionnées à l'article 72 de la Loi sur la Fonction publique; l'inobservance des dispositions du Règlement équivaut à une faute disciplinaire. Selon le Règlement, le fonctionnaire doit s'acquitter de ses fonctions avec probité, d'une façon désintéressée et impartiale. Le Règlement est un "fourre-tout", car il traite également des heures de travail, des absences, de l'ivresse, du refus de travailler ou de l'incitation à refuser de travailler, de la négligence, du travail incorrect, de la désobéissance, et ainsi de suite.

Aucun fonctionnaire ne peut solliciter ou accepter un cadeau (mais voir la directive de 1976 du Premier ministre, qui s'applique également aux fonctionnaires), une récompense, une commission, un escompte, un prêt, une réduction de dette, une faveur ou un avantage; il ne doit pas non plus se servir à son profit ou pour son usage personnel de renseignements obtenus dans l'exercice de ses fonctions officielles.

Aucun fonctionnaire qui est un professionnel (c'est-à-dire le titulaire d'un poste exigeant au moins 16 années d'études) ne peut exercer sa profession si ce n'est pour le gouvernement du Québec. Le fonctionnaire doit révéler toute situation qui risque de créer un conflit d'intérêts. L'employeur lui indique alors les mesures à prendre. Un sous-ministre doit faire sa propre déclaration au Premier Ministre. Un fonctionnaire qui a l'intention de publier quoi que ce soit concernant le ministère où il travaille, ou de donner une entrevue de presse, doit d'abord en obtenir l'autorisation.

Selon l'article 99 de la Loi sur la fonction publique, aucun fonctionnaire ne peut détenir directement ou indirectement un intérêt dans une activité commerciale qui vient en conflit avec ses fonctions officielles, sous peine de révocation. La révocation est évitée si l'intérêt est acquis par héritage ou à titre de don inconditionnel, pourvu que le fonctionnaire s'en dessaisisse sans retard. Il en est de même dans le cas d'une affectation, d'une promotion ou d'une mutation si le fonctionnaire y renonce sans retard.

Les sanctions disciplinaires prévues pour les infractions sont la réprimande, la suspension ou le congédiement. Un fonctionnaire peut également être relevé temporairement de ses fonctions, avec ou sans traitement, s'il est soupçonné d'une infraction grave ou d'une infraction criminelle ou si une situation d'urgence exige une telle mesure. Cependant, cette suspension temporaire est considérée, jusqu'à ce que la situation soit tirée au clair, comme une mesure administrative et non comme une sanction. Le salaire peut être versé rétroactivement plus tard. Le conjoint et les enfants mineurs ne sont pas mentionnés. Il n'y a aucune restriction à l'égard de l'après-mandat.

Au moment de la rédaction, l'Assemblée nationale venait d'être saisie d'un projet de loi traitant en profondeur de la fonction publique du Québec.

Nouveau-Brunswick

La Loi sur les conflits d'intérêts (1978) du Nouveau-Brunswick régit la conduite du Conseil exécutif (les ministres), des sous-ministres, des députés, des présidents des sociétés de la Couronne et des adjoints ministériels.

Un député ne peut occuper un poste ni recevoir une rétribution du gouvernement du Nouveau-Brunswick. Il ne peut occuper à plein temps un poste du gouvernement du Canada ni détenir, à titre d'actionnaire ou autrement, un contrat ou une convention avec Sa Majesté ou avec tout fonctionnaire, ministère ou organisme relativement à la fonction publique de la province, ou aux termes duquel des deniers publics de la province sont alloués (sous réserve de certaines exceptions, notamment le fait

de recevoir une pension de retraite, des prestations de vieillesse, ou une somme qu'une loi permet d'offrir au public en général ou à un groupe en particulier). Il ne peut être caution ou garant de toute personne qui est partie à un contrat avec le gouvernement du Nouveau-Brunswick. Certaines activités et certains emplois extérieurs à l'Assemblée lui sont permis (par exemple, notaire, juge de paix, coroner, membre des forces armées de Sa Majesté, etc.), et il peut également accepter un traitement ou un avantage d'un parti politique enregistré dont il est membre.

Les ministres, qui sont soumis aux mêmes restrictions et interdictions que les députés, ne peuvent poursuivre une autre activité professionnelle que celle de ministre, sauf si le juge désigné en vertu de la loi en décide autrement. Un ministre ne peut non plus accepter d'honoraires, de dons, de gratifications et d'autres avantages qui pourraient influencer ses décisions. Un ministre ne peut avoir, à quelque niveau que ce soit, un poste ou des fonctions susceptibles d'entraver ses fonctions et ses responsabilités de ministre.

Les membres du personnel des ministres sont régis, mutatis mutandis, par les mêmes restrictions et interdictions, de même que les sous-ministres et les présidents des sociétés de la Couronne.

Tous les groupes visés par la loi, à l'exception des députés, peuvent, dans des circonstances nettement définies à l'article 6, participer à certains contrats avec le gouvernement du Nouveau-Brunswick, nonobstant les autres dispositions de la Loi.

En vertu de la loi, les députés, ministres, sous-ministres, sous-chefs et chefs d'organismes, présidents de sociétés de la Couronne et adjoints ministériels doivent divulguer sous serment à un juge de la Cour du banc de la Reine du Nouveau-Brunswick toute information portant sur les biens immeubles ou personnels ainsi que sur les activités commerciales ou entreprises financières qu'eux-mêmes ou leurs conjoints ou enfants à charge possèdent ou dans lesquelles ils ont des intérêts (sous réserve de certaines exceptions visant des biens personnels et des biens placés dans une fiducie sans droit de regard). Le juge doit examiner les divulgations et peut faire enquête.

Le juge désigné doit faire un rapport chaque fois qu'une personne affirme sous serment qu'il y a infraction aux dispositions de la loi. Si le juge constate l'existence d'un conflit d'intérêts, il doit ordonner à la personne en cause de se soumettre à une ordonnance visant à corriger la situation (par dessaisissement, remise d'un gain, démission ou autrement). Les infractions à la loi sont passibles d'une amende pouvant aller jusqu'à 10 000 dollars ou d'une peine d'emprisonnement ne dépassant pas une année. En outre, la cour peut interdire à

L'intéressé d'exercer des fonctions ou d'occuper un poste pour une durée prescrite. La loi ne comporte aucune restriction aux activités post-parlementaires.

Pour ce qui est de la fonction publique, on aura remarqué que les sous-ministres et les présidents des sociétés de la Couronne sont régis par la Loi sur les conflits d'intérêts (1978). Pour la fonction publique du Nouveau-Brunswick, une politique sur les conflits d'intérêts a été énoncée en 1981. Elle se fonde sur la règle générale qu'un employé ne doit pas participer à des affaires ou à des transactions de nature financière ou personnelle qui pourraient nuire à l'exécution juste et honnête de ses fonctions officielles. Le fonctionnaire doit s'engager à respecter les principes de la politique sur les conflits d'intérêts comme condition d'emploi, il ne doit pas y avoir de conflit, réel ou apparent, entre ses intérêts et sa responsabilité envers le public. La politique interdit de conférer un avantage à l'employé ou à ses parents, amis ou associés, de révéler des renseignements confidentiels, d'accepter une récompense, un don ou une faveur ou d'utiliser les biens ou les terres de l'employeur à des fins non officielles.

Certains fonctionnaires peuvent aussi être obligés de faire une divulgation sous serment de leurs intérêts commerciaux ou financiers ainsi que de ceux de leurs conjoints et de leurs enfants à charge, à l'exception de certains biens personnels (résidence principale, automobile, effets ménagers, certificats de fiducie et certificats bancaires). La divulgation est déposée, à titre confidentiel, au Bureau exécutif supérieur.

Compte tenu de ses tâches, il peut être interdit à un fonctionnaire d'occuper un emploi extérieur qui serait incompatible avec l'intérêt public. Il doit donc obtenir une approbation avant de songer à un emploi à l'extérieur.

Les infractions sont passibles de mesures disciplinaires, y compris le congédiement. Il n'y a aucune restriction quant aux activités ultérieures à l'emploi. La politique s'applique aux sociétés de la Couronne.

Nouvelle-Écosse

Pour ce qui est des titulaires élus de charges publiques, la "House of Assembly Act" dispose, à l'article 21, qu'aucune personne qui détient un poste rémunéré au service du gouvernement du Canada ou du gouvernement de la Nouvelle-Écosse n'est éligible à être député.

L'article 22 de cette loi stipule que, sauf dispositions contraires de la loi, aucune personne qui détient, possède, entreprend ou exécute, directement ou indirectement, seule ou avec quelqu'un d'autre, par elle-même ou par l'entremise d'un

fiduciaire ou d'une tierce partie, un contrat ou une convention avec le gouvernement de la Nouvelle-Écosse, ou avec un ministre ou ministère du gouvernement, à l'égard duquel des deniers publics de la Nouvelle-Écosse doivent être versés pour un service, un travail, une affaire ou une chose, n'est éligible à être député ou à siéger ou voter à l'assemblée.

Comme dans les autres provinces, les interdictions générales sont assorties d'un certain nombre d'exceptions. Ainsi, un député peut, sans devenir inéligible, être membre des Forces armées, recevoir une pension ou une allocation à la suite d'une invalidité subie en temps de guerre, être juge de paix, magistrat appointé, notaire public, commissaire à l'assermentation, procureur, coroner, exécuter, administrateur ou fiduciaire; il peut détenir des actions dans une société incorporée qui détient un contrat ou une convention (avec le gouvernement de la Nouvelle-Écosse) sauf à l'égard de travaux publics; il peut être entrepreneur pour un prêt en argent au gouvernement de la Nouvelle-Écosse ou avoir des intérêts dans ce journal; il peut être propriétaire d'un journal où sont publiées des annonces officielles du gouvernement de la Nouvelle-Écosse ou avoir des intérêts dans ce journal; il peut être caution pour un titulaire de charge publique, faire partie d'un comité ou d'une commission médicale d'un hôpital, être partie à un contrat ou une convention de nature occasionnelle pour la fourniture d'un travail et être un employé temporaire ou à temps partiel des gouvernements du Canada et de la Nouvelle-Écosse lorsque des qualités particulières sont requises.

La peine pour un député qui siégerait alors qu'il est inéligible est de 1 000 dollars par jour, recouvrable par l'entremise de la Cour suprême de la Nouvelle-Écosse. L'abus de confiance, visé à la partie III de la loi, est passible d'une peine de cinq ans de prison.

Un député enfreint la loi s'il accepte un pot-de-vin visant à l'influencer; il est alors passible d'emprisonnement pendant que siéger la Chambre, en plus de toute autre sanction dont il est passible en droit.

Aucun député, ni aucun avocat associé à un député, ne peut accepter ou recevoir, directement ou indirectement, un honoraire ou une récompense pour avoir favorisé un projet de loi ou une résolution à la Chambre, sous peine d'une amende de 200 dollars, en plus de l'honoraire ou de la récompense reçu.

Cette loi ne comporte aucune disposition visant la divulgation ou le dessaisissement, aucune mention du conjoint ou de la famille immédiate ni aucune restriction quant aux activités post-parlementaires.

La "Public Service Act" de la Nouvelle-Écosse ne mentionne pas les conflits d'intérêts, ni directement ni indirectement. L'article 35 de la "Civil Service Act" permet aux fonctionnaires qui ne sont pas désignés au règlement afférent d'être élus à des fonctions municipales ou à une commission scolaire, si ce poste ne nuit pas à l'exécution de leurs fonctions et ne vient pas en conflit avec les intérêts de Sa Majesté.

Île-du-Prince-Édouard

Selon la "Legislative Assembly Act" de l'Île-du-Prince-Édouard, quiconque détient un poste rémunéré du gouvernement du Canada ou de l'Île-du-Prince-Édouard est inéligible à être député. Cependant, un député peut être instituteur, membre des Forces armées ou membre du conseil d'administration de certains hôpitaux et il peut détenir des actions de toute société. Il ne peut, directement ou indirectement, détenir un contrat ou une convention avec Sa Majesté stipulant que des deniers publics sont versés pour un service ou un travail. Il ne peut non plus être garant d'un tel contrat. La sanction prévue est l'inéligibilité. Si un député siège alors qu'il est inéligible, il est passible d'une amende de 250 dollars par jour.

La "Civil Service Act" de l'Île-du-Prince-Édouard ne traite pas directement des conflits d'intérêts. Toutefois, selon le serment d'office, le fonctionnaire ne doit pas demander ou recevoir de l'argent, des services ou une quelconque récompense, si ce n'est son salaire prévu par la loi. À deux reprises, le gouvernement a tenté d'incorporer des dispositions visant les conflits d'intérêts dans la législation, mais le projet de loi n'a pas été adopté. On nous a informé qu'un comité de l'assemblée étudiait la question. Il n'y a aucune disposition concernant la divulgation ou le dessaisissement, aucune restriction quant aux emplois ultérieurs, ni aucune mention de la famille des fonctionnaires dans les rares règles qui existent. Le gouvernement n'a pas imposé de lignes directrices sur les conflits d'intérêts aux sociétés de la Couronne.

Terre-Neuve

Les ministres de Terre-Neuve sont régis par les lignes directrices de 1983 (Conflict of Interest [Ministers] Guidelines) en vertu du "Conflict of Interest Act" de 1973. Les adjoints parlementaires, les adjoints spéciaux du Premier ministre et les secrétaires parlementaires des ministres sont également régis par les lignes directrices (Newfoundland Regulation-310/82).

Selon les lignes directrices, un ministre ne doit pas se servir de ses fonctions pour obtenir un accès préférentiel à des avantages du gouvernement, il ne doit pas détenir d'actions dans une société, avoir un intérêt dans une association quelconque qui s'occupe d'exploration pétrolière et gazière, se livrer à

l'exploration minière ou à la spéculation immobilière, ni procéder à des spéculations immobilières en son propre nom. Tout intérêt de ce genre doit être divulgué au Premier ministre. La divulgation s'applique également aux intérêts du conjoint et des enfants mineurs du ministre.

Ainsi un ministre: ne peut utiliser à des fins personnelles des renseignements obtenus à titre privilégié; ne peut détenir aucun emploi, aucune charge, ni aucun poste, y compris un emploi à son propre compte, qui puisse venir en conflit avec l'exécution de ses fonctions officielles; ne doit pas se laisser influencer dans l'exécution de ses fonctions par les emplois qu'il compte obtenir à l'avenir; doit refuser d'exercer des fonctions de régie ou d'inspection ou des fonctions discrétionnaires pour toute question l'impliquant ou impliquant un parent, y compris des contrats, des octrois et des baux visant des terrains ou une aide financière à des fins commerciales par voie de subventions, de prêts, de garanties ou de subsides; doit divulguer le cas échéant son association active à des groupes de pression et doit refuser de participer à toute décision gouvernementale concernant ces groupes; et ne peut accepter un don, une faveur ou un service de personnes qui traitent avec le gouvernement. Dans une situation particulière, le Premier ministre peut exiger qu'un ministre, son conjoint ou ses enfants mineurs se dessaisissent de certains biens ou les placent dans une fiducie approuvée. Les lignes directrices s'appliquent au ministre, à son conjoint et à ses enfants mineurs pendant un an après la fin du mandat du ministre.

Le "Conflict of Interest (Public Employees) Regulations", règlement adopté en 1982 en vertu de la "Conflict of Interest Act", exige la divulgation des intérêts commerciaux, financiers ou immobiliers d'un fonctionnaire, de son conjoint et de ses enfants mineurs ainsi que de toute personne parente au premier degré par mariage, adoption ou consanguinité de ce fonctionnaire ou de son conjoint. Un fonctionnaire ne doit pas, sans la permission de son sous-ministre, participer à une mesure officielle concernant un intérêt divulgué ou à divulguer.

Un fonctionnaire, ou son conjoint ou ses enfants mineurs, ne peut, pendant la durée de son emploi et pendant un an par la suite, détenir un contrat gouvernemental relatif au ministère ou à l'organisme où il a été employé en dernier lieu.

La spéculation immobilière, l'exploration pétrolière et gazière dans les zones réglementées et l'exploration minière sont interdites.

Un fonctionnaire: ne peut utiliser des renseignements obtenus dans l'exercice de ses fonctions à des fins personnelles; ne peut détenir un emploi, une charge ou un poste à l'extérieur, ni travailler à son propre compte, si cela peut venir en conflit

avec l'exécution de ses fonctions officielles ou y nuire; ne doit pas se laisser influencer dans l'exercice de ses fonctions officielles par ses projets d'emploi ou par les offres d'emploi qu'il a reçues; et doit se récuser dans certains cas où il risquerait, en participant à une action ou en exerçant une fonction, d'accorder un traitement de faveur, et doit en faire rapport au sous-ministre.

Le sous-ministre a le pouvoir d'exiger que le fonctionnaire (ou son conjoint et ses enfants mineurs) se dessaisisse de certains biens ou mette fin à un emploi à l'extérieur. Il peut également muter le fonctionnaire, lui imposer des sanctions ou recommander sa révocation.

Les sociétés de la Couronne sont soumises au règlement.

Yukon

À ce jour, seuls les membres du conseil exécutif (les ministres) sont assujettis à un code écrit. Il n'y a aucune loi. Le "Executive Council Code of Conduct Regarding Conflict of Interest" a été déposé après une déclaration à la législature par le leader du gouvernement, M. Pearson, en avril 1981. Bien que le code s'applique également au conjoint et aux personnes à charge habitant avec le ministre, il ne s'applique pas aux députés. Le code dégage trois domaines principaux: 1) les contrats avec le gouvernement du Yukon, 2) les activités commerciales et professionnelles au Yukon et 3) les intérêts financiers et les postes dans des sociétés et organismes du Yukon. L'objectif principal est d'appliquer ce que le leader du gouvernement a appelé la règle d'interdiction des contrats, qui empêche les ministres et leur famille (selon la définition donnée ci-dessus) de détenir des contrats avec le gouvernement du Yukon, sauf dans quelques situations bien définies.

Un ministre doit divulguer chaque année les biens et les intérêts commerciaux et financiers détenus par lui et par sa famille, y compris les postes que détiennent les membres de sa famille dans de telles entreprises. La seule mention précise du dessaisissement vise les contrats en vigueur avec le gouvernement du Yukon que détient toujours le ministre, ou sa famille, à la fin des six mois qui suivent la nomination du ministre au conseil exécutif.

Aucun ministre ou député, ou sa famille, ne peut acheter de terres du gouvernement du Yukon ni lui en vendre, si ce n'est en cas d'expropriation ou sur approbation du prix par un juge de la Cour suprême.

Aucun membre de la famille du ministre ne peut occuper un poste dans l'administration du ministre. Une déclaration doit être déposée chaque année, précisant les membres de la famille du

ministre qui sont employés par le gouvernement du Yukon et le poste qu'ils détiennent.

Il n'est pas interdit aux ministres de détenir un emploi à l'extérieur, ou de se livrer à une activité commerciale ou professionnelle s'il n'y a pas de conflit apparent et à la condition que cette occupation extérieure ne soit pas de nature quotidienne et n'entrave pas l'exercice de leurs fonctions. (La déclaration du leader du gouvernement laisse entendre que cette exception à la règle générale vise surtout l'exploitation d'une entreprise familiale).

Le code ne comporte aucune restriction quant à la période post-parlementaire.

La fonction publique du Yukon est régie par la directive 1/39 du gouvernement du Yukon, appelée "Public Service Conflict of Interest Guidelines" (1978). En outre, l'article 194 de l'Ordonnance sur la Commission de la fonction publique traite des contrats. Les lignes directrices obligent les fonctionnaires à ne pas se placer dans une situation où ils pourraient être en reste envers une personne qui pourrait tirer profit d'un traitement de faveur. Les fonctionnaires ne devraient pas avoir d'intérêts financiers qui puissent venir en conflit avec l'exercice de leurs fonctions officielles, et il ne devrait y avoir aucun conflit réel ou apparent entre les intérêts privés du fonctionnaire et ses fonctions officielles. À sa nomination, le fonctionnaire devrait arranger ses affaires de façon à empêcher les conflits d'intérêts. Il doit prendre soin, dans la gestion de ses affaires, de ne pas profiter (ou sembler profiter) de renseignements officiels.

Un fonctionnaire ne devrait pas se placer en situation de tirer des avantages directs ou indirects de contrats gouvernementaux. Aucun fonctionnaire ne peut directement, en son propre nom ou par l'entremise d'une autre personne, présenter une offre, accepter ou signer un contrat avec le territoire. (Cet article des lignes directrices est libellé dans les mêmes termes que l'article 194 de l'Ordonnance sur la Commission de la Fonction publique.)

Il est interdit aux fonctionnaires de détenir une charge ou un emploi dont les exigences puissent être incompatibles avec leurs fonctions. Le fonctionnaire ne doit pas accorder un traitement de faveur à ses parents, à ses amis ou aux organismes avec lesquels il est associé. Il doit divulguer tous ses intérêts commerciaux ou financiers qui pourraient s'interpréter comme laissant prise à un conflit réel ou éventuel, ainsi que tout conflit d'intérêts possible découlant de ses activités extérieures à la fonction publique. Il doit se conformer aux conseils de son sous-ministre à l'égard des conflits d'intérêts.

Les sous-ministres sont en outre tenus de se conformer scrupuleusement à la loi, de façon que leurs actes puissent subir l'examen le plus minutieux.

Il n'y a aucune restriction quant à l'après-mandat.

Territoires du Nord-Ouest

L'Ordonnance de 1970 du conseil traite, à l'article 16.1, des conflits d'intérêts.

Un membre du conseil territorial (la législature) doit divulguer ses intérêts pécuniaires, directs ou indirects, dans toute affaire dont est saisi le conseil des Territoires du Nord-Ouest. Cette divulgation est enregistrée au procès-verbal du conseil (et est donc publique). Doivent également être divulgués les intérêts d'un conjoint à charge, d'un fils, d'une fille ou d'un autre parent qui a le même domicile. Il y a certaines exceptions mineures.

Un membre du conseil est considéré avoir un intérêt pécuniaire indirect dans toute affaire dont le conseil est saisi s'il est lui-même (ou par l'entremise d'un mandataire) actionnaire, administrateur ou cadre supérieur d'une société privée; s'il détient le contrôle (10% des droits de vote) ou est administrateur ou cadre supérieur d'une société publique; s'il est membre d'un organisme qui a un intérêt pécuniaire dans cette affaire ou s'il est l'associé ou l'employé d'une personne qui y détient un intérêt pécuniaire.

Un membre qui contrevient à l'article 16.1, à moins que ce ne soit par inadvertance ou qu'il s'agisse d'une erreur de bonne foi, peut être disqualifié par un tribunal et se voir imposer une amende ne dépassant pas 5 000 dollars. L'article ne mentionne pas explicitement le dessaisissement, mais cela est implicite dans le libellé. Il n'y a aucune restriction quant à la période post-parlementaire.

Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest s'est occupé des conflits d'intérêts dans la fonction publique et les sociétés de la Couronne de trois façons: par l'article 49 du Règlement (de 1967) formulé en vertu de l'Ordonnance sur la fonction publique, par la directive sur les conflits d'intérêts (manuel du personnel 1983) et par les dispositions de deux conventions collectives.

Le Règlement est très bref. Les deux conventions collectives sont celles de l'Association de la fonction publique et de l'Association des enseignants. Ces deux conventions comportent des dispositions dont le but est similaire et reconnaissent que certaines formes d'emploi à l'extérieur ne sont pas souhaitables. En outre, chacune des conventions oblige les

employés à aviser l'employeur (le gouvernement) de la nature de ces emplois extérieurs.

La directive de 1983 sur les conflits d'intérêts semble s'appliquer de façon universelle, malgré le texte des deux conventions collectives. Elle ne s'applique pas expressément à la famille du fonctionnaire.

En vertu de cette directive, aucun employé ne peut faire des affaires ou avoir un emploi à l'extérieur de la fonction publique si cela peut susciter un conflit d'intérêts. Un fonctionnaire ne peut non plus exploiter une entreprise dans le cadre de laquelle il exploite indûment pour son profit personnel ses relations avec d'autres fonctionnaires. Aucun fonctionnaire ne doit demander ou accepter un paiement ou un avantage pour des services qui font partie de ses fonctions publiques.

Un cadre supérieur (ce terme est défini) doit convenir, d'après la directive, que pendant une période d'un an après son emploi, il n'utilisera pas les connaissances et l'information obtenues alors qu'il était fonctionnaire pour entraîner une perte pour le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest ou un avantage pour lui-même. Au cours de cette même période, il peut lui être interdit d'acheter ou d'obtenir un intérêt dans une certaine activité commerciale (définie expressément par rapport à lui). En outre, il peut être obligé de s'engager à ne pas exploiter un certain genre de commerce ni à y être employé. La directive dispose qu'aucun cadre supérieur ne peut être cadre supérieur ou détenir un poste d'administrateur ou de dirigeant dans une société qui détient un contrat (rémunéré) avec Sa Majesté ou avec le Commissaire des Territoires du Nord-Ouest.

Les fonctionnaires de rang inférieur ne sont pas obligés de signer un tel engagement et il n'y a donc pour eux aucune restriction quant aux emplois ultérieurs.

c) Palier municipal

C'est au palier municipal que l'on rencontre au Canada la plus grande somme de lois et de jurisprudence à l'égard des questions de conflits d'intérêts. La législation de chaque province et des deux territoires à l'égard des municipalités contient depuis de nombreuses années des dispositions portant sur l'éthique professionnelle des représentants élus; dernièrement, on élabore des règles à l'intention des fonctionnaires municipaux.

Les dispositions législatives régissant les problèmes de conflits pécuniaires, dans le cas de l'Ontario par exemple, remontent à la première loi municipale globale adoptée en 1849 (la Loi Baldwin), qui disposait ce qui suit:

Aucune personne qui reçoit une allocation du canton, du comté, du village, de la ville ou de la cité (sauf à titre de conseiller ou à titre connexe) ni aucune personne qui détient par elle-même ou par l'entremise d'un associé un intérêt ou une action dans tout contrat passé avec le canton, le comté, le village, la ville ou la cité où elle habite n'est compétente à être élue ou à siéger comme échevin ou conseiller pour cette municipalité ou pour un de ses quartiers.

De nos jours, un certain nombre de provinces ont choisi d'adopter des lois distinctes pour régir les problèmes de conflits d'intérêts au palier municipal, notamment la "Act to prevent Conflict of Interest in the Conduct of Municipal Government", adoptée en Nouvelle-Écosse en 1982, la Loi sur la corruption municipale de la province de Québec, la "Municipal Council Conflict of Interest Act" adoptée en 1983 en Ontario, la "Municipal Council Conflict of Interest Act" adoptée en 1983 au Manitoba. Dans les autres provinces, les dispositions à cet égard figurent à la Loi sur les municipalités ou dans un texte semblable.

En général, ces dispositions portent sur la conduite des membres des conseils municipaux, leur imposant de divulguer des intérêts en conflit à l'égard des affaires dont le conseil est saisi et leur interdisant de prendre la parole ou de voter à l'égard des affaires auxquelles ils sont financièrement intéressés. Dans certains cas, les lois sont très détaillées, par exemple la "Municipal Conflict of Interest Act" de l'Ontario qui dispose que les intérêts pécuniaires, directs ou indirects, d'un parent ou d'un conjoint ou d'un enfant du membre du conseil doivent, s'ils sont connus du membre, être réputés également être des intérêts pécuniaires dudit membre; en outre, la définition de "conjoint" vise également une union de fait qui dure depuis au moins cinq ans.

Lorsque nous avons étudié les règles sur les conflits d'intérêts aux paliers fédéral, provincial et territorial, nous avons décrit les règles applicables aux députés, puisque ces règles établissent des normes minimales auxquelles les ministres et les secrétaires parlementaires doivent se conformer. Par ailleurs, les règles d'éthique pour les députés ne font pas partie de notre mandat. Au palier municipal, il n'y a évidemment aucun parallèle exact, et c'est pourquoi nous ne traiterons pas en détail des règles sur les conflits d'intérêts touchant les représentants municipaux élus.

Nous désirons cependant formuler deux remarques à la suite de notre étude des dispositions portant sur les conflits d'intérêts au palier municipal au Canada. En premier lieu, il est manifeste d'après les dispositions adoptées par la plupart des législatures provinciales à cet égard que les problèmes de

conflits d'intérêts au palier municipal suscitent une profonde inquiétude. Il semble que le risque de problèmes au palier municipal soit élevé compte tenu du grand nombre de questions très précises dont les conseils locaux doivent s'occuper (licences, zonage, permis de construction et d'aménagement) et qui peuvent donner lieu à des efforts concertés de la part des parties intéressées pour influencer les membres du conseil. A cela s'ajoute le fait que de nombreux conseillers abordent leurs fonctions presque sans expérience politique et peuvent ne pas être au courant des pièges qu'il faut éviter lorsque l'on traite avec des parties intéressées. En outre, les conseillers municipaux, dans la plupart des localités, ont d'autres emplois, entreprises ou activités professionnelles de sorte qu'en plus de leur travail à temps partiel au conseil, ils ont un intérêt permanent dans les activités commerciales de la communauté. Ces facteurs suscitent un certain nombre de possibilités de conflits d'intérêts et les législatures provinciales ont jugé à-propos de prévoir un cadre juridique assez précis pour la conduite des titulaires élus de charges municipales.

En second lieu, l'existence d'un grand nombre de lois sur les conflits d'intérêts, avec le temps, a donné lieu à une jurisprudence importante. Cette jurisprudence contient quelques principes généraux dont il semble à-propos de tenir compte dans le cadre du présent rapport et des recommandations qu'il contient.

On a énoncé comme suit la justification des règles régissant la conduite des officiers municipaux tant en "common law" qu'en vertu des diverses lois provinciales: le principe simple de la justice, que personne ne peut être juge dans sa propre cause, informe tous les secteurs du droit et est aussi vieux que le droit lui-même.¹

Les restrictions à l'éligibilité aux charges municipales et à la participation aux affaires du gouvernement municipal partent du principe que ceux qui ont un intérêt personnel à une affaire donnée peuvent être incapables d'agir d'une façon complètement objective à cet égard. En d'autres termes, il risque d'y avoir un préjugé chez la personne qui, pour une raison ou pour une autre, est intéressée à l'issue de l'affaire. On trouvera plus loin une définition précise de ce qui constitue un intérêt à cet égard et de la portée des restrictions imposées aux titulaires de charges publiques.

On reconnaît depuis longtemps que le préjugé dans le processus judiciaire est contraire aux principes de la justice naturelle:

1 Paley on Summary Convictions, 7^e éd., p. 43 cité par C. Boyd, in Re: l'Abbé and the Corporation of Blind River (1904) 7.O.L.R. 230 (Ont. Div. Ct.) p. 231.

Dans l'administration de la justice, soit par une cour de justice reconnue ou par des personnes qui, sans constituer une cour de justice, exercent des fonctions similaires, la politique publique exige, pour qu'il n'y ait aucun doute quant à l'intégrité de l'administration, que toute personne qui y participe ne soit pas placée dans une situation telle qu'on puisse la soupçonner de préjugé².

Les mêmes principes s'appliquent au gouvernement. La probabilité qu'un titulaire de charge publique, particulièrement au palier local, soit placé dans une situation de conflit est en soi très grande et inévitable. Les décisions quant à l'utilisation des terrains, aux permis d'exploitation et à l'emprise des routes sont prises par ceux qui sont les plus près de l'affaire. Il est inévitable que des représentants locaux aient un intérêt personnel dans certaines affaires dont ils sont saisis. Dans de nombreuses juridictions, la possibilité de préjugé est reconnue par des lois dont l'objet est d'empêcher le conflit entre l'intérêt et le devoir qui ne peut manquer de se produire.³

En même temps, on a reconnu qu'il ne faut pas sans raison restreindre l'accès aux charges publiques:

Le droit d'être choisi pour représenter ses pairs dans un organisme représentatif, un Parlement, une législature, un conseil municipal est une des possessions les plus chères de l'homme libre et l'on ne devrait pas la lui enlever sans une disposition précise d'une loi.⁴

D'ordinaire, les membres des conseils municipaux doivent divulguer leurs intérêts et s'abstenir de participer à l'étude d'affaires dont le conseil est saisi lorsque leurs intérêts peuvent être en cause. L'objet de la législation dans ce domaine est de favoriser l'objectivité de la prise des décisions et non pas d'assurer que les représentants votent contre leurs propres intérêts:

L'objet (de la loi) est manifestement d'empêcher les conseillers de voter sur une affaire qui peut avoir une incidence sur leurs propres affaires et donc, influencer

2 Lord Esher, M.R. Allinson v. General Council of Medical Education and Registration, (1894), Q.B. 750, p. 758.

3. Nutton v. Wilson (1889), 22Q.B.D. 774, p. 748.

4 Rex ex rel. Scroggie v. Robb (1925), 57 O.L.R.23, p. 25.

leur jugement; le jugement d'un conseiller peut être influencée par une proposition visant à préserver sa responsabilité tout autant que par une proposition visant à y mettre fin, surtout lorsque d'autres personnes dans la même situation sont soustraites à cette même responsabilité.⁵

Ainsi, un conseiller municipal ne peut se défendre en affirmant qu'il n'était pas motivé par le désir de favoriser ses propres intérêts, car ce n'est pas là ce qu'on exige des titulaires de charges publiques:

Ce n'est donc pas un moyen de défense, pour un conseiller municipal, de voter pour ou contre la question. Il peut avoir voté dans le sens de son intérêt ou il peut avoir fait l'effort de voter en sens contraire. Cette dernière façon de faire peut être acceptable au plan moral, mais cela n'assure pas l'étude désintéressée du fond de la question à laquelle l'électeur est en droit de s'attendre de la part de ses représentants et que la loi ordonne.⁶

De même, la législation dans ce domaine ne vise pas à punir la corruption des titulaires de charges publiques et elle n'entre pas en ligne de compte uniquement en cas de corruption. La législation tente plutôt de garantir l'ouverture dans la conduite des affaires municipales.

Il n'est pas nécessaire de constater la corruption de la part du conseiller ou une perte réelle de la part du conseil. Dans la mesure où le membre ne respecte pas la norme de conduite prescrite par la loi, quelle que soit sa bonne foi ou la valeur de son motif, il contrevient à la loi.⁷

Bon nombre de lois comportent des clauses d'exception relatives à une erreur de jugement de bonne foi de la part du conseiller. Cela ne permet cependant pas une défense générale de bonne foi.

5 Brown v. Director of Public Prosecutions (1956) 2All E.R. 189 (Q.B.), p. 192.

6 Re Guimond and Sornberger (1980), 115 D.L.R. (3d) 321, Alta, C.A.) p. 330. Voir aussi Beaulieu c. Brisson (1948), C.S. 447; Guibord c. Dallaire (1931), 50 B.R. 440.

7 Re Moll and Fisher (1979), 97 D.L.R. (3d) 506 (Ont. Div. Ct.), p. 509.

En plus d'imposer la divulgation des intérêts personnels et certaines restrictions à la participation aux affaires municipales, certaines lois interdisent également aux représentants locaux de s'engager par contrat envers la corporation municipale dont ils sont membres. Un tel contrat serait en soi suspect car il impliquerait un conflit entre le devoir public et l'intérêt privé. Ainsi, les entrepreneurs auprès des municipalités sont souvent inéligibles aux charges municipales.⁸

La législation, non plus que le "common law", ne saurait viser tous les risques de préjugé. Il arrive souvent que l'on soit élu uniquement à cause de l'intérêt qu'on porte à certains dossiers. On reconnaît qu'il s'agit là d'un caractère nécessaire de la démocratie dont le droit ne devrait pas s'occuper:

Le candidat à une charge doit nécessairement se prononcer sur des questions jugées d'intérêt public; la force avec laquelle il exprime ses opinions, et même l'étroitesse de son point de vue, peuvent attirer les électeurs. C'est là une partie intégrante du processus démocratique sur lequel se fonde le gouvernement municipal. Une fois le candidat élu, s'il ne maintient pas les opinions qu'il a exprimées publiquement, il pourrait s'attirer la méfiance du public et même susciter un certain cynisme à l'égard du processus démocratique. Ce sont là, à mon avis, des facteurs de première importance dont il faut tenir compte lorsque l'on juge le préjugé chez les membres d'un conseil municipal.⁹

Ainsi, la législation qui vise à restreindre la participation aux affaires municipales par les parties intéressées et à restreindre en général l'éligibilité aux charges locales a uniquement pour objet d'assurer que les affaires dont sont saisis les conseils municipaux sont étudiées sur le fond d'une façon désintéressée. Elle ne tente pas d'empêcher les candidats d'avoir des opinions fermes au sujet de questions municipales sur lesquelles leurs intérêts matériels n'ont pas prise.

d) Royaume-Uni

Au Royaume-Uni, on s'en est en général remis aux règles tacites et aux coutumes pour éviter les conflits d'intérêts. Les

8 Marcoux c. Plante, (1976) B.R. Qué. 742, arrêt rendu en vertu de la Loi sur la fraude et la corruption dans les affaires municipales, S.R.Q. 1941, c. 214

9 Re. Campeau Corporation and the City of Calgary (1980), 112, D.L.R. (3d) 737 (Alta. C.A.) p. 751.

députés ne sont pas soumis à des restrictions importantes à l'égard des emplois extérieurs ou des intérêts commerciaux et, à la différence des États-Unis, ne sont pas régis par un code de conduite global. Comme on l'a signalé à l'égard de la démarche britannique: "Ce n'est que pour éviter les pratiques les moins honorables que le Parlement a jugé bon d'adopter des résolutions ou d'établir des règlements. Mais même ces règlements ne sont pas très complets et dans de nombreux cas, on a délibérément évité toute précision.¹⁰

Cependant, il faut aussi signaler qu'il existe au Royaume-Uni une longue tradition selon laquelle on s'occupe étape par étape des conflits d'intérêts. Par exemple, une résolution de la Chambre des communes en date du 2 mai 1685 définit l'acceptation d'un pot-de-vin par un député comme un manquement et un crime. De même, les règles à l'égard des autres formes de conflits d'intérêts ont été élaborées avec les années et se sont ajoutées à la tradition parlementaire britannique. À cet égard, la démarche anglaise à l'égard des conflits d'intérêts est analogue au "common law".

La différence d'approche entre le Royaume-Uni et les États-Unis tient en grande partie au fait que tant la politique que la bureaucratie sont davantage une carrière au Royaume-Uni. Cette différence a été expliquée comme suit:

Du fait des liens étroits entre le gouvernement et le Parlement en Grande-Bretagne et de la doctrine de la responsabilité ministérielle envers le Parlement, les ministres ont tendance à être également des politiciens de carrière. À la différence de ce qui se fait aux États-Unis, il ne s'agit pas d'ordinaire de personnes provenant du monde des affaires ou de l'industrie, par exemple, qui se joignent à un gouvernement pour la durée de son mandat avec l'intention de retourner à leur carrière extra-gouvernementale à la fin de ce mandat.

L'isolement des politiciens de carrière en Grande-Bretagne n'est toutefois pas total parce qu'on s'attend à ce que les députés aient des carrières extra-parlementaires pour suppléer à leur revenu.¹¹

10 L'Honorable Allan J. MacEachen, Président du Conseil privé, Les membres du Parlement et les conflits d'intérêts. (Juillet 1973), Ottawa, p. 11.

11 Service de recherche, Bibliothèque du Parlement, Ottawa (13 février 1981) Conflict of Interest Regulations in the United States, United Kingdom and Canada, p. 16-17.

Le cas de la fonction publique britannique est assez semblable: on ne s'en est pas remis à un code global de conduite; on se fie plutôt à l'autodiscipline de la bureaucratie.

Alors que la pratique britannique repose sur une législation qui date du tournant du siècle, la conduite et la discipline des fonctionnaires en Grande-Bretagne sont exposées en grande mesure dans des règlements du Trésor. Ces règlements ont été conçus par la fonction publique elle-même et sont administrés par elle.¹²

Les principes généraux de conduite à l'intention des fonctionnaires britanniques découlent d'une étude réalisée en 1928. Cette étude préconise l'opinion que la fonction publique peut et doit s'autodiscipliner. Le paragraphe 55 du rapport déclare:

La fonction publique, comme toute autre profession, a son code tacite d'éthique et de conduite dont la sanction la plus efficace est l'opinion publique de la fonction publique elle-même...¹³

De même, le paragraphe 59 déclare:

Nous nous contentons d'exposer ces principes généraux, que nous ne tentons pas de développer pour en faire un code détaillé... Les règles pratiques qui guident la conduite sociale dépendent... tout autant de l'instinct et de la perception des individus que de formules coulées dans le béton...¹⁴

Selon G.P. Wilson, l'approche britannique s'est toujours fondée sur la discrétion et le jugement des fonctionnaires. Cette approche se fie dans une très large mesure aux fonctionnaires eux-mêmes de même qu'aux chefs d'organismes.¹⁵

Le rapport de 1928, énonce également comme suit la règle générale à l'égard des conflits d'intérêts:

12 G.P. Wilson, "Conflicts of Interest in Public law in England," Acte du 6^e symposium international sur le droit comparé, tenu à Ottawa, du 28 au 30 août 1968, Faculté de droit, Université d'Ottawa, les Éditions de l'Université d'Ottawa, Ottawa, 1969. p. 318-19. Cité ibid.; p. 27.

13 Cité dans Service de recherche, Bibliothèque du Parlement, op. cit., p. 28.

14. Ibid.

15 Wilson, op. cit. p. 320, . cité ibid., p. 29

Le fonctionnaire ne doit pas subordonner son devoir à ses intérêts privés; mais il ne doit pas non plus se placer dans une situation où son devoir et ses intérêts viennent en conflit. Il ne doit pas se servir de ses affaires privées de façon à faire naître un soupçon d'abus de confiance...¹⁶

On trouve d'autres règles précises à l'égard des conflits d'intérêts à l'intention des fonctionnaires dans plusieurs lois, décrets, circulaires du Trésor, etc. En outre, bon nombre des restrictions imposées par ces règles sont souples en comparaison de celles des États-Unis. Par exemple, lorsqu'un fonctionnaire participe à l'adjudication d'un contrat gouvernemental, il doit révéler ce fait à son supérieur pour qu'une autre personne soit affectée à l'affaire. Cependant, il n'est pas absolument interdit à un fonctionnaire de signer un contrat avec son propre ministère. Il faudrait qu'un tel contrat soit approuvé par le chef de l'organisme, ce qui est sans doute improbable, mais néanmoins tout à fait possible et prévu par les règles.¹⁷

Il semble que les règles les plus complètes soient celles qui portent sur les emplois ultérieurs. Cependant, ici encore, la différence par rapport aux règles américaines, plus strictes, est énorme. La politique britannique sur les emplois ultérieurs tire son origine d'une note de service en date de 1937 sur l'acceptation des nominations commerciales par les fonctionnaires. Cette politique dispose que les hauts fonctionnaires doivent obtenir l'assentiment du gouvernement pour accepter des offres d'emploi auprès d'entreprises ou organismes:

- a) qui ont des liens contractuels avec le gouvernement;
- b) qui reçoivent des subsides ou l'équivalent du gouvernement;
- c) dont le gouvernement est actionnaire;
- d) qui reçoivent du gouvernement des prêts, des garanties ou d'autres formes d'assistance; ou
- e) avec lesquels les services, ministères ou directions du gouvernement ont, de façon régulière, une relation particulière

16 Cité par le Service de recherche, Bibliothèque du Parlement, op. cit.

17 Ibid. p. 29.

et auprès d'organismes semi-publics créés par le gouvernement ou le Parlement¹⁸.

Cette politique n'a jamais été modifiée. En 1975, le Premier ministre Wilson, après avoir déclaré que les règles étaient satisfaisantes, y a apporté deux additions. Un comité consultatif permanent a été créé et on a exigé un délai de trois mois avant qu'un fonctionnaire puisse occuper un poste à l'extérieur.

Il vaut la peine de noter qu'une note adressée en 1968 par le Trésor à la Commission royale d'enquête sur la Fonction publique déclarait que bien que la permission d'accepter un emploi à l'extérieur ait rarement été refusée, on avait évité les plaintes du public quant à des nominations données.¹⁹

Malgré l'absence de plainte, il n'y a aucune interdiction absolue de "faire volte-face". L'approbation est d'ordinaire accordée. En outre, le délai de trois mois est extrêmement bref compte tenu du délai de deux ans qui s'applique aux États-Unis et au Canada. Finalement, ces restrictions ne s'appliquent qu'aux niveaux supérieurs (c'est-à-dire à partir du niveau de sous-secrétaire et les niveaux supérieurs).

Des directives assez fouillées sur plusieurs domaines de l'éthique professionnelle se retrouvent dans deux documents, soit le Civil Service Pay and Conditions of Service Code, qui contient essentiellement des règles et des directives à l'intention de tous les fonctionnaires et le Establishment Officers Guide, qui donne aux cadres des directives parallèles mais plus étoffées. Ces deux documents ont récemment remplacé un document ancien et bien connu intitulé Estacode.

e) Australie

En Australie, les députés sont régis par les règlements permanents des deux Chambres. Les députés à la Chambre des représentants ne peuvent voter sur des questions à l'égard desquelles ils détiennent un intérêt pécuniaire direct qui n'est pas détenu en commun avec les autres sujets de la Couronne. En réalité, cette restriction n'est pas très contraignante, puisque le député peut voter s'il détient des actions très répandues.

18 "Acceptance of Outside Business Appointments by Crown Servants", Report of the Royal Commission on Standards of Conduct in Public Life, 1974-76, p. 193.

19 Service de recherche, Bibliothèque du Parlement, op. cit., p. 31.

Pour empêcher un député de voter, il faut prouver que son intérêt pécuniaire est direct et personnel et n'est pas partagé avec beaucoup d'autres personnes. Les députés qui détenaient des blocs importants d'actions de chemins de fer n'ont pas été empêchés de voter, en 1947, contre un projet de loi sur la nationalisation des chemins de fer parce que l'intérêt financier en cause ne leur était pas particulier mais était partagé par un secteur important de la population.²⁰

L'article 326 contient une clause plus contraignante:

Aucun membre ne peut faire partie d'un comité s'il est intéressé personnellement à l'enquête dont est saisi le Comité.²¹

On retrouve une disposition semblable dans le règlement permanent du Sénat australien.²²

Toutefois, même ces règlements ne se sont pas avérés très contraignants en pratique. En effet, seules les Chambres, et non les comités, ont le pouvoir d'empêcher un député de prendre part à une séance de comité. Dans un cas où un député semblait avoir un intérêt personnel (mais non financier) dans une affaire dont avait été saisi un comité, le président de la Chambre des représentants a refusé de donner une décision définitive, déclarant:

À mon avis, la présidence ne peut déterminer si oui ou non un membre est personnellement intéressé à l'enquête d'un comité et il ne convient pas que le président soit appelé à trancher. Le député doit se guider d'après ses propres sentiments dans l'affaire et d'après le respect qu'il se doit à lui-même et qu'il doit à la Chambre. Compte tenu de l'existence et du libellé du règlement, il est probable que si une question de ce genre doit

20 Service de recherche, Bibliothèque du Parlement, Conflict of Interest Rules for Parliamentarians in Australia, France and the Federal Republic of Germany", Ottawa, le 27 avril 1979, p. 3.

21 Article 326, Standing Orders of the House of representative, op. cit., p. 65.

22 Article 292, Standing Orders of the Senate, J.R. Odgers, Australian Senate Practice, Canberra, The Commonwealth Government Printer, 1977, p. 283.

être tranchée, c'est la Chambre elle-même qui le fera.²³

Le gouvernement n'a pas insisté, mais il a exprimé une certaine désapprobation.²⁴ Malgré cela, le député a décidé de siéger au comité.²⁵ De même, en 1970, le Procureur général informait les sénateurs qu'ils devraient décider eux-mêmes s'ils étaient en situation de conflit d'intérêts et comment ils devraient agir. Depuis 1976, les ministres australiens doivent déclarer leurs intérêts pécuniaires au Bureau du Premier ministre. Cependant, ces renseignements sont confidentiels et il n'y a aucune divulgation publique²⁶.

En général, nous concluons que bien que l'Australie se soit dotée de règlements sur les conflits d'intérêts, ou bien les règlements ne sont pas très contraignants ou bien ils n'ont pas été appliqués avec une très grande rigueur.

Quant aux fonctionnaires australiens, le principal document est le "Code of Conduct" approuvé par le gouvernement. Ce code expose dix grands principes, notamment:

- 1) Le titulaire d'une charge publique doit s'acquitter de ses fonctions de façon impartiale, sans se laisser influencer par la crainte ou par des faveurs.
- 3) Le titulaire d'une charge publique doit éviter les situations où ses intérêts privés, pécuniaires ou autres, sont en conflit avec ses fonctions publiques ou peuvent raisonnablement être réputés l'être.
- 4) Lorsque le titulaire d'une charge publique possède, directement ou indirectement, un intérêt qui est en conflit avec ses fonctions ou qui peut raisonnablement être réputé l'être, ou peut être réputé influencer indûment sa conduite dans l'exercice de ses fonctions à l'égard d'une affaire dont il est saisi, il doit divulguer cet intérêt selon les procédures établies. Si les circonstances se modifient après la première divulgation, de sorte que des faits nouveaux ou additionnels entrent en jeu, le titulaire doit divulguer ces nouveaux renseignements.

23 Debates in the House of Representatives of Australia, Canberra, 19 septembre 1963, p. 1178.

24 Ibid.

25 Service de recherche, Bibliothèque du Parlement, op. cit., p.6

26 Ibid. p. 9.

- 5) Lorsque les intérêts des membres de sa famille immédiate sont en cause, le titulaire d'une charge publique doit divulguer ces intérêts dans la mesure où il les connaît.
- 6) Lorsque le titulaire d'une charge publique possède un intérêt qui vient en conflit avec les fonctions de sa charge et si cet intérêt ne constitue pas une qualification prescrite pour cette charge, il doit aussitôt se dessaisir de cet intérêt, se faire libérer des fonctions en cause ou obtenir l'autorisation de son supérieur ou de ses collègues pour continuer à exercer ses fonctions.

Le titulaire d'une charge publique ne doit pas permettre à ses intérêts privés d'entraver l'exercice de ses fonctions officielles.²⁷

Comme en Grande-Bretagne, l'accent est mis sur l'autodiscipline.

Le code souligne l'importance de l'autoréglementation dans les questions de conflits d'intérêts. C'est à l'individu qu'il appartient de signaler tout conflit d'intérêts réel ou éventuel, pécuniaire ou autre; d'observer les principes exposés au code quant à ce qui peut constituer une inconduite et donner lieu à des mesures disciplinaires en vertu de la "Public Service Act".²⁸

D'autres règlements obligent les fonctionnaires à obtenir l'approbation de la Commission de la Fonction publique pour tout emploi qu'ils peuvent vouloir accepter à l'extérieur²⁹, interdisent l'usage de renseignements officiels à des fins non officielles³⁰ et interdisent de solliciter ou d'accepter des cadeaux dans le cadre de leurs fonctions officielles.³¹ En outre, on a adopté des règlements sur les emplois ultérieurs qui sont

27 Public Service Board, Personnel Management Manual (vol. 30, "Guidelines on Official Conduct of Commonwealth Public servants", Canberra, 1982, p. 25-6.

28 Ibid. p. 26

29 Ibid., p. 25-26

30 Ibid., p. 29

31 Ibid.

très semblables à ceux du Royaume-Uni.³²

f) Nouvelle-Zélande

La Nouvelle-Zélande semble avoir moins de règlements sur les conflits d'intérêts que n'importe quel autre gouvernement que nous avons examiné. Les documents dont nous disposons ne comportent par exemple aucune politique sur les activités ultérieures.

L'article 53 de la "State Services Act" contient à l'égard des emplois extérieurs une restriction similaire à celle de l'Australie. Cet article restreint également en quelque sorte les intérêts financiers qu'un fonctionnaire peut détenir.

Rien n'empêche un employé d'être membre ou actionnaire seulement d'une compagnie, d'une société ou de personnes enregistrées en vertu d'une loi.

Cependant, si les intérêts financiers d'un employé (y compris ses avoirs) dans une entreprise quelconque sont, de l'avis de la Commission, incompatibles avec l'exercice utile de ses fonctions officielles, l'employé peut être obligé de se dessaisir de ces intérêts.³³

Il est intéressant de signaler qu'aucune obligation ne semble être faite aux fonctionnaires de divulguer leurs avoirs financiers.

Le seul autre règlement susceptible de nous intéresser (à part l'activité politique) porte sur l'acceptation de dons ou de cadeaux. Le Manuel de la fonction publique déclare ce qui suit:

Un fonctionnaire ne doit pas, directement ou indirectement, solliciter ou accepter des dons ou des cadeaux d'un particulier intéressé, directement ou indirectement, à une affaire reliée aux fonctions de l'employé ou à la fonction publique...

Un fonctionnaire ne doit pas exiger d'honoraires, de récompenses ou de rémunération de quelque sorte que ce soit, autres que son traitement et ses allocations, pour les services rendus ou à rendre, pendant les heures

32 Ibid., pp. 33-4

33 State Services Commission, Public Service Manual (Section L) "Conduct of Employees," L 43. Voir aussi State Services Act 1962, art. 53(2)-(3).

normales de travail ou en un autre moment, à l'égard de la fonction publique.³⁴

Il est manifeste que le gouvernement de la Nouvelle-Zélande n'a pas jugé nécessaire de préparer un ensemble élaboré ou approfondi de directives sur les conflits d'intérêts.

g) États-Unis d'Amérique

En 1978, le Congrès adoptait la "Ethics in Government Act", qui prévoyait la création du "Office of Government Ethics" (Bureau de l'éthique dans le secteur public), section spéciale du Bureau américain de la gestion du personnel, chargée de surveiller le programme des normes de conduite de l'exécutif fédéral. En particulier, le Bureau est chargé de prévenir les conflits éventuels d'intérêts, c'est-à-dire les situations où les fonctionnaires pourraient être déchirés entre leur devoir de servir le public de façon impartiale et la possibilité d'un avantage personnel.

C'est en 1965 que l'exécutif fédéral a élaboré ses premières lignes directrices officielles sur les conflits d'intérêts et les normes d'éthique. Ces directives, exposées dans un décret (Executive Order 11222), servent de fondement aux règlements qui figurent à la Partie 735 du titre 5 du "Code of Federal Regulations". En général, elles interdisent aux fonctionnaires de solliciter ou d'accepter des cadeaux, des prêts ou des faveurs particulières de toute partie qui puisse être économiquement, juridiquement ou autrement affectée de façon substantielle par l'entremise du fonctionnaire ou par ses actes officiels.

La loi interdit en outre aux employés de faire quoi que ce soit qui puisse aboutir ou sembler aboutir:

- à se servir d'une charge publique pour un avantage personnel;
- à donner un traitement de faveur à un organisme ou à un groupe;
- à nuire à l'efficacité du gouvernement;
- à prendre une décision gouvernementale sans passer par la filière officielle;
- à perdre l'impartialité d'action; ou

34 State Services Commission, Public Service Manual (Section L) "Conduct of Employees," L 43. Voir aussi State Services Act 1962, art. 53 (2)-(3), L. 60-61.

- à miner d'une façon ou d'une autre la confiance du public en l'intégrité du gouvernement.

Les avocats et les analystes du Bureau non seulement font respecter les politiques de l'exécutif à l'égard des conflits d'intérêts, mais contrôlent les exigences gouvernementales en matière de divulgations financières, les règlements sur les emplois ultérieurs et les programmes de sensibilisation. En outre, le Bureau émet des opinions et des conseils sur certains problèmes d'éthique.

Au chapitre de la divulgation financière en vertu de la "Ethics in Government Act", le Bureau est chargé de surveiller deux sortes de déclarations financières exigées de l'exécutif fédéral. La première vise les fonctionnaires du palier GS-15 et des paliers inférieurs qui participent à des contrats, des achats, des subventions ou des subsides ou dont les décisions ont des répercussions économiques sur toute entreprise non fédérale et qui doivent déposer un rapport confidentiel sur leur situation financière. À moins que le directeur d'un organisme ne démontre une bonne raison d'agir autrement, aucun renseignement contenu dans ces déclarations ne peut être publié. La seconde catégorie comprend les échelons supérieurs de l'exécutif, y compris le Président et le Vice-Président des États-Unis. Ceux-ci doivent déposer un rapport public complet, le 15 mai, portant sur le revenu général, les actifs et les passifs au cours de l'année civile précédente. Ces déclarations sont rendues publiques dans les 15 jours du dépôt, soit par l'organisme en cause ou, dans certains cas, par le Bureau de l'éthique dans le secteur public.

Au chapitre des charges ultérieures, en fonction des dispositions de la loi, le Bureau a publié un ensemble complet de règles régissant les activités des anciens employés fédéraux. Ces règles visent à empêcher les conflits d'intérêts chez les personnes qui travaillent dans le secteur privé après avoir fait partie du secteur public.

Parmi les restrictions à cet égard, on note:

- L'ancien employé, sa vie durant, ne peut représenter qui que ce soit à l'égard d'une question dont il s'est occupé personnellement et substantiellement alors qu'il était au gouvernement.
- L'ancien employé ne peut, pendant deux ans, représenter qui que ce soit à l'égard d'une affaire dont il avait la "responsabilité officielle" alors qu'il était au gouvernement. La responsabilité officielle est définie de façon très précise dans la "Ethics in Government Act".

- Certaines interdictions s'appliquent aux anciens employés du niveau exécutif, aux anciens militaires de rang 0-9 ou de rang supérieur ainsi qu'aux titulaires de rang GS-17 ou de rang supérieur dont l'ancien poste comportait des pouvoirs décisionnels importants ou des responsabilités de surveillance, selon la détermination faite par le Bureau de l'éthique. Il est notamment interdit à ces anciens titulaires: 1) pendant deux ans, d'aider à représenter en personne qui que ce soit dans une procédure portant sur une question dont l'ancien titulaire s'était occupé personnellement et substantiellement alors qu'il était au gouvernement et 2) pendant un an, de tenter oralement ou par écrit d'influencer son ancien organisme au nom de qui que ce soit sur quelque affaire que ce soit. (Cependant, le Bureau peut juger que certains bureaux ou divisions d'un organisme ont des fonctions distinctes de celles du reste de l'organisme. Dans de tels cas, il peut être interdit aux anciens employés de communiquer avec le service pour lequel ils ont travaillé, mais ils sont libres de communiquer avec d'autres services du même organisme.)

Le département de la Justice, le Bureau de l'éthique et l'organisme en cause sont chargés de l'application de ces règles.

Le programme américain met fortement l'accent sur la sensibilisation. Afin de tenir les fonctionnaires fédéraux au courant du programme d'éthique du gouvernement, chaque organisme désigne un fonctionnaire responsable de l'éthique qui distribue les nouveaux renseignements, répond aux questions concernant les conflits d'intérêts et sert d'agent de liaison avec le Bureau de l'éthique. En outre, le personnel du Bureau visite les organismes pour leur fournir de l'aide et s'assurer que les lois sont respectées.

Bien que le Bureau de l'éthique donne des consultations officielles à l'égard de questions particulières, il lui arrive plus souvent de donner des conseils officieux. Les fonctionnaires du gouvernement ou les particuliers qui ont une question d'éthique à poser à l'égard d'un organisme donné doivent d'abord communiquer avec le fonctionnaire désigné de l'organisme avant de s'adresser au Bureau de l'éthique.

En conclusion, nous signalons que la "Ethics in Government Act", adopté par le Congrès en 1978, devait devenir caduque au bout de cinq ans; c'est pourquoi, à la fin de 1983, la loi a dû être autorisée de nouveau par le Congrès, sans quoi elle aurait été abrogée et le Bureau de l'éthique aurait cessé d'exister. Cela n'aurait pas pu arriver plus à-propos pour les fins de notre étude. Deux comités du Sénat et un comité de la

Chambre des représentants ont été saisis de cette loi et ont discuté longuement les points forts et les points faibles révélés par cinq années d'expérience. Cet examen en profondeur a abouti à plusieurs modifications à la loi visant à combler des lacunes qui n'avaient pas été remarquées lors de l'adoption du système cinq ans auparavant. L'étude des comptes rendus de ces débats nous a été des plus profitable.

h) Façons d'aborder les conflits d'intérêts et les normes de conduite dans le secteur privé.

1) Professions

Nous avons examiné la façon dont sont traités les conflits d'intérêts par le code de conduite ou d'éthique de plusieurs professions, soit le droit, la médecine, la comptabilité et le génie. Ces quatre professions sont parmi les plus visibles et les plus anciennes et elles ont une longue expérience des questions de conflits d'intérêts. Il ne s'agit nullement d'un inventaire complet, mais d'une présentation générale des diverses façons dont les professions ont abordé ce dossier.

Génie. Les ingénieurs professionnels sont régis par des associations professionnelles. Nous avons examiné les codes d'éthique de quatre de ces associations. Bien qu'ils ne soient pas identiques, ils traduisent une préoccupation commune à l'égard des conflits d'intérêts auxquels un ingénieur pourrait devoir faire face.

Par exemple, l'Ordre des ingénieurs du Québec déclare qu'un ingénieur doit préserver en tout temps son indépendance professionnelle et éviter toute situation qui pourrait le mettre en conflit d'intérêts. De même les codes des ingénieurs professionnels de l'Alberta exigent que les membres évitent les conflits d'intérêts. Les ingénieurs doivent également divulguer aux clients ou aux employeurs tout conflit d'intérêts qui pourrait se présenter. Dans ces provinces, un ingénieur peut maintenir sa relation avec un client malgré un conflit d'intérêts, à la condition de l'avoir déclaré au client et que celui-ci l'ait autorisé à poursuivre.

Au plan des détails, les codes mentionnent certains types de conflits d'intérêts que pourrait rencontrer un ingénieur. Le code d'éthique de l'Association des ingénieurs professionnels de l'Ontario est peut-être le plus complet à cet égard. Il déclare par exemple que les ingénieurs ne devraient pas être intéressés aux fournitures ou à l'équipement utilisés par l'employeur et qu'ils ne devraient pas non plus servir d'ingénieurs-conseils pour un projet dont ils sont également l'entrepreneur, à moins de divulgation.

Alors que les associations provinciales régissent la conduite des ingénieurs dans chaque province, l'Association des ingénieurs-conseils du Canada dispose de certains pouvoirs sur les firmes qui en sont membres. C'est pourquoi l'Association a préparé un code, le "Code of Consulting Engineering Practice". Ses pouvoirs disciplinaires sont assez limités, car elle ne peut que réprimander ou radier une firme membre.

Le code de l'Association contient deux règles qui portent expressément sur les conflits d'intérêts. La première stipule que les membres doivent s'acquitter de leurs fonctions professionnelles avec intégrité et une complète loyauté envers les clauses de leur affectation. Cela pourrait s'interpréter comme enjoignant aux membres d'éviter les conflits d'intérêts. La seconde règle demande aux membres de divulguer tout conflit d'intérêts à leurs clients.

Comptabilité. Les codes de conduite des comptables agréés sont établis par les chapitres provinciaux de l'Institut canadien des comptables agréés. Les règles de conduite professionnelle du chapitre de l'Ontario précisent que la profession se caractérise par un point de vue essentiellement objectif. En outre, les praticiens acceptent qu'ils doivent subordonner leurs intérêts personnels au bien public.

Il y a ici deux notions fondamentales susceptibles d'une large application. En premier lieu la notion d'objectivité et d'absence d'esprit partisan dans l'exercice de son travail et en second lieu, le sentiment d'une responsabilité envers le public. Non seulement ces deux idées sont-elles pertinentes pour toutes les professions, mais elles s'appliqueraient aux fonctionnaires.

Les règles de conduite traitent ensuite d'une façon plus précise des conflits d'intérêts. Les exigences de la société envers ses institutions obligent les comptables agréés à être objectifs et à se conduire avec intégrité dans la prestation de leurs services professionnels. Il est donc essentiel qu'un membre de la profession ne subordonne pas son jugement professionnel à la volonté d'autrui et qu'il exprime ses conclusions avec honnêteté et impartialité, puisque le public doit être assuré que le comptable agréé est libre de tout conflit d'intérêts.

Puisque le public doit être protégé contre tout conflit d'intérêt impliquant des comptables, la profession doit appliquer le critère de l'homme raisonnable pour juger si l'indépendance ou l'objectivité d'un praticien ont été compromises. Selon les règles:

Tout membre engagé pour exprimer une opinion sur des états financiers doit se libérer de toute influence, de tout intérêt ou de toute relation à l'égard des affaires de ses clients qui nuit à son jugement professionnel ou

à son objectivité ou qui, de l'avis d'un observateur raisonnable, a cet effet.

Les firmes comptables peuvent également avoir leur propre code qui traite de la conduite professionnelle et des conflits d'intérêts. Par exemple, une firme importante a préparé, à l'intention de son personnel professionnel, un guide où il est indiqué que les associés et le personnel doivent respecter les règles de conduite professionnelle établies par les instituts ou les ordres provinciaux de comptables agréés et de conseillers en gestion.

Ce guide expose ensuite des règles particulières à certaines situations. Par exemple, les associés ne doivent pas accepter de cadeaux d'un client. De même, ils ne peuvent détenir des actions ou des titres des sociétés clientes. Signalons que cette firme exige que les membres du personnel de vérification avertissent leur supérieur ou un associé s'ils sont affectés à une vérification auprès d'une société où ils ont déjà travaillé comme employés, où un de leurs parents est employé, ou encore lorsqu'un de leurs parents est employé par un concurrent du client. Cette exigence s'apparente aux lignes directrices gouvernementales sur les emplois ultérieurs.

Médecine. Au Canada, les médecins détiennent une licence provinciale. Cependant, leur seul code de conduite est le Code d'éthique promulgué par l'Association médicale du Canada (AMC).

Le code d'éthique de l'AMC ne traite pas expressément de la question des conflits d'intérêts. Cependant, plusieurs des articles du code traitent de situations concrètes qui pourraient être considérées comme une source éventuelle de conflit d'intérêts. Par exemple, le code déclare que le médecin, avant d'examiner un malade au nom d'un tiers, devrait communiquer au malade sa responsabilité légale envers ce tiers.

À l'égard des dispositions financières, les médecins doivent éviter tout motif de bénéfice personnel lorsqu'ils commandent des médicaments, des examens et des analyses, etc. Ainsi, il serait manifestement interdit à un médecin d'être propriétaire d'une clinique radiologique à laquelle il pourrait envoyer ses malades. En même temps, les médecins doivent refuser tout paiement pour leurs services provenant de personnes autres que le malade. Le code d'éthique déclare en outre que le médecin, lorsqu'il témoigne devant un tribunal, doit reconnaître qu'il doit aider la cour à en arriver à une décision juste.

Certains pourraient mettre en doute l'efficacité de ce code. Il peut y avoir des cas où certains médecins prescrivent des traitements inutiles ou reçoivent de temps à autre des échantillons de médicaments de sociétés pharmaceutiques. Quant aux professionnels de la médecine qui témoignent en cour, la

préoccupation de justice ne semble pas aussi claire en pratique que dans le code. Par exemple, dans les affaires criminelles, les psychiatres s'identifient souvent soit à la poursuite soit à la défense. Il semble exister certaines pratiques indésirables que le code d'éthique n'a pas complètement éliminé.

Droit. Les avocats canadiens sont régis par les barreaux des provinces, qui ont chacun leur code d'éthique professionnelle. En outre, l'Association canadienne du barreau (ACB) a publié son propre code.

Le code d'éthique professionnelle de l'ACB traite peut-être plus en profondeur l'éthique professionnelle et le conflit d'intérêts que celui de toute autre association professionnelle. La règle générale est que les avocats :

ne doivent ni conseiller ni représenter les deux côtés d'un litige et, sauf s'ils ont convenablement divulgué la chose et obtenu un consentement du client... ne devraient pas agir ou continuer d'agir dans une affaire où il existe ou risque d'exister un conflit d'intérêts."

L'intérêt en conflit est celui qui risque d'entraver le jugement de l'avocat ou sa loyauté envers un client ou celui que l'avocat pourrait être porté à préférer aux intérêts du client.

Le code ajoute des commentaires illustrant les diverses situations qui pourraient se produire. Les conflits d'intérêts ne se limitent pas aux affaires financières des avocats. Le code traite également de l'obligation de divulguer les conflits d'intérêts au client. Dans certains cas, le client peut, à juste titre, conserver les services d'un avocat en dépit d'un conflit d'intérêts. Dans d'autres cas, l'avocat peut devoir se récuser complètement. Le code laisse une place considérable au jugement professionnel, d'après les circonstances du cas.

Diverses études d'avocats ont publié leurs propres politiques pour compléter le code de leur barreau. Par exemple, une importante firme canadienne a préparé des directives précises portant, notamment, sur les emprunts au client, le commerce des titres publics des clients et des placements dans l'entreprise des clients autrement que par des titres cotés en bourse.

Les avocats semblent avoir l'ensemble le plus complet de directives en matière d'éthique professionnelle, fondées sur de nobles principes d'honnêteté et d'intégrité. Cependant, cela n'a pas empêché la méfiance ou les soupçons du public à leur égard. Les profanes croient, à des degrés divers, que les avocats ne respectent pas toujours leurs principes et ne sont pas toujours dignes de confiance.

Il y a eu un exemple saisissant pendant l'affaire "Watergate". On a souligné le fait qu'un grand nombre des conspirateurs étaient des avocats. Lorsque le Procureur général John Mitchell a été inculpé et trouvé coupable d'actes criminels, la réputation de la profession a été durement touchée. Même si bon nombre des avocats coupables ont été radiés du barreau, il demeure que les nobles codes d'éthique et de conduite n'ont pas empêché que des infractions soient commises. On pourrait faire valoir que la moralité et l'intégrité des avocats n'est pas supérieure à celle des autres membres de la société et que leur comportement professionnel peut être influencé par leurs faiblesses personnelles et l'appât du gain.

Une telle attitude peut tenir en partie à la nature des grandes professions traditionnelles, qui s'auto-réglementent. Les avocats, les médecins, les comptables, les ingénieurs, etc. oeuvrent tous dans un domaine complexe de spécialisation qui est quelque peu mystérieux pour le profane. Le fait que ces professions s'auto-réglementent contribue à donner l'impression qu'elles ont un monopole de connaissances particulières. On peut aussi faire valoir un argument contraire. Cependant, les codes professionnels et les recours ne suffisent pas à garantir la confiance et le bien-être du public.

Il pourrait y avoir à cela deux raisons. En premier lieu, les codes d'éthique professionnelle pourraient être incomplets à l'égard des conflits d'intérêts. Cependant, notre examen des divers codes professionnels montre une préoccupation générale, uniforme et raisonnablement profonde d'éviter cela. En général, les codes d'éthique professionnelle se préoccupent d'une façon appropriée et satisfaisante de ce problème. La seconde raison possible tient à la mesure dans laquelle les associations professionnelles sont prêtes à appliquer les codes à leurs membres. Étant donné que les associations professionnelles se réglementent elles-mêmes et que les codes demandent beaucoup de respect et même de confraternité entre les membres, il n'est pas étonnant que l'application des codes de conduite ne soit pas toujours très rigoureuse. Le principal objectif des professionnels est d'exercer une profession, non pas d'administrer d'autres personnes qui font la même chose. Enfin, la notion même de jugement professionnel implique une confiance en l'honneur et en l'intégrité des praticiens.

Nous concluons donc que les cas où le public n'a pas été convenablement protégé contre les abus de privilège découlent probablement des caractéristiques des professions auto-réglementées - leur homogénéité, leur tendance à faire bande à part et le contrôle qu'elles exercent sur des connaissances techniques cruciales. Étant donné ces caractéristiques, on peut aisément comprendre qu'il leur soit difficile d'appliquer les codes de conduite dans tous les cas avec toute la vigueur nécessaire. Cela étant dit, il faut ajouter que le dossier de la grande majorité des professionnels est sans tache.

Les codes professionnels semblent assez complets au chapitre des conflits d'intérêts. Les règles sont souvent exposées de façon assez générale mais, à notre avis, c'est ainsi qu'il faut faire. Les difficultés qui se sont présentées à l'égard de leur application semblent découler d'un manque de motivation ou sont attribuables aux rouages administratifs plutôt qu'à des lacunes intrinsèques.

Certains des facteurs qui empêchent les professionnels d'imposer des mesures disciplinaires à l'un des leurs n'existent pas dans la fonction publique. Le gouvernement n'est pas un ensemble homogène de praticiens indépendants. On n'y trouve pas la même attitude confraternelle que dans les grandes professions. En outre, les fonctionnaires sont tous des employés de la Couronne. C'est là une situation très distincte de celle des associés d'une entreprise professionnelle. Ceux-ci sont à leur propre compte, ce qui ajoute à leur indépendance.

Néanmoins, la fonction publique devra s'assurer que tout code qu'elle adopte puisse être appliqué. Si on s'en remet aux gestionnaires (sous la responsabilité des sous-ministres et des chefs des organismes) pour appliquer un tel code, il pourrait y avoir des problèmes d'uniformité de traitement aussi bien que de motivation. En termes simples, certains gestionnaires pourraient n'attacher qu'une importance toute relative à la question des conflits d'intérêts.

2) Sociétés commerciales

On croit en général que le secteur privé se préoccupe beaucoup moins des conflits d'intérêts et, d'une façon plus générale, de la moralité commerciale. Cette perception peut dépendre dans une certaine mesure du fait que le secteur privé est effectivement privé et ne comporte pas cet élément de confiance publique qu'entraîne le travail gouvernemental. Il n'est donc pas étonnant que certaines des sociétés avec lesquelles nous avons communiqué dans le cadre de notre examen des pratiques du secteur privé ne disposaient pas de code d'éthique ni de politique à l'égard des conflits d'intérêts. Pourtant, nous avons reçu des exemplaires de bon nombre de codes d'éthique commerciale. Ceux-ci proviennent en général de sociétés importantes qui ont la main-d'oeuvre et l'expertise nécessaires pour les élaborer.

Contrairement à la notion que tout est permis dans le secteur privé, les grandes sociétés, dont les actions sont traitées en bourse et qui comptent un grand nombre d'employés, ont besoin de directives sur l'éthique professionnelle. Les employés de ces sociétés sont considérés avoir des responsabilités et des devoirs de confiance envers les actionnaires et l'ensemble de l'organisme. Ils doivent alléger à leur société d'abord et doivent donc être libres d'intérêts ou de rapports qui puissent

nuire aux intérêts de cette société. Non seulement les employés doivent-ils éviter les conflits réels, mais aussi les apparences de conflits qui pourraient ternir leur propre image ou celle de l'entreprise.

La plupart des codes de grandes sociétés que nous avons étudiés traitent du même genre de questions. Par exemple, on se préoccupe généralement d'assurer que les employés ne soient pas intéressés à la fourniture de biens ou de services à l'entreprise. De même, les sociétés privées ne veulent manifestement pas que leurs employés détiennent un intérêt dans l'entreprise d'un concurrent. Une autre préoccupation fréquente concerne les paiements aux fonctionnaires gouvernementaux ou aux clients. En général, on ne peut donner, payer, promettre ou offrir, directement ou indirectement, quoi que ce soit de valeur (y compris les paiements au comptant, les cadeaux, les faveurs ou les réceptions) à un fonctionnaire gouvernemental, à un client ou à un client éventuel aux fins d'obtenir un traitement de faveur.

Au moins deux sociétés ont des codes qui traitent des contributions politiques. Les lois américaines sur les campagnes électorales interdisent les contributions politiques de la part des sociétés. Les employés qui travaillent dans des juridictions, aux États-Unis ou ailleurs, où les contributions politiques des sociétés sont illégales peuvent faire des contributions politiques personnelles aux candidats et aux organismes de leur choix. Naturellement, aucun employé ne devrait faire une contribution personnelle en vue d'aider l'entreprise à obtenir ou à conserver des affaires.

Les codes des sociétés ne traitent pas généralement en détail des conflits d'intérêts, car on ne saurait cerner tous les cas précis qui pourraient se produire. Cependant, ils énoncent les principes de base d'une façon claire et directe; ces principes sont conformes à ceux que le gouvernement a adoptés et que nous considérons appropriés.

3) Codes d'éthique commerciale

Lors de nos rencontres, nous avons entendu des hauts fonctionnaires bien informés exprimer, avec beaucoup de conviction, l'avis que les normes de conduite dans le secteur public devaient être plus élevées que dans le secteur privé - ce qui sous-entend que tout est permis dans le monde des affaires.

On ne peut se fier à de telles généralisations, parce qu'elles ne tiennent pas compte de la grande variété des situations réelles; nous avons pu constater le cas de sociétés du secteur privé qui avaient des codes d'éthique très approfondis et qui s'y conformaient rigoureusement. Les douzaines de sociétés qui

nous ont fourni des exemplaires de leur code de conduite et de leur politique sur les conflits d'intérêts constituent des exemples remarquables de ce qui est possible.

Une société importante du domaine des ressources naturelles souligne que pour elle la question des conflits d'intérêts, de même que la rigoureuse observance des lois sur les coalitions, font partie de l'ensemble de l'éthique professionnelle dans la société. Cette société est fière de sa tradition de respect des principes et tâche de maintenir les normes les plus élevées de la pratique commerciale. La réputation de l'entreprise repose sur le comportement de chaque personne qui y travaille; en conséquence, on attache la plus grande importance à la communication correcte et régulière de ces objectifs aux employés. Le programme est revu chaque année par un comité interne chargé d'évaluer l'efficacité de cette communication.

Cette société, qui est typique de bon nombre de sociétés canadiennes, communique ses opinions sur l'éthique professionnelle à tous les employés au moyen d'une publication intitulée Corporate Ethics : A Statement of Role and Principles. Cette publication est distribuée aux employés au moment de l'embauchage et à divers moments pendant leur carrière. Elle s'accompagne d'une lettre du président directeur-général pour bien faire comprendre toute l'importance que la société accorde aux questions d'éthique professionnelle.

Il existe évidemment un groupe particulier d'employés qui, par leur rôle de cadre ou parce qu'ils sont exposés à des renseignements confidentiels dans l'exercice de leurs fonctions, sont davantage exposés à des situations qui peuvent entraîner des conflits d'intérêts. Dans le cadre des activités de vérification et d'examen de cette société, on demande à ces employés de signer chaque année une déclaration attestant qu'ils observent les politiques de la compagnie en matière d'éthique professionnelle, de conflits d'intérêts et dans les domaines connexes.

La force de cette démarche semble tenir à ce que, en premier lieu, la société tente de rendre son code aussi explicite que possible pour les employés et, en second lieu, que la société prévoit un mécanisme de counselling dans les domaines qui peuvent sembler ambigus ou peu clairs aux employés. Il ne fait aucun doute que c'est à l'employé que revient la responsabilité de la divulgation.

Après avoir étudié les programmes et les méthodes de diverses sociétés comme celle-ci, nous concluons que dans bon nombre de cas, les sociétés d'État et les ministères du gouvernement fédéral auraient beaucoup à apprendre du secteur privé, notamment la reformulation des règles pour les rendre claires, l'usage de codes complémentaires, le fait d'assurer une orientation explicite dans des cas particuliers, d'inciter

davantage les employés à demander des conseils à l'égard des problèmes qui se posent ainsi que de renforcer le rôle de sensibilisation à l'égard des règles portant sur les conflits d'intérêts.

CHAPITRE 11

EXAMEN DE PROBLÈMES PARTICULIERS

Avant de présenter les principales recommandations, il est tout à fait indiqué d'examiner les répercussions qu'ont les règles régissant les conflits d'intérêts sur des groupes particuliers de titulaires de charges publiques et sur un certain nombre de questions bien précises, notamment a) la protection des renseignements personnels et la confidentialité, b) les organismes dont le mandat est de courte durée, c) l'investissement d'argent et la propriété de biens par des titulaires de charges publiques, d) les titulaires de charges publiques ayant un autre emploi à l'extérieur du gouvernement, e) la nature du "lobbying" dans le système politique canadien, f) l'application des règles aux conjoints et aux membres de la famille, g) les renseignements confidentiels et l'obligation de témoigner, h) les sanctions et pénalités, et i) les relations entre les secteurs public et privé.

a) Protection des renseignements personnels et confidentialité

L'adoption de la Loi sur la protection des renseignements personnels et de la Loi sur l'accès à l'information n'a pas eu de répercussion sur les procédures de traitement des dossiers et des documents concernant l'administration des lignes directrices relatives aux conflits d'intérêts.

Les dossiers personnels et confidentiels concernant les personnes nommées par le gouverneur en conseil, les ministres de la Couronne et leur personnel soustrait ne peuvent toujours pas être consultés par le public, sous aucun prétexte, et sont traités comme des documents portant une cote de sécurité. Les seuls documents auxquels le grand public peut avoir accès sur demande sont ceux placés dans le Registre public au Bureau du sous-registraire général adjoint.

b) Organismes dont le mandat est de courte durée

Les organismes dont le mandat est de courte durée comme les commissions royales et les groupes d'étude sont créés par le gouvernement pour une variété de raisons. Leur utilité réside dans le fait qu'ils permettent d'examiner rapidement et à peu de frais des sujets particuliers. Ils sont institués par divers moyens, notamment les lois en place, la prérogative dont jouit le Premier ministre et la Loi sur les enquêtes. Le type d'organisme créé et sa raison d'être détermineront dans une large mesure ses besoins en personnel. Est-il à-propos dès lors de soumettre le personnel de ces organismes à un régime de réglementation en matière de conflits d'intérêts?

Dans bien des cas, les personnes nommées à un organisme dont le mandat est de courte durée viennent de l'extérieur de la fonction publique. À la fin de leur mandat, elles retournent habituellement à la vie privée. L'imposition de lignes directrices sur la période après-mandat comportant une phase de transition compliquerait le recrutement par le gouvernement de personnes ayant les compétences nécessaires. De plus, il ne serait pas raisonnable dans tous les cas de leur demander d'abandonner leurs intérêts et de renoncer à leurs postes d'administration pour une période très courte.

La nature du travail de l'organisme doit aussi être examinée attentivement. Si des personnes de l'industrie des pêches sont nommées pour mener une enquête sur certaines pratiques en matière de pêche, il pourrait exister une possibilité de conflits d'intérêts. On pourrait très bien leur demander de se départir temporairement de leurs intérêts dans cette industrie au moyen de la fiducie. Par contre, si un groupe se voit chargé d'étudier les conséquences du déménagement d'une ambassade d'une ville à l'autre à l'étranger, la possibilité de conflit est faible et probablement inexistante.

En résumé, on ne peut établir de règles d'application générale. Le Conseiller en éthique devrait être consulté dans tous les cas pour s'assurer de l'importance d'un conflit d'intérêts.

c) Investissements et propriété de biens par les titulaires de charges publiques

1. Les investissements

En vertu des lignes directrices actuelles, les ministres et les personnes nommées par le gouverneur en conseil doivent placer en fiducie ou vendre toutes les actions qu'ils détiennent dans des sociétés cotées en bourse ainsi que tous les autres biens réglementés. Les fonctionnaires sont aussi tenus de faire de même lorsque leurs avoirs entrent ou risquent d'entrer en conflit avec leurs fonctions officielles.

Selon les lignes de conduite à l'intention des personnes nommées par le gouverneur en conseil, la plupart des fonds mutuels sont considérés comme des biens exemptés qui ne sont pas soumis aux exigences de déssaisissement s'ils sont détenus aux fins d'un revenu de retraite. D'autre part, les lignes directrices à l'intention des ministres considèrent tous les fonds mutuels comme des biens exemptés. Ils sont assimilés à une fiducie sans droit de regard puisque l'une de leurs caractéristiques essentielles est qu'ils sont gérés par une autre personne, sans consultation avec le propriétaire.

La Tradex Investment Fund Limited est une de ces sociétés de fonds mutuels qui investit dans des titres de

compagnies et qui vend continuellement ses actions. La gestion de l'actif de la société est entre les mains d'une firme d'experts-conseils en investissement. Seuls les titulaires de charges publiques ou leur famille peuvent détenir des actions de Tradex.

Au cours des dernières années, la majorité des administrateurs engagés par cette société provenait du ministère de l'Industrie et du Commerce et de Statistique Canada. Certains agents de ces ministères ont accès à des renseignements confidentiels concernant l'actif et la santé financière de sociétés. Les administrateurs et les gestionnaires ont pris un certain nombre de mesures en vue d'éviter que l'on accuse les hauts fonctionnaires d'utiliser des renseignements d'initiés pour guider les décisions de Tradex en matière d'investissements. La déclaration suivante figure dans le prospectus de la société Tradex depuis cinq ans :

En vertu d'un accord prenant effet le 5 juin 1969, la Société a retenu les services de la firme Sceptre Investment Counsel Limited (nommé ci-après la Investment Counsel) qui agira en tant qu'expert-conseil en investissement afin de gérer son portefeuille d'investissement. Celle-ci choisit, achète et vend les valeurs du portefeuille de la Société et en assure une surveillance continue. L'accord prévoit, conformément à la restriction stipulée dans les lettres patentes de la Société que la Investment Counsel ne cherchera pas à obtenir, recevoir ou utiliser des renseignements ou conseils qui proviendraient directement ou indirectement d'un administrateur ou d'un actionnaire de la Société. Le but de cette disposition est d'empêcher qu'un administrateur ou un actionnaire ait une influence sur les décisions concernant l'achat ou la vente de valeurs de la Société. Le conseil d'administration, par son comité de liaison composé d'experts-conseils en investissement, évalue régulièrement le travail de la Investment Counsel mais comme il est indiqué dans les lettres patentes, il ne lui fait aucune recommandation concernant la vente ou l'achat de n'importe quel titre en particulier. (Le soulignement est ajouté)

Nous avons appris que la société Tradex est considérée de la même façon que les autres sociétés de fonds mutuels en ce qui a trait à la question des conflits d'intérêts.

Le Bureau du sous-registraire général adjoint, dans l'exécution de ses fonctions, est amené à prendre connaissance d'une vaste gamme de plans d'investissement. Il a préparé un certain nombre de notes internes afin de familiariser son personnel avec les véhicules d'investissements multiples et complexes dont les Canadiens peuvent maintenant se prévaloir et leur permettre de déterminer s'ils sont compatibles avec les lignes de conduite en matière de conflits d'intérêts.

2. La possession de biens immobiliers

En général, les titulaires de charges publiques sont soumis aux mêmes règles que d'autres travailleurs en ce qui concerne la possession de biens immobiliers dans les cas où des conflits d'intérêt pourraient surgir. Cependant, des règles et problèmes particuliers les visent spécifiquement.

Certaines personnes nommées par le gouverneur en conseil sont tenues d'être des fermiers afin de satisfaire aux exigences requises pour leur nomination. Elles font alors une déclaration publique concernant leur exploitation et un échange de lettres a lieu à ce sujet entre elles, le ministre responsable et le sous-registraire général adjoint. La loi créant l'organisme dans ce cas a plus de poids que les lignes de conduite en matière de conflits d'intérêts.

Si une ferme est achetée par un titulaire de charge publique qui sait que le gouvernement a l'intention d'acheter le terrain à un moment donné, il y a de fortes possibilités qu'il soit présumé avoir utilisé des renseignements officiels afin de servir ses propres intérêts.

Il y a un certain nombre de cas particuliers où la propriété de biens immobiliers doit être minutieusement examinée. Toute opération commerciale entre le gouvernement et le titulaire d'une charge publique concernant l'achat et la vente de biens immobiliers soulève diverses questions, que O.P. Dwivedi présente de la façon suivante:

Les fonctionnaires, tout comme d'autres citoyens, peuvent acquérir des biens immobiliers ou s'en départir par location, hypothèque, achat, vente, don ou d'autres moyens, et il n'est pas nécessaire d'obtenir une autorisation du gouvernement pour ce faire. Mais on ne peut acheter d'un fonctionnaire ou lui vendre des biens appartenant au gouvernement sans obtenir l'approbation officielle du Conseil du Trésor. De plus, par tradition, les fonctionnaires n'ont pas le droit de participer à des ventes aux enchères de biens du gouvernement s'ils travaillent pour le ministère qui organise la vente aux enchères. À part cette restriction non officielle, il n'existe aucune autre interdiction concernant l'achat ou la vente de biens par des fonctionnaires. Cette lacune peut être une cause de corruption chez certains hauts fonctionnaires. Il y a eu quelques rares cas où certains d'entre eux ont réussi à acheter un terrain coûteux à un prix inférieur à la valeur économique réelle du terrain parce qu'ils ont contraint d'une certaine façon l'autre partie à vendre en utilisant leur position officielle. Pour éviter que

les fonctionnaires soient ainsi tentés, il est nécessaire de leur imposer des restrictions sur l'achat et la vente de propriétés. Ils devraient être obligés d'obtenir la permission de leur sous-ministre avant d'acheter ou de vendre tout terrain.¹

Des problèmes surviennent aussi lorsqu'une personne agit à titre de fiduciaire pour une succession dont les biens doivent être expropriés par le bureau pour lequel elle travaille.

Enfin, l'acquisition d'éléments d'actifs appartenant au patrimoine public peut être la cause de conflits d'intérêts pour les titulaires de charges publiques possédant des renseignements confidentiels et qui sont en mesure d'acquérir ou de louer des biens de surplus du patrimoine public par des moyens dont le public en général ne dispose pas. Voici deux exemples de ce type de problème:

1. l'acquisition de biens excédentaires de la Couronne, de biens privés confisqués ou non réclamés, de sous-produits commercialisables découlant de programmes gouvernementaux avant qu'ils aient été mis en vente publique ou pendant que le bureau du titulaire est responsable de leur vente;
2. la signature d'un bail de location pour une propriété de la Couronne dont l'offre a fait l'objet d'une publicité limitée.²

d) Les titulaires de charges publiques et leurs fonctions en dehors de leur charge publique

Comme nous l'avons expliqué au chapitre 7, le problème des fonctionnaires qui occupent simultanément deux postes ou plus a été l'une des premières questions à faire l'objet d'un décret lorsque le gouvernement du Canada a entrepris la rédaction de règles à ce sujet. Les lignes de conduite touchant les personnes nommées par le gouverneur en conseil et les lignes directrices à l'intention des ministres de la Couronne sont très claires à ce sujet. On peut y lire que les personnes concernées par ces directives ne peuvent, pendant qu'elles occupent leurs postes, exercer une profession ou entreprendre la gestion ou l'exploitation d'une entreprise ou d'un commerce. Elles ne peuvent non plus conserver ou accepter un poste d'administrateur dans une société commerciale.

1 O.P. Dwivedi, "A Code of Conduct for Civil Servants", The Dalhousie Review, 44, No. 4, (1964-1965), p. 454-455.

2 Report of the Interdepartmental Committee on Conflicts of Interest (Jean Boucher, Président), 1972, p. 2.

En général, selon les lignes directrices actuelles, les fonctionnaires ont le droit d'occuper un poste à l'extérieur du gouvernement lorsque cela n'est pas spécifiquement interdit ou ne va pas à l'encontre de leurs fonctions officielles. Néanmoins, cette disposition ouvre la porte de façon évidente à des interprétations ambiguës et qui, à juste titre, peuvent prendre beaucoup d'ampleur. Par exemple, prenons le cas d'un fonctionnaire qui occuperait un second emploi au cours de la nuit, lequel n'entrerait nullement en conflit avec la nature du poste occupé pendant la journée au gouvernement. Malgré tout, il serait en situation de conflit d'intérêts s'il devait récupérer au bureau pendant la journée et ne pas fournir les efforts exigés.

Une situation de conflits d'intérêts peut apparaître ou sembler apparaître lorsque les activités d'un employé accroissent les intérêts financiers de son employeur à temps partiel. Au nombre des situations conflictuelles qui peuvent être incluses dans cette catégorie, citons les cas où, en raison d'un second emploi ou d'un emploi à son compte, l'employé ne manifeste qu'un intérêt et un dynamisme mitigés dans le cadre de son travail au gouvernement; les cas où un emploi à l'extérieur du gouvernement peut obliger le fonctionnaire à utiliser des services ou des biens du gouvernement (le téléphone et les fournitures du bureau, par ex.); les cas où un fonctionnaire occupant un poste à l'extérieur du gouvernement agit de façon telle qu'il donne l'impression que ses actes ont une nature officielle ou qu'il est un représentant d'un point de vue officiel du gouvernement.³

Il y a pourtant des situations où certains types d'emplois rémunérés à l'extérieur du gouvernement peuvent être dans l'intérêt de la fonction publique et dans l'intérêt professionnel du titulaire d'une charge publique. Comme il est indiqué dans le "Report of the Interdepartmental Committee on Conflict of Interest" (1972) (p. 3) des hauts fonctionnaires sont parfois invités à donner des conférences, en particulier dans les universités de la région de la Capitale nationale, sur des questions non confidentielles et qui n'ont pas trait aux politiques en cours au gouvernement. Non seulement leur prestation a-t-elle un rapport avec leur travail dans la fonction publique, mais elle leur donne l'occasion de se tenir au courant de l'évolution des idées dans la société.

La récente proposition concernant le travail à temps partagé, selon laquelle les fonctions de nombreux employés fédéraux seraient remplies par deux personnes au lieu d'une, divisant ainsi le nombre d'heures de travail, est quelque peu préoccupante. Cette idée en est toujours au stade de proposition

3 Kenneth Kernaghan, Comportement professionnel: directives à l'intention des fonctionnaires, op. cit., p. 15.

mais ses conséquences en ce qui a trait aux conflits d'intérêts sont évidentes. Le travail à temps partagé signifierait que des fonctionnaires de niveaux intermédiaires travailleraient pendant deux à trois jours par semaine (ou cinq demi-journées par semaine) et disposeraient ainsi de beaucoup de temps libre. Étant donné leur intérêt, leur motivation et leurs connaissances, on peut prévoir qu'avant peu certains chercheraient un emploi à l'extérieur du gouvernement, peut-être en créant leur propre firme d'experts-conseils. Il est raisonnable de s'attendre à ce que ce travail ressemble beaucoup à celui qu'ils effectuent pour le gouvernement. Le problème de "l'après-mandat" aurait donc des répercussions quotidiennes dans toute la fonction publique.

La restriction actuelle relative au travail à l'extérieur du gouvernement concerne l'utilisation non autorisée par un employé de renseignements obtenus au cours de son travail au gouvernement et les conflits réels ou éventuels auxquels peuvent donner lieu des activités professionnelles à l'extérieur du gouvernement. Même si certains ministères ont imposé des restrictions à cet égard qu'ils ont inscrites dans leur code d'éthique complémentaire, d'autres ont indiqué qu'ils avaient des difficultés à formuler des lignes directrices claires sur ces questions. L'objectif recherché par ces lignes directrices est d'être équitable envers le travailleur et l'employeur, tout en encourageant la recherche, la participation à des associations professionnelles et les échanges intellectuels avec la collectivité.

Actuellement, les fonctionnaires n'ont pas à demander la permission du sous-chef pour travailler à l'extérieur du gouvernement (sauf dans les cas où ce travail supplémentaire se fait dans un autre ministère), et l'établissement d'une telle exigence provoquerait assurément des réactions négatives considérables parmi les fonctionnaires. Néanmoins, ce point pourrait très bien être mis en lumière dans les codes d'éthique complémentaires qui pourraient au moins mentionner de façon claire la question du travail à l'extérieur et encourager les employés à obtenir l'assentiment du sous-chef. L'obtention d'une telle autorisation pourrait contribuer à éliminer toute suggestion de manquement à l'éthique.

Le problème des titulaires de charges publiques occupant des postes à l'extérieur du gouvernement n'est pas toujours une question où les intérêts publics et privés sont clairement définis. Dans bien des cas, la fonction publique du Canada est l'employeur qui dispose des plus grands moyens pour attirer des personnes possédant certaines compétences (quand ce n'est un monopole virtuel). Il semblerait donc qu'il est dans l'intérêt public que les fonctionnaires soient autorisés à offrir leurs services et connaissances au secteur privé lorsqu'ils ne sont pas au service du gouvernement. Cela est vrai tout particulièrement d'Environnement Canada, qui abonde en personnel technique et scientifique.

Le ministère de l'Environnement a le mandat d'encourager et d'aider le développement de nombreuses ressources scientifiques et, dans le cadre de ces activités, de sensibiliser le public à ce sujet. Il s'en acquitte en accordant des subventions, des ententes et des contrats au secteur privé, en offrant des services d'experts-conseils, en classant les renseignements disponibles et en mettant sur pied des programmes éducatifs et de publicité. Certaines contraintes financières et de personnel pèsent cependant sur lui et d'aucuns prétendent qu'il lui serait possible d'atteindre certains de ses objectifs en autorisant ses employés à offrir leurs services au secteur privé après leurs heures de travail.

Les lignes directrices en vigueur semblent être tellement strictes que le Ministère, dans certains cas, ne peut à peu près pas permettre à ses fonctionnaires d'occuper à l'extérieur du gouvernement un poste dans le même domaine que leurs fonctions officielles. Non seulement la conduite des titulaires de charges publiques doit-elle être irréprochable dans les faits, mais l'acceptation d'un poste à l'extérieur du gouvernement ne doit pas pouvoir donner naissance à un quelconque soupçon sur leur conduite. Prenons à titre d'exemple cette recommandation formelle des lignes directrices: "Il ne suffit nullement qu'une personne qui occupe un poste de responsabilité dans la fonction publique observe la loi. Il lui faut non seulement se conformer à la loi, mais avoir également une conduite si irréprochable qu'elle puisse résister à l'enquête la plus minutieuse..." On trouve aussi des sections de phrases comme "semble y avoir", "semble se servir de", "puisse être présumé" et "mettre en doute". En raison de la sévérité et de la grande portée des lignes directrices, il est virtuellement impossible pour certains employés de ne pas se trouver en situation de conflits d'intérêts s'ils acceptent un poste à l'extérieur de la fonction publique qui est de la même nature que celui qu'ils occupent à Environnement Canada et ce, peu importe que ces employés soient consciencieux et que, selon le Ministère, les Canadiens profiteraient de telles activités à l'extérieur du gouvernement.

Le Ministère emploie des météorologistes et des techniciens en météorologie. À Halifax, un employé d'une de ces deux catégories a cherché à obtenir un travail à temps partiel avec une entreprise privée canadienne qui fournit à des entreprises d'exploitation pétrolière des prévisions météorologiques ponctuelles. Les entreprises privées de prévisions météorologiques constituent une toute nouvelle industrie sur la côte Atlantique et ce, même si des compagnies américaines offrent déjà ce service. L'aptitude concurrentielle des entreprises canadiennes dépend de leur capacité d'embaucher à temps partiel des météorologistes du gouvernement du Canada pour compléter le travail fait par leurs employés à temps plein. Le Ministère a été informé que si l'employé en question accepte ce poste à l'extérieur du

gouvernement, il se trouvera en situation de conflits d'intérêts. Puisque l'éventuel employeur fait appel aux services météorologiques du Service de l'environnement atmosphérique, il est concevable de penser qu'il pourrait profiter d'un traitement préférentiel s'il appelait le Service et qu'il communiquait avec l'employé qu'il embauche à temps partiel. Cela placerait l'employé dans une situation où il serait redevable à quelqu'un qui pourrait bénéficier d'un avantage spécial ou obtenir des faveurs ou encore qui pourrait chercher à jouir d'un traitement spécial, ce qui est contraire aux lignes directrices sur les conflits d'intérêts. La capacité de l'employé à s'acquitter de ses fonctions de façon honnête pourrait être mise en doute. Il est possible aussi que si cet employé appelle le service gouvernemental pour obtenir des renseignements lorsqu'il travaille pour la compagnie privée, ses confrères de travail lui accorderont un traitement préférentiel (du moins cela pourrait sembler être le cas).

Le météorologiste, dans l'exécution de ses fonctions, obtient des renseignements qu'il utilise pour prédire les conditions météorologiques. Lorsqu'il termine sa journée de travail au gouvernement, il emporte chez son employeur à temps partiel des renseignements qu'il a obtenus pendant la journée et dont il se servira pour préparer les prévisions météorologiques de la compagnie privée. La direction du Ministère ne juge pas qu'il s'agit là d'une conduite répréhensible. Néanmoins, les lignes directrices sont formelles et indiquent que le titulaire de charge publique ne doit pas profiter ou sembler profiter de renseignements obtenus pendant l'exécution de ses fonctions officielles (renseignements que le public ne pourrait obtenir normalement).

Dans de nombreuses villes canadiennes, le Service de l'environnement atmosphérique fournit gratuitement les prévisions météorologiques aux stations de radio. Il n'est pas certain qu'une station de radio obtiendra un météorologiste en particulier lorsqu'elle appelle le Service. Cependant, certaines stations aimeraient bien que ce soit toujours le même météorologiste qui présente les prévisions car il pourrait être identifié à la station. D'autres voudraient un météorologiste en particulier, en raison de sa voix ou de sa technique de présentation. Afin de s'assurer leurs services, quelques-uns ont cherché à embaucher certains d'entre eux pour qu'ils présentent après leurs heures de travail les prévisions de la météo sur les ondes.

Le Ministère favorise un tel type de travail à l'extérieur du gouvernement pour diverses raisons. Environnement Canada est responsable de la diffusion des prévisions météorologiques et il a besoin de l'aide des médias d'information privés pour faire ce travail et se réjouit que ceux-ci désirent y prendre part. La direction du Ministère considère que la science de la météorologie est ainsi mieux servie et que la perception qu'en a le public s'en trouve rehaussée si ce sont des météorologistes qui font la

présentation des prévisions au lieu d'annonceurs. Pour des raisons financières et en raison du personnel disponible, le ministère ne croit pas pouvoir, ou même devoir garantir aux stations radiophoniques l'usage d'un météorologiste qui ferait la présentation des prévisions pour une station en particulier. En général, le ministère ne s'oppose pas à ce que ses météorologistes occupent un second poste de ce type puisqu'ils servent les intérêts du ministère et font connaître la science de la météorologie. Il n'en demeure pas moins que les employés qui acceptent un tel travail risquent de se trouver en situation de conflits d'intérêts.

Il ne fait aucun doute que les éventuels employeurs sont très intéressés par ces météorologistes parce qu'ils travaillent pour le Service de l'environnement atmosphérique. Lorsque les stations radiophoniques préparent leur bulletin météorologique du matin, elles consultent les météorologistes en fonction au service de la météo. (Les bureaux sont ouverts 24 heures par jour). Il est possible, surtout si le météorologiste du gouvernement rémunéré par la station est un superviseur, qu'un confrère de travail lui accorde un traitement préférentiel (ou cela pourrait sembler être le cas). On peut voir qu'une infraction apparente aux lignes directrices ne constitue pas nécessairement un méfait ou un geste de déloyauté à l'égard de l'intérêt public. En fait, cela pourrait très bien être tout à fait le contraire.

e) La nature du lobbying dans le système politique canadien

Nous nous sommes demandés dans ce rapport, lorsque nous avons abordé la question de la formulation ambiguë des lignes directrices, en quoi consistait le lobbying dans le système politique canadien. Il est en effet indiqué dans les lignes directrices concernant les emplois ultérieurs que les ministres ne doivent pas, au cours des deux années qui suivent l'abandon de leurs fonctions, exercer des pressions en faveur ou au nom d'une personne ou d'une société commerciale auprès du ministère ou organisme gouvernemental dont ils étaient responsables au cours des deux dernières années de leur mandat.

Le problème du lobbying est très difficile à aborder car il n'en existe pas de définition claire et précise, sur laquelle tout le monde s'entend. La pratique du lobbying a débuté à la Chambre des communes britannique où dans une grande antichambre, des personnes ayant des intérêts particuliers pouvaient rencontrer les législateurs avant leur entrée en Chambre afin de les convaincre de la nécessité d'appuyer une cause particulière ou de considérer une question sous un certain angle. Aux États-Unis, au cours du XIX^e siècle, le lobbying et ceux qui s'y adonnaient ont acquis une piètre réputation qui persiste encore de nos jours. Même si le lobbying peut être une force constructive (qui permet de fournir des renseignements, des contacts et de nouvelles perspectives), on craint qu'il puisse cacher des arrière-

pensées. Le lobbying est une pratique plus respectable maintenant et, aux États-Unis, les "lobbyists", agissent ouvertement à titre de représentants attitrés de leurs employeurs en témoignant devant les comités législatifs et les organismes de réglementation et en fournissant souvent des renseignements utiles sur des questions complexes.

On pourrait dire que les anciens ministres qui fournissent des renseignements ou des avis au gouvernement de façon à réaliser certains objectifs de politique publique agissent plutôt à titre de conseillers et ne tentent pas d'exercer des pressions. Néanmoins, la recherche de privilèges spéciaux ou d'un traitement préférentiel est tout à fait inacceptable. Il faut aussi déterminer si la personne agit ainsi contre rémunération.

L'alinéa 110(1)a) du Code criminel interdit à tout "fonctionnaire" d'accepter, directement ou indirectement toute forme d'avantages en considération d'une collaboration, d'une aide, d'un exercice d'influence ou d'un acte ou d'une omission concernant tout sujet d'affaires ayant trait au gouvernement ou une réclamation contre le gouvernement ou tout avantage que le gouvernement a le droit d'accorder. Cette infraction vise les personnes occupant des postes officiels qui offrent de se servir de leurs charges pour influencer les décisions du gouvernement, qu'ils en soient capables ou non (cette infraction est souvent appelée trafic d'influence). Elle est utile lorsqu'il s'agit de déterminer les limites permises en ce qui a trait au lobbying.

L'article 108 du Code criminel interdit à tout membre du Parlement d'accepter, par corruption, ou d'être d'accord pour accepter "de l'argent, une contrepartie valable, une charge, une place ou un emploi pour lui ou toute autre personne à l'égard d'une chose qu'il a faite ou omise ou qu'il doit faire ou omettre en sa qualité officielle."

La Loi sur le Sénat et la Chambre des communes au paragraphe 23(1) interdit à tout membre du Sénat ou à tout député à la Chambre des communes de recevoir une rémunération pour services rendus relativement à toute affaire devant le Parlement ou de tenter d'influencer un membre du Parlement. De plus, en vertu du règlement numéro 14 de la Chambre, les députés n'ont pas le droit de voter sur une question dans laquelle ils ont des intérêts pécuniaires et le vote de tout député ainsi intéressé doit être rejeté.

On peut lire dans Règlement annoté et formulaire de la Chambre des communes du Canada de Beauchesne qu'il est interdit aux députés d'accepter des honoraires pour services professionnels liés aux délibérations ou aux mesures du Parlement. De plus, selon Beauchesne, l'usage parlementaire défend aussi à un député de donner, en qualité d'expert conseil rémunéré, un avis motivé sur tout bill privé dont le Parlement est saisi.

Les discussions sur le thème du lobbying portent traditionnellement sur les relations que les groupes d'intérêt entretiennent avec les législateurs. Il semble qu'au Canada on donne au terme "lobbying" un sens plus large qui englobe les représentations et les interventions auprès de fonctionnaires responsables d'un dossier particulier. Il n'y a peut-être pas actuellement de loi devant le Parlement qui tient compte de la sollicitation par représentation ou par intervention. En conséquence, la personne exerçant des pressions sur les fonctionnaires ne cherche alors qu'à obtenir une interprétation favorable des dispositions en vigueur, un changement aux règlements ou ne sollicite qu'un examen attentif de sa demande en regard des programmes et services actuels.

Nous avons aussi pris note de l'expérience américaine en ce qui concerne l'enregistrement des personnes pratiquant le lobbying et de l'établissement au Royaume-Uni de nouvelles règles en ce domaine à la suite de pressions croissantes. La question a été discutée au Canada en 1973 dans un Livre vert intitulé Les membres du Parlement et les conflits d'intérêts. En conclusion, nous pouvons seulement affirmer à ce stade-ci que la définition ou la signification du mot "lobbying" demeure confuse et en conséquence nous recommandons que ce mot ne soit pas utilisé dans aucune règle d'éthique au niveau fédéral. Il faudrait choisir d'autres mots dont la signification est claire et le champ d'application reconnue lorsqu'on aborde le problème des conflits d'intérêts. Nous n'avons utilisé à aucun endroit le mot "lobbying" dans les règles reformulées que nous présentons dans ce rapport.

f) Application des lignes directrices aux conjoints et aux autres membres de la famille

Au cours de nos audiences et de nos discussions, la question de l'application des lignes directrices relatives aux conflits d'intérêts aux conjoints et aux autres membres de la famille des ministres, particulièrement celles exigeant que les ministres se départissent de certains éléments d'actif, a été soulevée à maintes reprises. Pour certains, l'application de lignes directrices à ces personnes semble raisonnable et dans l'intérêt du public. Pour d'autres, elle est extrêmement inéquitable.

En fait, il y a deux écoles de pensée distinctes qui s'opposent sur cette question. L'une prêche une plus grande ouverture du gouvernement et une plus grande honnêteté chez les titulaires de charges publiques conjuguées à des lois plus strictes en matière de conflits d'intérêts.

L'autre correspond au mouvement féministe ou de libération des femmes, qui met l'accent sur le droit des femmes à une carrière. Même si le terme "conjoint" dans les lignes directrices sur les conflits d'intérêts s'applique autant à un homme qu'à une

femme, la plupart des ministres, par le passé, ont été des hommes et, tout récemment encore, la plupart de leurs épouses n'avaient pas de carrière distincte même si certaines détenaient des portefeuilles de valeurs. Dans notre société contemporaine, un ministre, qu'il soit homme ou femme, aura probablement un conjoint menant une carrière distincte de son côté.

Les lignes directrices émises en 1979 par le Premier ministre Clark concernant les ministres comportaient des restrictions relatives aux conjoints et aux enfants à charge qui ont donné lieu à des contestations. Au moins une épouse de ministre a refusé initialement que ses avoirs financiers personnels et distincts soient régis par ces lignes directrices. Le Premier ministre a alors dû intervenir personnellement pour qu'elle accepte de s'y conformer. Les lignes directrices publiées en 1980 à l'intention des ministres revenaient à la position antérieure. Voici l'opinion du leader du Nouveau Parti Démocratique à ce sujet:

Les conjoints et les enfants à charge sont exemptés expressément de l'application des lignes directrices de 1980. Cela reflète l'opinion que chaque conjoint peut souhaiter poursuivre sa propre carrière. Parce qu'ils mènent chacun une carrière distincte, on exige maintenant que soient divulgués les renseignements financiers sur un seul d'entre eux. Cette vision des choses est erronée. En dépit de carrières distinctes, le mariage demeure en partie une union économique, une association d'égal à égal. Il a été reconnu à divers degrés dans les réformes apportées au droit de la famille que chaque conjoint peut avoir un intérêt pécuniaire dans les activités économiques de l'autre conjoint au cours du mariage (ou après le mariage). Les dispositions sur les conflits d'intérêts ne devraient pas ignorer ce fait.

Un ancien ministre nous a indiqué que les personnes qui sont nommées ministres deviennent un "bien public" et que, comme elles se sont lancées en politique en toute connaissance des faits, elles doivent s'attendre à ce que le régime d'application des règles sur les conflits d'intérêt ne s'intéresse pas uniquement à elles mais aussi à leur conjoint et à leur famille immédiate.

Dans notre examen des dispositions provinciales et territoriales en ce domaine, nous avons constaté qu'exception faite du Manitoba, de la Nouvelle-Écosse et de l'Île-du-Prince-Édouard, les règles sur les conflits d'intérêts s'appliquent aux membres de la famille, mais que la nature et la portée de cette application varient. Par exemple, en Ontario et au Québec, les règles s'appliquent au conjoint et aux enfants d'âge mineur; au Nouveau-Brunswick, au conjoint et aux enfants à charge; à Terre-Neuve, au conjoint et aux enfants par mariage; en Saskatchewan, au conjoint et aux enfants à charge, mais seulement s'ils agissent au

nom du membre de l'assemblée législative; en Alberta, au conjoint (à moins qu'il ne soit légalement séparé) et aux enfants à charge; au Yukon, au conjoint et aux personnes à charge habitant avec un ministre; dans les Territoires du Nord-Ouest, enfin, les règles s'appliquent au conjoint, aux enfants à charge ou à tout parent demeurant dans la même maison.

Selon nous, les règles telles qu'elles sont stipulées dans les lignes directrices actuellement applicables aux ministres constituent un juste équilibre et un compromis équitable entre les intérêts opposés en ce domaine. Les lignes directrices de 1980 ne s'appliquent pas directement aux conjoints ou aux enfants à charge des ministres, mais elles précisent ce qui suit:

Mais il va sans dire que les ministres ne doivent pas transférer à leur épouse ou leurs enfants à charge leurs biens pour se soustraire aux exigences desdites lignes directrices. Les ministres doivent également prendre les moyens pour éviter les conflits d'intérêts comme ceux auxquels pourraient donner ou paraître donner lieu certains biens ou investissements que leurs conjoints ou enfants à leur charge possèdent ou gèrent, en partie ou en totalité.

La formulation de cette disposition pourrait être clarifiée quelque peu et devrait être incluse dans les procédures visant à minimiser les conflits d'intérêts.

Les ministères ont indiqué qu'ils éprouvent certaines difficultés à décider de la procédure à suivre en ce qui concerne les avoirs des membres de la famille qui risquent de créer des conflits d'intérêts pour les employés. Même si ces avoirs n'ont pas à être déclarés, il peut y avoir des cas où les employés eux-mêmes jugent qu'ils les placent dans une situation réelle ou potentielle de conflits d'intérêts par rapport à leur poste ou leurs fonctions. On encourage les employés à se conformer à l'esprit des lignes directrices et à agir "d'une façon consciencieuse et honnête qui puisse résister à l'examen public le plus minutieux" et à avoir recours à la déclaration pour témoigner de leur bonne foi.

L'application des lignes directrices sur les conflits d'intérêts dans le secteur public doit se faire avec discernement car il faut s'assurer que les droits des conjoints et des autres membres de la famille sont respectés. Néanmoins, tous les employés devraient être au courant de la nécessité d'examiner attentivement et de divulguer au besoin les avoirs et toutes les activités commerciales du conjoint (actuels ou à venir) qui pourraient être considérés incompatibles avec les fonctions officielles de l'autre conjoint travaillant au gouvernement. La cession des éléments d'actifs au conjoint ou aux membres de la famille immédiate de l'employé ne doit pas être faite pour éviter

de se conformer aux exigences des lignes directrices. Nous recommandons que tous les codes d'éthique des ministères clarifient le processus de déclaration concernant les avoirs et les activités commerciales du conjoint et des autres membres de la famille.

g) Renseignements confidentiels et obligation de témoigner

Au cours de nos travaux, nous avons examiné la question de l'utilisation de renseignements obtenus par l'entremise de la filière gouvernementale pour des raisons non officielles. Voici nos observations à ce sujet.

1. Obligation de témoigner

Plusieurs employés du Bureau de la sécurité aérienne du ministère des Transports ont présenté un rapport abordant la question des employés qui sont assignés à comparaître à titre de témoins experts lors d'enquêtes sur des accidents aériens. Ils craignent que leur témoignage puisse entrer en conflit avec leurs fonctions car: 1) leur témoignage risque de sembler mettre en danger l'objectivité et l'impartialité qu'on attend d'eux dans l'exécution de leurs fonctions; et 2) ils peuvent être appelés à témoigner en s'appuyant sur leurs propres conclusions, ce qui peut les amener à se servir de renseignements confidentiels obtenus à la condition qu'ils ne soient utilisés que par le Bureau de la sécurité aérienne.

Même si le mandat du Ministère et des tribunaux n'est pas le même, cela ne signifie pas nécessairement qu'il existe un conflit d'intérêts entre les deux. Le ministère des Transports a la responsabilité de mener des enquêtes sur les accidents aériens afin d'améliorer la sécurité du public. L'objectif recherché n'est pas de rejeter la responsabilité d'un accident sur quelqu'un ou quelque chose. Néanmoins, il est tout à fait naturel et normal que les éléments de preuve accumulés à la suite d'une enquête minutieuse soient utilisés dans la détermination de la responsabilité. La cour, par contre, a comme premier objectif de servir les fins de la justice, et à cette fin, elle impute la responsabilité des accidents et accorde des dommages et intérêts. La Couronne a aussi comme responsabilité d'appuyer les fins de la justice, de la loi et des tribunaux. En conséquence, les employés de la Couronne sembleraient avoir la responsabilité d'aider, lorsque cela est possible, les tribunaux dans la recherche de solutions équitables. On pourrait faire valoir, comme principe fondamental de la loi, que le gouvernement se doit de mettre toutes ses ressources (y compris ses spécialistes) à la disposition des tribunaux pour les aider à rendre des décisions justes.

La Loi sur le Bureau canadien de la sécurité aérienne (le projet de loi C-163, adopté par la Chambre des communes le 24 octobre 1983) aborde spécifiquement la question de l'utili-

sation de renseignements obtenus au cours d'une enquête. On peut lire à l'article 23:

- 23.(1) À l'issue de son enquête sur un fait aéronautique, le Bureau fait rapport de ses conclusions et, sous réserve des restrictions visant la sécurité nationale mentionnées au paragraphe 13(3) et au paragraphe 13(4), rend public le rapport, en y incorporant dans la mesure du possible ses recommandations, fondées sur ces conclusions touchant la sécurité aérienne.

Les paragraphes 29(3) et 29(4) stipulent que:

- (3) Le règlement d'application du paragraphe (1) doit, dans le cas des personnes qui fournissent des renseignements sur des faits aéronautiques de façon facultative, et peut, dans le cas de celles qui les fournissent de façon obligatoire, comporter des dispositions prévoyant la protection de l'identité de ces personnes.
- (4) Par dérogation à toute autre loi ou règle de droit, nul ne peut être requis de déposer en justice, dans le cadre de procédures judiciaires, disciplinaires ou autres, lorsque ce témoignage peut permettre d'identifier les personnes qui ont informé le Bureau conformément au règlement d'application du paragraphe (1), dans le cas où cette identité est protégée par les dispositions visées au paragraphe (3).

Dans une situation similaire, les médecins sont souvent appelés à témoigner à titre de témoins experts pour des affaires relevant du droit civil. La profession médicale n'a pas pour fonction d'aider les demandeurs à obtenir une compensation (ou de les en empêcher). Elle reconnaît néanmoins que ses connaissances très spécialisées sont souvent essentielles à la recherche d'une conclusion équitable dans les affaires de droit civil. Il faudrait prendre note que le Code de déontologie de l'Association médicale canadienne déclare que les médecins, lorsqu'ils agissent à titre de témoins, ont la responsabilité "d'aider la cour à rendre une décision juste". L'accent est mis sur la nécessité de servir les intérêts de la justice et pas nécessairement les intérêts pécuniaires des clients.

Même si nous ne croyons pas qu'il s'agisse d'un problème de conflits d'intérêts, il n'en demeure pas moins qu'il y a utilisation de renseignements confidentiels à d'autres fins.

2. Utilisation de renseignements confidentiels

La Loi sur l'accès à l'information protège certains types de renseignements contre la possibilité qu'ils soient révélés au public en général. Il y a exactement 54 lois qui contiennent de telles dispositions restrictives. L'article 114 de la Loi sur l'assurance-chômage (discutée aussi au chapitre 8) est un exemple d'une disposition de ce type:

Ne doivent avoir accès aux renseignements écrits ou verbaux obtenus de quiconque par la Commission ou le ministère de l'Emploi et de l'Immigration en vertu de la présente loi ou d'un règlement y afférent que les employés de la Commission ou dudit ministère dans l'exercice de leurs fonctions et les autres personnes à qui le Ministre juge souhaitable d'en permettre l'accès. Ni la Commission ni ledit ministère ni aucun de leurs employés ne peuvent être contraints de répondre à une question concernant ces renseignements ni de produire des registres, documents ou autres pièces contenant ces renseignements à titre de preuve dans des procédures sans rapport direct avec l'exécution ou l'interprétation de la présente loi ou des règlements. (1976-77, chapitre 54, paragraphe 60(1)).

3. Serments de discrétion - Contraintes à témoigner au moyen d'une assignation à comparaître

Nous nous sommes demandés si le serment de discrétion que prête une personne lors de sa nomination à un poste est suffisant pour lui permettre de ne pas être contrainte à témoigner devant une cour.

La question de savoir si un serment lie la personne qui l'a prêté ou s'il y a obligation du point de vue moral seulement ne manque pas d'intérêt, surtout dans le contexte suivant: Peut-on se fier suffisamment au serment de discrétion ou à la déclaration solennelle que les titulaires de charges publiques doivent faire (et, au besoin, en assurer le respect et l'application au moyen d'une injonction prohibitive) pour empêcher la divulgation de renseignements confidentiels au cours de la période après-mandat?

La question a été discutée de façon exhaustive en Angleterre lors de l'affaire des Crossman Diaries. Le Lord Juge en chef s'est alors interrogé sur le serment des membres du Conseil privé dans le contexte de la publication du journal intime d'un ancien ministre où il divulguait des renseignements confidentiels obtenus au moment où il était ministre. Le Juge en chef se demandait si la cour avait le pouvoir d'en empêcher la publica-

tion.⁴ Pour une variété de raisons, la cour a refusé d'accorder une injonction interdisant la publication.

On a tenté de prouver dans cette affaire que le serment prêté par M. Crossman à titre de membre du Cabinet aurait été violé par la publication de renseignements confidentiels et ce, même si "on ne pouvait se fier totalement à ce serment". Le Lord Juge en chef a déclaré que le procureur-général devait d'abord montrer que, quelle que soit l'obligation de confidentialité ou de discrétion à laquelle les anciens ministres devaient se soumettre, il s'agissait d'une obligation légale et non simplement d'une obligation morale."⁵

Cette distinction risque de poser des problèmes d'application si les cours sont disposées à considérer que l'obligation est essentiellement morale et non légale. Il est intéressant de connaître la définition du mot "serment" donnée récemment par David M. Walker, professeur de droit à l'Université de Glasgow: "Une affirmation ou promesse faite avec la conviction qu'un châtiement surnaturel s'abattra sur la personne qui viole les engagements qu'elle a juré de prendre."⁶

La caractéristique essentielle de la définition de Walker est que la personne qui prête faussement serment s'expose à "un châtiement moral surnaturel". Wigmore, dans son livre Evidence in Trials at Common Law (1976), traite de l'influence surnaturelle qui contribue à la poursuite de la vérité dans l'acte du serment.⁷ La force fondamentale du serment émane de cette sanction surnaturelle: "l'essence d'un serment est un appel lancé à l'Être suprême en qui la personne prêtant serment croit et en qui elle voit celui qui récompense la vérité et punit le mensonge".⁸

Nous pouvons maintenant comprendre pourquoi le Lord Juge en chef Widgery a suggéré dans l'affaire Jonathan Cape que le serment n'avait aucun pouvoir de contrainte du point de vue de la loi. Cela ne veut pas dire que la personne qui fait un faux serment ne risque pas de s'exposer à d'éventuelles représailles

4 Attorney-General v Jonathan Cape Ltd., (1975) 3 All E.R. 484.

5 Ibid., p. 492-493.

6 David M. Walker, The Oxford Companion to Law (1980), p. 896.

7 Wigmore, Evidence in Trials at Common Law (1976), p. 382 - 386, chapitre VI.

8 R. v. Defillipi, (1932) 1 W.W.R. 545, 546 (Alta. Canada).

judiciaires. Le Code criminel est des plus clairs au sujet du parjure:

1. Commet un parjure, "quiconque, étant témoin dans une procédure judiciaire, avec l'intention de tromper rend un faux témoignage, sachant que le témoignage est faux" (article 120);
2. Commet de fausses déclarations dans des procédures extra-judiciaires: (Est coupable d'un acte criminel), "quiconque, n'étant pas témoin dans une procédure judiciaire, mais ayant la permission, l'autorisation ou l'obligation, d'après la loi, de faire une énonciation par affidavit, par déclaration solennelle ou oralement sous serment, fait dans une telle énonciation, devant une personne autorisée par la loi à permettre que cette énonciation soit faite devant elle, une assertion qu'il sait fausse sur une question de fait, d'opinion, de croyance ou de connaissance" (article 122); et
3. Commet des infractions relatives au témoignage et aux affidavits présentés dans les procédures judiciaires (articles 124 à 127).

Ces articles du Code criminel ont probablement aussi pour effet d'encourager les personnes à dire la vérité. À ce sujet, l'opinion émise par Blackstone dans Commentaries on the Laws of England concernant le serment d'allégeance est intéressante:

La sanction d'un serment, il est vrai, dans le cas d'une violation de devoir, rend le fardeau de la culpabilité encore plus lourd en ajoutant le parjure à la trahison: mais elle n'accroît pas l'obligation civile de loyauté; elle ne fait que renforcer le lien social en l'unissant avec celui de la religion. (soulignement ajouté).⁹

La durée du serment semble dépendre principalement de son libellé. Par exemple, le serment des membres du Conseil privé (présenté à l'annexe D) comporte une obligation "de garder le secret absolu sur les questions qui y seront traitées, débattues ou résolues sans en divulguer ni révéler le tout ou une partie". Mais nulle part dans le serment fait-on mention de la durée de cet engagement. Dans le contexte des principes constitutionnels qui accordent beaucoup d'importance à la solidarité du Cabinet et aux communications confidentielles entre les ministres et le souverain, l'absence de limite à la durée du serment et l'applicabilité

9 Blackstone, Commentaries on the Laws of England, New York W.E. Dean, 1846, vol. 1, livre 1, p. 369.

de l'obligation aux anciens ministres et aux délibérations passées n'ont vraiment rien de surprenant.

h) Sanctions et pénalités

Il est important de déterminer si des sanctions ou des pénalités constituent un moyen dissuasif efficace ou une mesure appropriée permettant de faire respecter les lignes directrices en matière de conflits d'intérêts et, le cas échéant, de déterminer lesquelles sont efficaces.

Les lignes de conduite actuelles en matière de conflits d'intérêts à l'intention des titulaires de charges publiques contiennent peu de sanctions administratives ou légales spécifiques. On les encourage à respecter les principes d'éthique et les normes de conduite au moyen de la divulgation de renseignements financiers, de l'abandon de charges et du dessaisissement de biens. Dans le cas des anciens titulaires de charges publiques l'honneur et le choix personnel sont les critères préconisés pour déterminer l'applicabilité des lignes de conduite à leurs activités commerciales après leur mandat.

Néanmoins, des sanctions administratives pouvant aller jusqu'au renvoi sont utilisées par des ministères dans les cas de violation du code d'éthique. Les personnes nommées par le gouverneur en conseil, qui occupent un poste à titre amovible, peuvent faire face à des mesures disciplinaires identiques.

La loi américaine intitulée "Ethics in Government Act" (18USC #207) prévoit des amendes de 10 000 dollars ou l'emprisonnement pendant au plus deux années pour toute infraction à la loi. C'est l'Attorney General qui est exclusivement chargé de son application.

Dans les cas extrêmes de conflits d'intérêts, qui sont visés par le Code criminel, des peines encore plus sévères sont prévues pour les personnes reconnues coupables.

À part ces punitions, on ne retrouve que de vagues sanctions administratives ("pouvant aller jusqu'au renvoi"), comme nous l'avons indiqué auparavant. Un examen des mesures disciplinaires prises par le Conseil du Trésor a révélé que ces sanctions sont effectivement utilisées.

L'autre forme de punition utilisée consiste à rendre publics les cas de manquements aux lignes directrices sur les conflits d'intérêts. Il s'agit d'un moyen assez rudimentaire de rendre la justice et il peut avoir des répercussions autant sur les innocents que sur les coupables, mais malgré tout, il ne peut être écarté, car il aura une influence salutaire tant sur les contrevenants que sur les autres employés du secteur public. Pour les titulaires de charges publiques qui sont élus, les réper-

cussions d'une telle publicité peuvent être encore plus grandes que n'importe quelle autre punition car elles peuvent entraîner la fin d'une carrière politique.

La divulgation publique et systématique des cas de conduite contraires à l'éthique peut être une des facettes d'un système de sanctions. Les conseils arbitraux le font déjà en rendant publiques leurs décisions à la suite d'enquêtes approfondies sur des problèmes particuliers. La méthode employée par le Conseiller en éthique (voir chapitre 13) pour rendre publiques les conclusions de ses enquêtes peut favoriser l'utilisation de la publicité comme sanction.

i) Relations entre les secteurs public et privé

Un des points sur lequel le groupe de travail s'est attardé est la nécessité d'attirer au gouvernement des personnes de haut calibre de tous les secteurs d'activité tout en s'assurant que la confiance de la population dans le gouvernement est sauvegardée.

La question de la mobilité des personnes entre les secteurs privé et public a fait l'objet de beaucoup de discussions, surtout depuis la présentation en 1976 du rapport du Groupe d'étude des rapports entre l'entreprise et l'État intitulé Comment améliorer les relations entre l'entreprise et l'État au Canada. Le rapport Linking Canada's New Solitude publié par le Conference Board du Canada en juillet 1983 traite aussi de cette question et du Programme Échanges Canada pour les cadres. Au cours de nos rencontres avec des citoyens oeuvrant dans le secteur privé, nous avons pris conscience qu'il existe un fossé d'incompréhension entre les secteurs privé et public au Canada qui, généralement parlant, ne sert aucunement les intérêts de la population canadienne. Comme vous l'avez écrit dans la revue Canadian Business en août 1981, M. le Premier ministre, "Le roman canadien le plus connu ... Deux solitudes ... traite de l'isolation culturelle des anglophones et des francophones ... mais il existe deux autres solitudes ... le monde des affaires et le gouvernement".

Les gens d'affaires et les titulaires de charges publiques ne se connaissent pas suffisamment et ont peu d'information sur le milieu de travail de l'un et de l'autre. Dans le cas des cadres d'entreprises privées, la compréhension des structures du gouvernement est tout particulièrement importante pour ne pas perdre de temps à déterminer les centres de décisions et pour réduire les incertitudes. Les ministres et hauts fonctionnaires devraient être tout aussi bien renseignés sur le mode de fonctionnement de l'entreprise privée.

Le Groupe d'étude sur les rapports entre l'entreprise et l'État recommande ce qui suit:

- d) il serait bon d'explorer systématiquement et en profondeur d'autres méthodes de recruter de bons éléments au sein du secteur des affaires, (au lieu de continuer à élargir les services publics) pour perfectionner les méthodes courantes de gestion du personnel. Ces méthodes qu'il ne faudrait pas utiliser dans le but de réduire les dépenses, comprendraient plus d'engagements à contrat pour des périodes déterminées et des solutions aux problèmes de transfert des crédits de pension et de sécurité sociale, etc.

De même, les politiques actuelles du gouvernement qui nuisent aux échanges telles que le règlement relatif aux conflits d'intérêts et le droit de préférence des fonctionnaires dans les concours, devraient être revues pour réduire leur impact défavorable dans certains cas; et

- e) il faudrait revoir les programmes actuels d'Échanges Canada et les cours et affections de perfectionnement des cadres pour étudier la possibilité d'élargir le contexte des échanges actuels et englober des représentants de syndicats, des instituts de recherche sans but lucratif et des grandes associations commerciales.

Le Programme Échanges Canada n'est pas une nouveauté. Le Conference Board du Canada, dans son rapport Linking Canada's New Solitude paru en juillet 1983, a examiné six projets d'échanges de personnel entre le gouvernement et le secteur privé qui ont été réalisés depuis le milieu des années 60. Le Conference Board fait remarquer que:

Il y a quelque chose de curieux dans ces recommandations, car un tel programme existait déjà lorsque toutes ces déclarations ont été faites - le Programme Échanges Canada pour les cadres du gouvernement fédéral. Même si ce programme était en place lorsque toutes ces recommandations étaient formulées, il est demeuré relativement peu utilisé par le secteur privé si on le compare aux autres approches employées pour améliorer les relations entre le gouvernement et le secteur privé.

Nous avons rencontré plusieurs personnes qui ont participé au programme d'échanges des cadres et leur évaluation du rôle et de l'efficacité de ce programme est des plus positives. Nous avons aussi examiné des brochures décrivant le Programme Échanges Canada et le texte du protocole d'entente de ce programme afin de connaître ses dispositions relatives aux conflits d'intérêts. Il

existe deux types de protocole: un pour les participants qui proviennent du secteur privé, d'un gouvernement provincial ou municipal ou encore d'une société de la Couronne qui viennent travailler de façon temporaire à la fonction publique fédérale, et un autre pour les fonctionnaires fédéraux qui sont affectés dans le secteur privé, dans une université, dans un gouvernement provincial ou dans une société de la Couronne. Dans le second type de protocole d'entente, on ne fait aucune référence à la question des conflits d'intérêts. Les agents du Programme Échanges Canada accordent une grande importance à cette question lorsqu'ils discutent des modalités d'affectation avec les gestionnaires du ministère et les cadres du secteur privé. Il semble que les gestionnaires intéressés par le projet d'échanges de personnel sont conscients que des conflits peuvent survenir et s'assurent qu'il n'y en a pas. De plus, l'employé fédéral en affectation dans le secteur privé est toujours lié par son serment d'office et de discrétion. On n'a constaté aucun cas de conflit d'intérêts parmi les fonctionnaires fédéraux affectés provisoirement dans le secteur privé dans le cadre d'un programme d'échanges.

En ce qui concerne l'autre type de protocole, celui qui régit les personnes du secteur privé venant travailler dans le secteur public fédéral, on peut lire ceci dans le contrat:

Il est convenu que l'affectation doit être considérée comme un "emploi" aux fins de la Loi sur les secrets officiels et que _____ sera assujéti à l'article 4 de ladite Loi, portant notamment sur la communication illicite de renseignements. Il est également convenu que les Lignes directrices concernant les conflits d'intérêt s'appliquent à _____ et que tout conflit d'intérêts réel ou éventuel devra être déclaré avant le début de l'affectation.

Le Manuel de gestion du personnel, dans la section traitant du programme d'échanges des cadres, stipule qu'"en choisissant l'affectation des cadres supérieurs ou avant d'accepter ceux-ci dans leurs rangs, les ministères doivent s'assurer que l'affectation ne compromet pas sérieusement la sécurité et ne comporte pas de conflits d'intérêts."

Le programme fédéral d'échanges des cadres semble bien fonctionner mais à l'intérieur d'une marge étroitement définie. Par exemple, une étude menée par la "Institute for Political Involvement" a révélé que, sur un échantillonnage de 703 entreprises, moins de cinq pour cent ont participé au programme d'échanges des cadres ou sa contrepartie pour les cadres intermédiaires, le programme Cours et affectation de perfectionnement. De plus, les programmes d'échanges offerts sont de courte durée. Nous sommes d'avis, et cela est important pour une amélioration générale des relations entre les secteurs privé et public, qu'il est nécessaire d'encourager les personnes du secteur privé

possédant les aptitudes requises à venir au gouvernement pour une plus longue période ou sur une base permanente. On pourrait aussi recruter auprès d'organismes professionnels et syndicaux et de sociétés commerciales.

Aucune mesure prise isolément ne permettra de combler le fossé d'incompréhension entre les deux nouvelles solitudes du Canada. Une gamme de mesures, notamment au niveau des politiques gouvernementales et des attitudes des façonneurs d'opinion au gouvernement et dans le secteur privé, doivent être mises de l'avant pour amener un changement ou permettre une amélioration dans ce domaine. Les règles actuelles en matière de conflits d'intérêts ne sont pas responsables de cet état de fait mais elles constituent peut-être un des facteurs qui contribuent dans certains cas à priver la fonction publique de personnes hautement compétentes. Nous ne cherchons pas à dire que ces règles devraient être éliminées, pas plus que nous insinuons que les personnes qui renoncent à venir travailler au gouvernement auraient de la difficulté à se conformer à l'éthique. Le problème est fonctionnel et provient de l'application mécanique des règles concernant le dessaisissement de biens ou les activités après-mandat dans des cas où cette application n'est pas nécessaire et cause indûment des problèmes et des pertes financières. Les recommandations du présent rapport visent à atténuer ce problème particulier.

CHAPITRE 12

REFORMULATION DES RÈGLES

a) Vue d'ensemble

Les lignes directrices actuellement applicables aux ministres, aux membres du personnel soustrait, aux personnes nommées par le gouverneur en conseil et aux fonctionnaires sont une combinaison de deux ensembles: (1) ce que l'on peut appeler des principes de conduite et (2) des règles de procédure visant à minimiser les conflits d'intérêts, telles que les exigences relatives à la vente de certaines valeurs, au dessaisissement au moyen d'une fiducie, à la divulgation, etc.

Nous proposons que les lignes directrices actuellement applicables aux ministres, aux membres de leur personnel soustrait, aux personnes nommées par le gouverneur en conseil et aux fonctionnaires soient remplacées par ce qui suit:

1. Un code d'éthique. Ce code engloberait certains principes pris dans les lignes directrices en vigueur, reformulées de façon à incorporer d'autres principes de conduite, et tous les titulaires de charges publiques seraient tenus de s'y conformer.

2. Des règles de procédure visant à minimiser les conflits d'intérêts. Ces règles seraient énoncées sous la forme d'un règlement établi par le gouverneur en conseil. Elles seraient semblables à celles qui sont incluses dans les lignes directrices actuelles et qui concernent, entre autres, les activités prohibées, la déclaration publique et le dessaisissement de valeurs par la vente ou l'établissement d'une fiducie. La nouvelle formulation permettrait une application plus souple et plus fonctionnelle. Par "fonctionnelle" nous entendons que la portée et la teneur des règles de procédure seraient liées à la catégorie et à la classification des titulaires de charges publiques et, dans la mesure du possible, traduiraient les différences entre leurs fonctions et leurs responsabilités.

3. Des règles complémentaires. Il importerait d'établir des codes complémentaires et règles spéciales qui régiraient les conflits particuliers qui risquent de survenir au sein de divers ministères, sociétés de la Couronne et organismes gouvernementaux.

Ces trois ensembles seraient organisés selon une hiérarchie: le code d'éthique énoncerait des principes généraux; les règles de procédure établiraient la voie à suivre pour respecter ces principes; et les règles complémentaires régiraient, au besoin, les questions de détail. Ces trois ensembles devraient être compatibles, les règles de procédure et les règles complémentaires devant découler des principes du code, et il ne devrait exister aucun chevauchement entre les trois.

b) Problèmes découlant des règles énoncées dans les "lignes directrices"

Il y a des divergences de vues énormes quant à savoir si les lignes directrices ont un caractère exécutoire. Certains soutiennent que les lignes directrices ont force de loi et sont donc obligatoires, tandis que d'autres sont d'avis qu'elles sont simplement ce que leur nom dénote, c'est-à-dire une indication du comportement à adopter ou de la voie à suivre, mais qu'elles n'ont pas un caractère aussi obligatoire qu'une loi.

Cette ambiguïté au niveau de l'interprétation est susceptible de se produire autant chez ceux qui pensent et travaillent en français qu'en anglais, puisque "guidelines" se rend en français par "lignes directrices". Ce n'est toutefois pas la seule expression utilisée car, par exemple, on trouve également "lignes de conduite" relatives aux conflits d'intérêts touchant les personnes nommées par le gouverneur en conseil et "normes de conduite" touchant les fonctionnaires. Cet état de choses ne fait que renforcer notre idée qu'il serait préférable de laisser tomber les expressions "guidelines" et "lignes directrices" au moment de la reformulation des règles actuelles.

Dans le cas des lignes directrices en vigueur établies autrement que par décret, telles que celles élaborées par certains ministères et organismes, le caractère exécutoire peut être encore plus discutable. Cependant, pour ce qui est du fondement légal de ces lignes directrices ou de ces codes, le pouvoir de déterminer les règles orientant la conduite des fonctionnaires découle de l'alinéa 7(1)f) de la Loi sur l'administration financière, lequel autorise le Conseil du Trésor à "établir des normes de discipline dans la fonction publique". De plus, l'article 106 du Règlement sur les conditions d'emploi dans la Fonction publique, établi sous le régime de l'article 7 de la Loi sur l'administration financière, autorise un sous-chef à établir et à appliquer des normes de discipline, sous réserve de leur promulgation par le Conseil du Trésor.

Il n'en demeure pas moins que les problèmes d'interprétation subsistent, surtout parce que les lignes directrices ou les codes complémentaires sont formulés dans plusieurs cas sous la forme de recommandations, tendant à indiquer ce qui "devrait" être fait plutôt que ce qui "doit" être fait. À certains égards, il

est inévitable que des règles d'éthique soient énoncées de façon générale, et nous avons déjà fait valoir que cette voie est préférable à celle suivie par plusieurs autres juridictions, c'est-à-dire essayer de particulariser chaque problème imaginable et de le résoudre au moyen d'une règle précise. Nous ne contestons pas que certaines personnes peuvent trouver plus juste d'être soumises à des règles nettes, concises et circonscrites, de façon qu'elles puissent avoir recours à un conseiller juridique pour déterminer si elles ont violé ou non le code d'éthique. Les avocats préfèrent un langage précis; plusieurs conseillers juridiques du ministère de la Justice et d'autres ministères fédéraux ont fait ressortir, dans des mémoires qu'ils ont présentés, la nécessité d'éviter tout langage vague et ambigu afin que les gens puissent comprendre clairement en quoi consistent leurs droits.

Il ne s'agit pas d'un nouveau problème. Ce dilemme permanent puise sa source dans la tension qui existe entre deux écoles de pensée: la première met l'accent sur les droits légaux des individus et prône donc que les lois soient rédigées de la façon la plus rigoureuse et la plus précise possible; la seconde préfère une orientation administrative et une formulation générale permettant l'interprétation de chaque cas qui se présente. L'existence de la Charte des droits et libertés donne encore plus d'acuité au problème. Nous avons donc essayé de trouver le juste milieu. Nous préconisons un moyen terme entre les approches du légalisme et du pragmatisme, comme le démontre la formulation recommandée pour le code d'éthique.

c) Séparation des principes fondamentaux des lignes directrices actuelles

Les lignes directrices actuelles renferment un amalgame de règles et de procédures fondamentales en matière d'éthique. Les codes complémentaires établis par divers ministères et organismes sont plus complets et ajoutent à ces règles et procédures fondamentales une variété d'autres directives, règles et conseils.

Bien que nous reconnaissons qu'il soit commode, d'un point de vue administratif, que le directeur du personnel d'un ministère puisse remettre à un nouvel employé une simple brochure et l'inviter à y lire tout ce qu'il doit savoir sur les règles et procédures à suivre au sein du ministère, un tel document d'ensemble peut présenter deux inconvénients. Premièrement, certains sont tellement longs que bien souvent les employés ne les lisent pas. Nous ne contestons pas cependant l'utilité d'un ouvrage de référence en cas de besoin. Deuxièmement, le regroupement en un seul texte de dispositions, lignes directrices ou règles pouvant porter aussi bien sur le Code criminel et l'éthique que sur la ponctualité et la tenue vestimentaire tend à banaliser les questions les plus sérieuses.

Nous croyons qu'il serait préférable que les quelques principes de base généraux qui forment le cadre d'éthique fondamental ne soient pas incorporés dans un énoncé global des règles de conduite.

d) Code d'éthique

Le Code d'éthique que nous recommandons est une épuración des règles ou des principes de base qui ont été établis au niveau fédéral au cours des dix à quinze dernières années. Nous reconnaissons que beaucoup de temps et d'efforts ont été consacrés à leur formulation, et nous ne proposons pas de rejeter la teneur ou le libellé de ces principes. Toutefois, nous avons abrégé et rendu plus concises certaines formulations antérieures, et nous avons fait plusieurs ajouts afin de couvrir de nouveaux domaines qui pourraient être, à juste titre, placés sous le régime d'un code d'éthique général. En fait, nous avons fusionné le libellé actuel des lignes directrices fédérales avec les principes énoncés au chapitre 3 du présent rapport qui détermine les comportements qui ne conviennent pas aux titulaires de charges publiques et qui énonce les principes devant s'appliquer dans chaque cas. Le nouveau code d'éthique est formulé comme suit:

CODE D'ÉTHIQUE

Préambule

Servir son pays est une noble vocation. Quelle que soit l'importance de leurs fonctions, les titulaires de charges publiques portent une partie de la responsabilité de la destinée de leur pays et de la confiance que les Canadiens accordent à leur gouvernement.

La confiance de la population repose sur sa conviction que les titulaires de charges publiques ont une conduite conforme à l'éthique.

Pour servir ces préceptes, les principes de conduite suivants s'appliquent obligatoirement à tous les titulaires de charges publiques.

Principes

1. Il ne suffit nullement que les personnes détenant une charge publique au gouvernement du Canada observent la loi; elles doivent également avoir une conduite si irréprochable qu'elle puisse résister à l'examen le plus minutieux.

2. L'intérêt public doit toujours primer en cas de conflit entre les intérêts privés et les devoirs officiels des titulaires de charges publiques. Dès leur nomination, ceux-ci doivent prendre les dispositions nécessaires pour éviter tout conflit de cette nature.

3. Il est interdit aux titulaires de charges publiques de solliciter ou d'accepter, mis à part les cadeaux et l'hospitalité officiels d'une valeur nominale, un transfert de valeurs économiques de source privée, même s'il ne s'agit aucunement de corruption. Ce principe s'applique dans le cas où le transfert est facultatif, c'est-à-dire qu'il ne résulte pas d'un contrat ni d'un droit de propriété du titulaire de charge publique.

4. Il est interdit aux titulaires non élus de charges publiques, sans l'approbation préalable de leur supérieur, d'outrepasser leurs fonctions officielles pour venir en aide à des personnes, physiques ou morales, dans leurs rapports avec le gouvernement.

5. Il est interdit aux titulaires de charges publiques de se servir à leur propre avantage de renseignements obtenus dans l'exercice de leurs fonctions officielles et qui, de façon générale, ne sont pas accessibles au public.

6. Il est interdit aux titulaires de charges publiques d'utiliser directement ou indirectement les biens du gouvernement, quels qu'ils soient, y compris les biens loués au gouvernement, ou d'en permettre l'usage, à des fins autres que des activités officiellement approuvées.

7. Il est interdit aux titulaires non élus de charges publiques de se livrer à des activités politiques partisans qui puissent mettre en danger, réellement ou en apparence, la neutralité politique de la fonction publique.

8. Il est interdit aux titulaires non élus de charges publiques d'exprimer publiquement leur opinion personnelle sur des questions qui font l'objet d'une controverse politique ou sur les politiques ou l'administration du gouvernement (exception faite des questions concernant la négociation collective), si cela risque de diminuer la confiance du public à l'égard de la façon dont ils s'acquittent ou s'acquitteront de leurs fonctions ou si cela risque de nuire aux relations avec d'autres gouvernements.

9. Il est interdit aux titulaires de charges publiques d'exploiter l'autorité de leurs fonctions à des fins privées ou pour leur satisfaction personnelle, ou si cela risque de jeter le discrédit sur le caractère professionnel de la fonction publique.

10. Les anciens titulaires de charges publiques ont le devoir d'agir de façon à ne laisser planer aucun doute quant à la

probité et à l'impartialité de l'appareil gouvernemental et à ne diminuer d'aucune façon la confiance du public dans l'intégrité du gouvernement.

Le présent code engage tous les titulaires de charges publiques. À ses fins, l'expression "titulaires de charges publiques" désigne les agents et les employés de Sa Majesté du chef du Canada, et plus précisément, les ministres fédéraux, les secrétaires parlementaires, les personnes nommées par le gouverneur en conseil, les fonctionnaires, les membres du personnel soustrait de ministres, les cadres supérieurs, les administrateurs ou les employés des conseils, commissions, offices, tribunaux, sociétés de la Couronne et autres organismes fédéraux, les cadres supérieurs et les employés du Parlement du Canada, et les membres des Forces armées du Canada et de la Gendarmerie royale du Canada. L'expression "titulaires non élus de charges publiques" désigne tous les titulaires de charges publiques à l'exception des ministres, des secrétaires parlementaires et des membres du personnel soustrait des ministres.

e) Règles de procédure visant à minimiser les conflits d'intérêts

Nous recommandons également de s'inspirer des lignes directrices actuelles pour établir les règles et procédures qui contribueront à minimiser les conflits d'intérêts, en conformité avec les principes généraux énoncés dans le code d'éthique. Il en résulterait des "Règles de procédure visant à minimiser les conflits d'intérêts", qui pourraient prendre la forme d'un règlement d'application de la Loi sur l'éthique dans le secteur public.

Ces règles de procédure ressembleraient sans doute en grande partie aux lignes directrices actuelles et porteraient sur des questions comme le dessaisissement applicable à certains groupes (tels les ministres et les personnes nommées par le gouverneur en conseil), l'utilisation d'une fiducie, les dispositions relatives à la déclaration publique, la description des biens soustraits aux règles du dessaisissement, etc.

Nous devons souligner que les "Règles de procédure visant à minimiser les conflits d'intérêts" ne doivent pas être considérées comme un moyen de mettre en oeuvre le code d'éthique. Ce dernier, devant être promulgué par le Parlement, sera obligatoire pour tout le secteur public fédéral, et chacun aura la responsabilité personnelle de s'y conformer. Ce n'est pas au Conseiller en éthique ni au Bureau de l'éthique dans le secteur public qu'il incombera de "faire appliquer" le code, encore moins de s'assurer que tous et chacun s'y conforment.

De toute évidence, les titulaires de charges publiques de niveau supérieur, tels que les ministres, les sous-ministres, les chefs d'organismes et autres, ne pourraient pas, sur certains plans, se conformer aux principes généraux du code sans, en fait, avoir recours aux procédures de dessaisissement (essentiellement de la même façon qu'ils le font actuellement).

À notre avis, il n'entre pas dans nos attributions de recommander des règles de procédure détaillées visant à minimiser les conflits d'intérêts et adaptées à tous les titulaires de charges publiques. Nous avons pour mission, comme vous nous le demandez dans votre lettre, Monsieur le Premier ministre, de présenter des propositions d'ordre général. Cependant, plusieurs des suggestions faites seront, nous l'espérons, prises en considération lorsque ces règles de procédure seront reformulées.

Tout d'abord, nous prévoyons que des règles de procédure visant à minimiser les conflits d'intérêts seront énoncées pour chaque catégorie, à commencer par les ministres, puis les membres soustraits de leur personnel, les sous-ministres et les chefs d'organismes, les personnes nommées par le gouverneur en conseil, puis pour plusieurs classifications de fonctionnaires. Ainsi, il sera plus facile pour chaque titulaire de charge publique de déterminer les règles de procédure qui lui sont applicables, de même qu'il sera plus facile d'élaborer des règles de procédure appropriées à sa catégorie et à sa classification, ce qui est conforme à l'approche fonctionnelle que nous décrivons plus loin dans le présent chapitre.

Ensuite, les règles de procédure devraient, tout comme les lignes directrices actuelles, porter sur les questions suivantes.

1. Les types d'affaires, d'investissements, d'activités professionnelles ou autres jugés incompatibles avec une charge publique d'une certaine catégorie ou d'une certaine classification devraient être énumérés. Ainsi chaque titulaire de charge publique serait informé du type de valeurs ou d'activités qui pourrait vraisemblablement créer un conflit d'intérêts et, par conséquent, dont le titulaire devrait se dessaisir ou qu'il devrait cesser (suivant le cas) par mesure de prévention.
2. Les valeurs et les activités soustraites à l'application de cette mesure de prévention devraient être décrites. Les lignes directrices actuelles, par exemple, énumèrent bon nombre de biens exemptés et décrivent des circonstances dans lesquelles les titulaires de charges publiques peuvent conserver un poste d'administrateur ou une charge dans des organismes et des sociétés privées à caractère philanthropique ou éducatif. Ce sont des biens et des activités qui ne sont pas susceptibles de

créer de conflits d'intérêts et qui, par conséquent, n'ont pas besoin d'être visées par les procédures préventives de dessaisissement ou de cessation.

3. Il faudrait prévoir diverses méthodes de dessaisissement (telles que la vente de biens ou l'utilisation d'une fiducie et expliquer laquelle convient le mieux à la situation particulière d'un titulaire de charge publique. Plus particulièrement, il faudrait décrire les types de fiducie (les fiducies en compte bloqué, les fiducies sans droit de regard, les sociétés de portefeuille en fiducie ou autres) qui sont autorisés dans divers cas, y compris la durée des fiducies, le choix des fiduciaires et le dépôt d'actes de fiducie.
4. Il faudrait envisager d'appliquer une règle de minimis dans les cas appropriés où un titulaire de charge publique doit se dessaisir de biens, afin qu'il ne soit pas tenu de suivre une procédure poussée et parfois coûteuse pour éviter ce que les gens sensés considéreraient comme un conflit d'intérêts potentiel ou apparent tout à fait minime.
5. On pourrait utiliser davantage la méthode de déclaration publique pour composer avec les situations de conflits d'intérêts. Nous recommandons qu'on y ait recours dans tous les cas possibles.
6. Comme il est impossible que le règlement traite de tous les cas équitablement et raisonnablement, il conviendrait de conférer un certain pouvoir discrétionnaire quant à l'exécution des règles de procédure. Il faudrait préciser la procédure à suivre pour demander d'être soustrait à l'application d'une règle dans un cas particulier.
7. Il importe de garantir la confidentialité de l'information que le titulaire de charge publique divulgue en privé au sujet de ses biens à un supérieur ou au Conseiller en éthique.
8. Il importe de préciser les procédures à suivre et les délais à respecter pour les cas où des fonctionnaires sont tenus de divulguer à leurs supérieurs les offres d'emploi reçues.
9. Il importe de préciser la procédure à suivre pour obtenir avis et conseils ou en donner à des personnes, à des ministères ou à des organismes centraux.

f) Approche fonctionnelle pour l'application des règles régissant les conflits d'intérêts

Pour ce qui est de l'application des "Règles de procédure visant à minimiser les conflits d'intérêts", nous recommandons une approche fonctionnelle suivant laquelle, bien que tous les titulaires de charges publiques, sans égard à leur catégorie et y compris les ministres, devraient être assujettis au même code d'éthique, toutes les procédures à suivre pour minimiser les conflits d'intérêts, telles que la vente de placements, la divulgation ou l'établissement de fiducies, devraient dépendre de la nature des fonctions et des responsabilités des employés de l'État par rapport à leur catégorie et à leur classification.

Ainsi, tous les ministres seraient tenus de se conformer aux règles de procédure les plus complètes visant à minimiser les conflits d'intérêts, puisque, quelles que soient leurs responsabilités ministérielles individuelles, ils sont membres du Cabinet et, par conséquent, ils participent aux prises de décisions et partagent des renseignements confidentiels en tant que membres de la plus haute direction du pays.

L'application de l'approche fonctionnelle pourrait donner l'impression que des distinctions pourraient être faites entre les sous-ministres mais, compte tenu du processus décisionnel actuel au sein du gouvernement fédéral - les discussions interministérielles, qui sont de pratique courante, le système des enveloppes budgétaires, etc. - nous recommandons que les règles de procédure visant à minimiser les conflits d'intérêts et applicables aux ministres soient étendues aux sous-ministres.

Il peut s'avérer nécessaire d'assujettir certains autres titulaires de charges publiques aux règles générales applicables aux ministres et aux sous-ministres en raison de la nature de leurs fonctions et responsabilités. Il faut toutefois avoir soin de ne pas établir des procédures qui ne recherchent que la simplicité administrative. Nous soulignons encore une fois que les procédures doivent avant tout être équitables, simples et raisonnables.

Pour les postes de niveaux inférieurs à ceux des ministres et des sous-ministres, les règles visant à minimiser les conflits d'intérêts devraient être établies suivant les fonctions et les responsabilités des titulaires de charges publiques. Par exemple, plus les fonctions et les responsabilités sont générales, plus les exigences de dessaisissement doivent être générales. De même, plus les fonctions et les responsabilités sont spécialisées, plus la portée des dispositions relatives au dessaisissement doit être limitée.

Cette approche fonctionnelle est conforme à notre position (exposée au chapitre 16) suivant laquelle les membres des

organismes quasi judiciaires devraient être assujettis à des restrictions clairement énoncées dans les statuts administratifs applicables particulièrement à l'industrie ou à l'activité qu'ils réglementent. Ainsi, comme la Loi sur l'Office national de l'énergie l'exige maintenant, il est interdit aux membres de l'Office de détenir des titres de sociétés énergétiques.

Cette approche est également conforme à nos vues sur les sociétés de la Couronne et leur personnel de haute direction nommé par le gouverneur en conseil. Chaque société de la Couronne exerce ses activités dans un secteur différent et chacune est susceptible de faire face à des situations de conflits d'intérêts particulières ou générales. Tous les cadres supérieurs et les employés devraient être assujettis au code d'éthique, et toutes les sociétés de la Couronne devraient, à tout le moins, répondre aux normes générales du secteur privé. Toutefois, parce qu'elles relèvent du secteur public, elles devraient en plus être tenues d'élaborer des règles précises sur les conflits d'intérêts, à l'intention de leurs cadres supérieurs et de leurs employés, et de les soumettre à l'approbation du gouvernement.

L'approche fonctionnelle s'applique déjà en principe aux postes inférieurs à ceux de sous-ministres au sein des ministères, c'est-à-dire que pour déterminer si un employé doit avoir recours au dessaisissement ou se retirer d'un dossier pour éviter tout conflit d'intérêts on tient compte de ses intérêts privés par rapport aux fonctions qu'il est tenu d'accomplir. Il incombe à l'employé de faire connaître au sous-ministre ses intérêts personnels qui pourraient entrer en conflit avec ses fonctions publiques, et c'est le sous-ministre qui décide de la meilleure façon de minimiser ou d'éliminer le risque de conflit.

En ce qui concerne les membres du personnel soustrait des ministres, dont certains ont accès aux documents du Cabinet et participent à l'établissement des politiques gouvernementales, plus ils sont informés et mis à contribution, plus il est nécessaire d'établir pour eux des règles de dessaisissement d'une grande portée. Par contre, nous ne voyons guère l'utilité d'imposer des exigences de dessaisissement au personnel des bureaux de circonscriptions des ministres.

L'approche fonctionnelle pourrait s'appliquer également aux secrétaires parlementaires, bien que nous sachions, en tant qu'anciens ministres du Cabinet, que les responsabilités attribuées aux secrétaires parlementaires dépendent en grande partie des pratiques de chaque ministre.

Les ambassadeurs, les hauts-commissaires et les consuls généraux, bien que nommés par le gouverneur en conseil, devraient être considérés, lorsqu'il est question de conflits d'intérêts, comme des cadres du ministère des Affaires extérieures.

g) Raison d'être des codes complémentaires

Nous avons vu plus tôt comment, en 1973, le Conseil du Trésor a invité les ministères et organismes, lorsqu'ils le jugeaient approprié, à élaborer des codes d'éthique complémentaires pour renforcer les lignes directrices générales applicables à tous les employés du secteur public. Dans le cadre de notre étude d'une reformulation des règles régissant l'éthique, nous devons maintenant aborder la question des codes complémentaires.

L'utilité des codes complémentaires découle du fait que l'activité gouvernementale compte plusieurs facettes et que des règles d'application générale ne peuvent être énoncées qu'en des termes très généraux. Il est nécessaire d'établir des règles spéciales pour faire face aux problèmes uniques que connaissent par exemple Air Canada et les ministères de l'Agriculture et des Communications. Les codes complémentaires constituent un mécanisme efficace, car des règles détaillées applicables aux employés qui inspectent les avions, qui analysent les récoltes ou qui s'occupent des investissements à court terme du gouvernement ne visent de toute évidence qu'un petit groupe de personnes au sein de tout l'appareil gouvernemental. De plus, il n'est guère utile de rassembler toutes ces dispositions détaillées dans un seul guide destiné à tous les employés du gouvernement.

Dans un article publié récemment, H.L. Laframboise signale le danger inhérent de la prolifération des contrôles au niveau des services et la trop grande importance attachée à l'observation des règles et politiques édictées par les organismes centraux, qui, fait-il valoir, "ont porté très sérieusement atteinte au libre jeu de la conscience et de la discrétion dans le système de valeurs de la fonction publique fédérale. En conséquence, le comportement des gestionnaires est trop conditionné par l'imputabilité vis-à-vis d'autrui, ce que l'on appelle "l'imputabilité dépendante", et ne l'est pas assez par le contrôle de la conscience individuelle ...¹"

Certains ministères ont élaboré des codes bien avant qu'ils ne soient invités à le faire en 1973, mais c'est principalement depuis cette année-là que cette pratique s'est généralisée. L'annexe B énumère tous les codes complémentaires en vigueur qui ont pu être vérifiés, soit environ 112, y compris ceux de ministères, d'organismes et de sociétés de la Couronne. Ils sont joints au présent rapport et ils peuvent être également consultés chez le sous-registraire général adjoint.

¹ H.L. Laframboise, Conscience and Conformity: the Uncomfortable Bedfellows of Accountability, Administration publique du Canada, automne 1983, vol. 26, n° 3, p. 325.

Nous tenons à faire trois observations générales sur la nature des codes complémentaires existants.

1. Certains codes complémentaires sont très brefs et ne font guère plus qu'adapter ou résumer la teneur des statuts pertinents qui portent sur des questions comme la corruption, les cadeaux personnels, les activités politiques, etc. Ces codes ne sont en fait qu'une reformulation d'autres règles établies.
2. D'autres codes sont le résultat d'efforts considérables déployés pour établir des règles supplémentaires appropriées au ministère ou à l'organisme et pour les regrouper dans un guide général destiné à orienter la conduite des employés.
3. Comme on peut s'y attendre, étant donné le grand nombre d'auteurs concernés, ces codes sont rédigés dans des styles différents, se distinguant souvent dans leurs façons d'aborder le sujet. Certains sont présentés sous la forme d'impératifs, d'autres sous la forme de recommandations. Certains sont présentés comme une série de commandements dans le style "faites ceci et ne faites pas cela", tandis que d'autres soulignent l'importance d'exécuter une charge publique d'une manière positive et professionnelle. On note une grande diversité de termes, de définitions et d'expressions d'un code à l'autre.

Nous examinons dans les paragraphes subséquents les lignes directrices complémentaires du ministère des Affaires extérieures, du ministère de l'Emploi et de l'Immigration, du Bureau du vérificateur général, de la Société Radio-Canada et de la Banque du Canada. Bien que les cinq codes semblent avoir pour objet d'éliminer tout conflit réel et apparent, ils comportent de grandes différences. Ils ont deux facteurs en commun: ils comprennent tous des lignes directrices supplémentaires assorties de certaines dispositions applicables à leur organisme ou ministère et ils décrivent tous la procédure à suivre pour déclarer un conflit réel ou potentiel. Les codes des ministères des Affaires extérieures et de l'Emploi et de l'Immigration sont semblables en ce sens qu'ils reproduisent les lignes directrices et expliquent leur fondement légal, qu'ils comportent des notes explicatives, des exemples de conflits, des observations sur les cadeaux, les vêtements et les activités politiques, et qu'ils expliquent l'application de ces codes aux employés en poste à l'étranger.

Le code des Affaires extérieures est le seul qui met en garde contre les conflits concernant les conjoints et les personnes à charge. Les documents de la Société Radio-Canada et de la Banque du Canada portent avant tout sur des questions qui

constituent précisément des conflits d'intérêts. Bien qu'aucun d'entre eux n'inclue les lignes directrices de 1973 qui sont à leur origine, les deux documents sont fondamentalement des versions paraphrasées. Ces deux ensembles de lignes directrices mettent l'accent sur le fonctionnement de l'organisation; ils ne portent pas sur la conduite des employés en dehors des situations de conflits d'intérêts.

Le document en deux parties du Bureau du vérificateur général se distingue des autres. Il traite en premier lieu du professionnalisme et de l'intégrité des employés, de l'objectivité attendue des vérificateurs et de la recherche de l'excellence au sein du gouvernement, et il aborde l'éthique applicable particulièrement aux fonctions du vérificateur. En second lieu, il décrit les façons de reconnaître et d'éviter les conflits d'intérêts, indiquant que les employés sont assujettis aux lignes directrices de 1973 et expliquant bien clairement leur application. Il s'agit du seul code parmi les cinq qui fait mention des restrictions applicables aux activités après-mandat des titulaires de charges publiques.

Le code du ministère de l'Emploi et de l'Immigration décrit les formes d'invitations sociales interdites et les exceptions raisonnables, tandis que celui des Affaires extérieures met l'accent sur l'objectivité dont doivent faire preuve les employés lorsqu'ils formulent des recommandations ou qu'ils fournissent des avis et conseils sur le type et le montant des subventions et des contributions qui proviennent des fonds publics et peuvent être versés à des organismes nationaux, internationaux et autres ou à des particuliers. Le document du Bureau du vérificateur général déclare que les membres du personnel qui sont des fonctionnaires travaillent avant tout pour le Bureau du vérificateur général du Canada et que ce principe a primauté sur tous autres rapports professionnels. Est considéré comme un conflit d'intérêts et donc comme une situation illégale tout emploi secondaire lié aux activités gouvernementales et exercé directement ou pour le compte d'un tiers.

L'usage des biens du gouvernement est un exemple du genre de questions qui pourraient être traitées plus en détail dans un code complémentaire. Selon le sixième principe du projet de code d'éthique, "il est interdit aux titulaires de charges publiques d'utiliser directement ou indirectement les biens du gouvernement, quels qu'ils soient, y compris les biens loués au gouvernement, ou d'en permettre l'usage, à des fins autres que des activités officiellement approuvées". Afin que les titulaires de charges publiques puissent comprendre ce principe et s'y conformer, il peut être utile d'énoncer clairement des règles particulières à cet égard pour les cas où le principe général ne suffirait pas. Par exemple, il arrive que les laboratoires et installations d'essai du gouvernement servent à des personnes employées par le gouvernement pour faire des recherches scienti-

fiques ou rédiger des rapports qui seront produits à titre de témoignages d'experts dans des procédures civiles, et pour lesquels ces personnes sont rémunérées par des sources privées. Il se peut que, privées de ces installations de recherche, ces personnes ne puissent disposer des données adéquates à présenter au tribunal sur la question au sujet de laquelle elles doivent rendre témoignage. Les problèmes de ce genre se posent bel et bien dans le secteur public; c'est pourquoi l'existence de règles détaillées dans les codes complémentaires peut être utile à toutes les parties concernées.

Jusqu'à présent, le gouvernement n'a pas émis de directives particulières à l'égard de l'utilisation des biens, des fournitures et du matériel du gouvernement à des fins autres que des activités officielles, mais plusieurs ministères ont formulé des règles internes et quelques-uns les ont incluses dans leur code d'éthique complémentaire. Nous donnons ci-après trois exemples de codes complémentaires existants, chacun étant fondé sur le principe fondamental que l'utilisation des biens du gouvernement sans autorisation préalable est interdite.

Les règles de la Commission des droits de la personne relatives à l'usage des biens de la Commission prévoit: (1) que l'utilisation des locaux, des fournitures et du matériel de la Commission pour la conduite d'une entreprise commerciale à des fins personnelles est interdite; et (2) que l'utilisation par un employé, sans autorisation préalable, des locaux, des fournitures et du matériel de la Commission à des fins personnelles est illégale.

Les règles de Revenu Canada (Impôt) relatives à l'utilisation des biens du gouvernement prescrit qu'il est interdit d'utiliser les biens du gouvernement du Canada ou les services d'un autre employé durant les heures de travail à des fins autres que les activités officiellement approuvées. Tous les biens du gouvernement confiés ou prêtés à un employé doivent être protégés et conservés d'une manière raisonnable; ils doivent être rendus à la demande des fonctionnaires autorisés.

Les règles de la Gendarmerie royale du Canada relatives à l'utilisation des biens de la Gendarmerie prévoit: (1) que l'utilisation des locaux, des fournitures ou du matériel de la GRC pour la conduite d'activités commerciales à des fins personnelles est interdite; et (2) que l'utilisation des locaux, des fournitures ou du matériel de la GRC à des fins personnelles est interdite, à moins que ne l'autorise le chef/le directeur/la direction autonome.

Étant donné l'importance des codes complémentaires et compte tenu de notre souci d'établir des règles d'éthique simples, justes et raisonnables, nous recommandons que les codes existants relèvent à juste titre du Bureau de l'éthique dans le secteur

public. Il est prévu que, une fois que les règles complémentaires existantes auront été reformulées, le Conseiller en éthique en présentera un projet au sous-ministre ou chef de l'organisme concerné, auquel moment ce dernier pourra confirmer que la reformulation est satisfaisante pour les besoins du ministère ou de l'organisme, sinon le sous-ministre ou chef de l'organisme et le Conseiller en éthique pourront décider du libellé approprié.

En conséquence de cette approche, tous les ministères, conseils, commissions et organismes qui ont des codes complémentaires constateront qu'ils sont soumis à la même terminologie et aux mêmes procédures, ce qui facilitera les efforts en vue d'informer les fonctionnaires sur les procédures à suivre, simplifiera les procédures et facilitera la tâche des fonctionnaires qui seront mutés dans un autre ministère. De plus, les sous-ministres, qui sont les principaux responsables de l'application du code d'éthique au sein de leur ministère, sauront reconnaître l'utilité d'un ensemble de termes et de procédures communs pour l'ensemble du gouvernement, lorsqu'ils auront à changer de ministère.

Il faut bien comprendre que nous n'envisageons pas que le Conseiller en éthique rédige les règles détaillées pour les ministères, c'est-à-dire qu'il décide de ce qui est bien ou mal sous la forme de règles d'éthique. Au contraire, le Conseiller en éthique sera chargé d'aider simplement les ministères et les organismes à reformuler, suivant une présentation commune, les règles qu'ils ont déjà élaborées.

C'est le sous-ministre ou chef d'organisme qui demeurera le principal responsable du libellé des règles et de leur application.

CHAPITRE 13

ÉTABLISSEMENT D'UN BUREAU DE L'ÉTHIQUE DANS LE SECTEUR PUBLIC

a) Introduction

L'établissement d'un Bureau de l'éthique dans le secteur public constitue la clef de voûte de notre proposition.

Nous examinerons d'abord le rôle du sous-registraire général adjoint (SRGA), du Conseil du Trésor et de la Commission de la Fonction publique afin de voir comment le Bureau de l'éthique dans le secteur public que nous proposons peut prendre forme à partir des dispositions actuelles. Puis nous analyserons la structure du Bureau, son rôle et ses rapports, ainsi que le rôle de la personne qui serait chargée de sa direction, soit le Conseiller en éthique.

b) Rôle actuel du sous-registraire général adjoint (SRGA)

Le Bureau du SRGA a été constitué en mai 1974. Le SRGA est chargé de l'administration de la politique du gouvernement fédéral sur les conflits d'intérêts au moyen de l'application des diverses lignes directrices sur les conflits d'intérêts touchant les ministres de la Couronne, leur personnel soustrait et les personnes nommées par le gouverneur en conseil.

Ce Bureau est situé au ministère de la Consommation et des Corporations. Le 9 mai 1974, le Conseil du Trésor approuvait les ressources nécessaires pour le Bureau du SRGA, soit un effectif de 12 pour l'administration de l'activité des conflits d'intérêts pour les groupes mentionnés au paragraphe précédent. (Le SRGA est également chargé de l'enregistrement et de la délivrance des documents exigés du Registraire général du Canada par divers lois et règlements, en particulier le Règlement sur les documents officiels, ainsi que du bon usage et de la garde du Grand sceau du Canada, du sceau de l'administrateur, du sceau privé et du sceau du Registraire général du Canada.)

Le 17 mai 1974, David R. Taylor devenait le premier SRGA. Le directeur du groupe consultatif sur les normes de conduite, G.J. Robert Boyle, est entré au Bureau le 3 juin 1974.

Dès son entrés en fonction, le SRGA s'est chargé entièrement de parachever les dispositions que les ministres du Cabinet prenaient pour se conformer à la directive du 28 décembre 1973 du Premier Ministre à l'égard des décisions du Cabinet portant sur l'application du régime ministériel sur les conflits

d'intérêts. Les dossiers personnels et confidentiels de chaque ministre, qui se trouvaient auparavant au Bureau du Conseil privé, ont été transférés au SRGA. Les premières priorités, prendre les dispositions nécessaires pour les ministres, rédiger un projet de lignes directrices pour les personnes nommées par le gouverneur en conseil et établir les mécanismes de fonctionnement du Bureau du SRGA, ont été réalisées avant décembre 1974.

Le Bureau du SRGA a donc les fonctions principales suivantes:

- administrer les lignes directrices sur les conflits d'intérêts touchant les lieutenants-gouverneurs, les ministres, les membres désignés de leur personnel soustrait, les personnes nommées par le gouverneur en conseil oeuvrant à temps plein et les autres personnes à qui s'appliquent des lignes directrices semblables;
- conseiller ces personnes et les aider à régler leurs affaires personnelles de façon à observer les lignes directrices afin d'éviter tout conflit réel ou apparent entre les intérêts privés et les intérêts du public;
- fournir au Premier ministre et aux ministres les renseignements dont ils ont besoin pour prendre des décisions concernant les conflits d'intérêts;
- assurer la bonne administration des fiducies en compte bloqué dont le SRGA est fiduciaire et fournir des renseignements financiers essentiels à l'égard de ces comptes à ceux qui les ont établis;
- approuver les instruments de fiducie préparés par les titulaires de charges publiques pour se conformer aux lignes directrices sur les conflits d'intérêts lorsque ces personnes demandent le remboursement des frais de fiducie conformément à la politique gouvernementale et approuver le remboursement par le ministère ou organisme en cause;
- tenir un Registre public des déclarations sur les conflits d'intérêts et des déclarations publiques des personnes assujetties à ces exigences;
- veiller à ce que soient respectées la politique et les lignes directrices en matière de conflits d'intérêts qui concernent les lieutenants-gouverneurs, les ministres, le personnel soustrait des ministres et les personnes nommées par le gouverneur en conseil, et à ce qu'aucune infraction ne se produise, par inadvertance ou autrement; et

- au besoin, conseiller les ministères et organismes et les aider à rédiger les lignes directrices spéciales ou complémentaires que peut exiger leur situation particulière, et s'assurer que ces lignes directrices sont conformes à la politique gouvernementale en matière de conflits d'intérêts.

À ces fonctions principales du sous-registraire général adjoint s'ajoutent notamment les activités suivantes:

- mettre en oeuvre, appliquer et administrer les politiques et les lignes directrices du gouvernement au nom du Premier ministre et grâce à de vastes pouvoirs délégués par l'entremise du Greffier du Conseil privé;
- approuver les dispositions prises par les personnes nommées par le gouverneur en conseil et le personnel soustrait des ministres à qui s'appliquent les lignes directrices relatives aux conflits d'intérêts, et en informer le ministre responsable;
- demander l'approbation du Premier ministre après s'être assuré que les dispositions prises par les ministres à l'égard des conflits d'intérêts sont appropriées;
- résoudre les cas difficiles, délicats ou nouveaux qui se présentent lors de la mise en oeuvre des politiques ou de l'application des lignes directrices en matière de conflits d'intérêts;
- prendre des dispositions pour qu'un vérificateur indépendant examine les fiducies en compte bloqué administrés par le SRGA et fasse rapport de ses conclusions au Premier ministre et au Contrôleur général; et
- tenir le Premier ministre et le Greffier du Conseil privé au courant quant à l'observation des lignes directrices qu'il administre, ainsi que d'autres affaires touchant les conflits d'intérêts.

En novembre 1974, le Cabinet approuvait les lignes directrices touchant les personnes nommées par le gouverneur en conseil. Au départ ces lignes directrices s'appliquaient aux cadres supérieurs et, par la suite, on a demandé à d'autres titulaires comme les ambassadeurs, les hauts-commissaires, les consuls généraux et les officiers supérieurs de la GRC de s'y conformer. Le 2 juin 1975, le Premier ministre demandait au SRGA de rédiger des lignes directrices touchant les membres du

personnel soustrait des ministres et de les administrer en son nom. Ces lignes directrices, qui s'apparentent à celles qui régissent les ministres, ont été approuvées le 20 novembre 1975 et l'on a demandé aux membres du personnel désigné par les ministres de s'y conformer.

Au cours de la dernière décennie, le SRGA a participé à l'élaboration de la plupart des politiques et des lignes directrices affectant les titulaires de charges publiques, notamment les lignes directrices touchant les ministres de la Couronne publiées par le Premier ministre Clark le 1^{er} août 1979 et par le Premier ministre Trudeau le 28 avril 1980.

En février 1982, à la suite d'une décision du Cabinet, le Conseil du Trésor publiait la nouvelle politique gouvernementale sur le remboursement de certains frais de fiducie, chargeant le SRGA d'approuver les fiducies en cause et les coûts raisonnables réclamés.

Le Bureau du SRGA comprend présentement le sous-registraire général adjoint, le directeur du groupe consultatif sur les normes de conduite, trois conseillers principaux, un conseiller, trois secrétaires, un commis et un agent d'administration et de fiducie.

En général, des dispositions visant une cinquantaine de titulaires sont normalement en négociation; ce chiffre atteint près de 200 lors de remaniement ministériel important et dépasse 300 lorsqu'il y a changement de gouvernement.

Le SRGA relève du Premier ministre et du Greffier du Conseil privé pour les questions relatives aux conflits d'intérêts, et du sous-ministre de la Consommation et des Corporations pour ce qui est de l'administration du bureau chargé des conflits d'intérêts et des questions relatives aux fonctions du Registraire général du Canada, qui est le ministre de la Consommation et des Corporations.

c) Rôle actuel du Conseil du Trésor

À l'exception de l'administration des fiducies, confiée au SRGA, c'est au Conseil du Trésor qu'incombe l'administration des lignes directrices sur les conflits d'intérêts touchant les fonctionnaires. Ce pouvoir découle de la Loi sur l'administration financière qui stipule que le Conseil du Trésor peut agir au nom du Conseil privé de la Reine pour toutes les questions relatives à la gestion du personnel dans la fonction publique, notamment la détermination des conditions d'emploi des fonctionnaires. La loi dispose en outre que le Conseil du Trésor peut établir des normes de discipline et des sanctions financières ou autres, y compris la suspension et la révocation en cas d'infraction à la discipline ou d'inconduite, et que ces pouvoirs peuvent être délégués aux sous-

chefs. Bien que les lignes directrices sur les conflits d'intérêts touchant les fonctionnaires aient été adoptées par décret du Conseil, elles sont administrées, pour toute la fonction publique, par le Conseil du Trésor (sauf que le SRGA a le pouvoir d'administrer les dispositions de la politique sur les conflits d'intérêts pour les fonctionnaires touchant les fiducies). Leur application sur le plan opérationnel a été déléguée aux sous-chefs. L'usage actuel veut que les ministères et organismes traitent de tous les problèmes de conflits de façon interne et que, s'ils ne savent quelle position adopter, ils demandent l'interprétation et les conseils du Conseil du Trésor. Celui-ci donne alors son interprétation et ses conseils, mais en général on encourage les ministères à prendre les décisions finales.

Comme les sous-chefs détiennent (par délégation) le pouvoir de régler les cas de conflits d'intérêts, ils ne sont pas liés par les conseils qu'ils reçoivent du Conseil du Trésor. D'autre part, ils peuvent être obligés de rendre compte de leurs actes et de leurs décisions.

Les activités dont s'occupe le Conseil du Trésor dans ce domaine sont les suivantes:

- renseigner les ministères sur la façon de traiter les cas particuliers de conflits d'intérêts qui se présentent, et ceux d'activités politiques qui ne sont pas visés spécifiquement par l'article 32 de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique;
- interpréter les lignes directrices sur les conflits d'intérêts et les emplois ultérieurs;
- aider les ministères à élaborer des codes complémentaires;
- élaborer et établir une politique à l'échelle de la fonction publique sur les questions de conduite en général, y compris les conflits d'intérêts, l'expression publique, le harcèlement personnel et le service au public.

d) Rôle actuel de la Commission de la Fonction publique

La Commission de la Fonction publique est présentement chargée des aspects de l'activité politique qui sont régis par l'article 32 de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique, notamment de l'activité politique partisane des fonctionnaires fédéraux, aux paliers fédéral et provincial. L'article formule expressément certains types d'activités interdites et indique les activités permises. À l'égard de l'activité politique, la Commission de la Fonction publique:

- conseille les ministères quant à l'interprétation et à l'application de l'article 32, et aux cas d'activité politique non visés par ledit article;
- publie au besoin des bulletins supplémentaires;
- examine les demandes de particuliers qui désirent se porter candidats à une élection ou tenter d'être nommés candidats et approuve ou rejette les congés; et
- mène des enquêtes en réponse aux allégations d'infraction à l'article 32.

Le Comité consultatif sur les emplois ultérieurs des fonctionnaires, créé par l'Annexe IV des lignes directrices sur les emplois ultérieurs, est présentement présidé par un commissaire de la Commission de la Fonction publique.

e) Attribution de la fonction du SRGA à une nouvelle entité dotée d'un mandat plus clair, de pouvoirs élargis et d'une plus grande visibilité

Il est manifeste que le rôle actuel du sous-registraire général adjoint a évolué au cours de la dernière décennie au rythme de l'élaboration des lignes directrices. Nous croyons qu'une reformulation des lignes directrices s'impose maintenant et qu'il faudrait en même temps restructurer la fonction dont s'acquittait jusqu'à maintenant le sous-registraire général adjoint.

Comme nous favorisons, en principe, la continuation de ces responsabilités, bien bien que sous une forme quelque peu modifiée et sur une base fonctionnelle, il faudra toujours un titulaire ou un organisme quelconque pour s'acquitter des fonctions dont s'acquitte présentement - et, à notre avis, fort bien - le SRGA.

Nous recommandons de confier cette fonction à une nouvelle entité, un organisme ou un bureau, qui aurait un mandat plus net, des pouvoirs élargis et une plus grande visibilité. Cette nouvelle entité, le Bureau de l'éthique dans le secteur public, cumulerait les fonctions du SRGA ainsi que certaines fonctions en matière d'éthique qu'assument actuellement le Conseil du Trésor et la Commission de la Fonction publique; elle aurait des responsabilités un peu plus grandes que le SRGA et un pouvoir discrétionnaire, que celui-ci ne possède pas.

Nous recommandons d'appeler cette entité "Bureau de l'éthique dans le secteur public" pour bien montrer qu'il s'agit de questions d'éthique et en particulier de questions relatives aux conflits d'intérêts dans l'ensemble du secteur public, y

compris les sociétés de la Couronne qui, sans faire partie de la fonction publique, appartiennent néanmoins clairement au secteur public plutôt qu'au secteur privé.

Un mandat plus clair. Comme on a pu le constater, les fonctions et responsabilités du Bureau du sous-registraire général adjoint sont tout à fait uniques dans l'ensemble du gouvernement. Nous croyons que cela a pour effet d'obscurcir son mandat à l'égard des conflits d'intérêts - sinon dans les échelons supérieurs du gouvernement, à tout le moins dans le grand public.

Des pouvoirs élargis. Pour qu'un Bureau de l'éthique dans le secteur public puisse servir effectivement de point central pour l'ensemble de l'effort du gouvernement fédéral en matière de conflits d'intérêts, il faut que le Conseiller en éthique ait des pouvoirs et une autorité appropriés à la tâche. L'élargissement des pouvoirs qui devraient être confiés au Conseiller en éthique se fera de deux façons. Les pouvoirs dont jouit déjà le sous-registraire général adjoint, les pouvoirs du Conseil du Trésor et ceux de la Commission de la Fonction publique à l'égard des questions d'éthique dans la fonction publique seront regroupés. Certains de ces pouvoirs seront consolidés dans le Bureau de l'éthique dans le secteur public. En second lieu, la Loi sur l'éthique dans le secteur public confèrera au Conseiller en éthique de nouveaux pouvoirs, y compris celui de procéder à des enquêtes sur demande ainsi que celui d'éducateur à l'égard de l'éthique dans le secteur public.

Une plus grande visibilité. Il est également manifeste qu'en élaborant des lignes directrices sur les conflits d'intérêts et en les faisant administrer par le Conseil du Trésor pour l'ensemble de la fonction publique, et par le sous-registraire général adjoint pour toutes les autres personnes qui y sont soumises, le gouvernement voulait régler la question d'une façon efficace, mais sans éclat. On avait en somme choisi une démarche peu visible.

Notre enquête a clairement révélé que cette démarche n'a pas réussi: beaucoup de gens ne connaissent pas le rôle du Conseil du Trésor ou du SRGA dans ce domaine et ne sont pas suffisamment au courant des règles régissant l'éthique. Si ce manque de connaissances est si fréquent au sein du gouvernement, il l'est manifestement encore plus dans le grand public. Nous recommandons que le Conseiller en éthique ait une grande visibilité publique, qui découlera en grande partie de son rôle de sensibilisation en matière d'éthique. Son impartialité, réelle et apparente, et le fait qu'il soit libre de préjugés politiques ou bureaucratiques lui donneront d'autres atouts importants. En créant ce poste, le gouvernement montrera qu'il est prêt à exposer ses problèmes au grand jour et accroîtra ainsi la crédibilité et l'objectivité des enquêtes sur la conduite des titulaires de charges publiques. En regroupant toutes les questions de conflits d'intérêts et les

questions connexes, après que toutes les tentatives de solution se soient avérées vaines, le Bureau de l'éthique dans le secteur public jouera un rôle nécessaire en établissant la jurisprudence dans ce domaine.

f) Conseiller en éthique

Nous recommandons que le chef du Bureau de l'éthique dans le secteur public s'appelle "Conseiller en éthique" et que le titulaire soit une personne d'expérience, reconnue pour son intégrité et dont le prestige pourrait assurer dignité et autorité à ce poste, quelqu'un en qui le gouvernement, la fonction publique, les partis d'opposition, les médias et le grand public pourraient avoir la plus grande confiance. Sans suggérer que cette personne ait une formation juridique, nous proposons qu'elle ait le rang de juge d'une cour supérieure.

g) Taille du Bureau

Comme nous l'avons mentionné au chapitre 1, l'adoption de nos recommandations n'entraînerait probablement pas d'augmentation appréciable de la bureaucratie ni des coûts d'administration dans l'ensemble du gouvernement. Le Bureau de l'éthique dans le secteur public aurait à peu près la même taille que l'actuel Bureau du sous-registraire général adjoint, dont l'effectif est de 12 personnes. Toute augmentation des ressources nécessaires au Conseiller en éthique pour remplir ses nouveaux mandats sera compensée d'emblée par des économies dans les ministères et organismes eux-mêmes.

h) Structure et organisation du Bureau de l'éthique dans le secteur public

Pour bénéficier de la plus grande indépendance possible, le Conseiller en éthique devrait être nommé par décret du Conseil. Le personnel requis par le Bureau de l'éthique dans le secteur public devrait être recruté conformément à la Loi sur l'emploi dans la fonction publique.

i) Fonctions du Bureau de l'éthique dans le secteur public

Le Bureau de l'éthique dans le secteur public, dirigé par un Conseiller en éthique, aurait quatre fonctions:

1. fonction consultative
2. fonction administrative, comprenant l'autorisation de lever ou de modifier une règle
3. fonction d'enquête
4. fonction de sensibilisation

1. Fonction consultative. Le Bureau serait chargé de fournir des conseils à l'égard de l'application des règles d'éthique dans le secteur public.

Comme nous l'envisageons, ce rôle s'exercerait sur trois fronts: le Conseiller en éthique servirait de conseiller au Premier ministre, aux ministres et aux sous-chefs des ministères et organismes à l'égard des règles et des procédures applicables à la fois à ceux qui relèvent d'eux et, le cas échéant, aux personnes qui sont nommées par eux. En premier lieu, le Conseiller en éthique conseillerait le Premier ministre à l'égard des ministres, de son propre personnel soustrait, des personnes nommées par le gouverneur en conseil et des secrétaires parlementaires. En second lieu, le Conseiller en éthique conseillerait les ministres à l'égard de leur personnel soustrait, du secrétaire parlementaire qui leur est assigné et des personnes nommées par le gouverneur en conseil qui relèvent d'eux. En troisième lieu, le Conseiller en éthique servirait de conseiller auprès des sous-chefs des ministères et organismes à l'égard des fonctionnaires et des personnes nommées par le gouverneur en conseil qui relèvent d'eux.

Nous proposons que le Bureau de l'éthique dans le secteur public, outre qu'il continuerait à donner le genre de conseils actuellement fournis par le SRGA, soit grandement consulté pour la formulation des procédures visant à minimiser les conflits d'intérêts à tous les niveaux, dont celles des règles complémentaires des ministères et des sociétés et organismes de la Couronne, de façon qu'elles soient simples et équitables dans l'ensemble du secteur public.

Ces conseils pourraient être donnés de façon officieuse, mais le Conseiller en éthique recevrait probablement des demandes écrites des trois sources mentionnées au sujet de l'interprétation de certains principes ou procédures. De toutes les interprétations provenant d'une même source, il se développerait une "jurisprudence" ou une interprétation commune qui s'appliquerait à l'ensemble de la fonction publique fédérale.

Le sous-chef d'un ministère ou d'un organisme pourrait en tout temps consulter le Conseiller en éthique. Cependant, parce que le sous-chef a le pouvoir délégué de s'occuper des questions de conflits d'intérêts et de les résoudre, il ne serait pas obligé d'accepter les conseils du Conseiller en éthique tout comme il n'est pas présentement obligé d'accepter les conseils du Conseil du Trésor sur de telles questions.

L'existence et le rôle du Bureau de l'éthique dans le secteur public n'ajouteraient pas un échelon supplémentaire dans le système actuel. Le nouveau bureau deviendrait une source centrale de connaissance, d'expertise et d'expérience que consulteraient le Premier ministre, les ministres, les sous-ministres et les chefs des organismes gouvernementaux et des sociétés de la Couronne au sujet des questions d'éthique.

2. Fonction administrative. La fonction administrative du bureau serait étroitement reliée à sa fonction consultative. Tout comme le SRGA, le Bureau de l'éthique dans le secteur public administrerait les procédures, c'est-à-dire qu'il s'assurerait qu'elles sont suivies par les personnes à qui elles s'appliquent et qu'il fournirait l'orientation appropriée. Le Conseiller en éthique serait prêt, comme le fait présentement le SRGA, à servir de fiduciaire pour les fiducies en compte bloqué et les sociétés de portefeuille en fiducie.

Une des graves lacunes des lignes directrices actuelles est l'absence d'une règle de minimis, qui ferait prévaloir le bon sens lorsqu'il s'agit de conflits d'intérêts mineurs, et d'un mécanisme qui permettrait aux anciens titulaires de prouver que leurs activités ultérieures n'enfreignent pas l'esprit des règles, même si elles peuvent sembler contraaires à la lettre de ces règles. Si nos propositions en ce sens sont acceptées, il faudrait confier au Conseiller en éthique les pouvoirs nécessaires pour y donner suite.

À l'égard des déclarations à faire ou des fiducies à établir et à administrer, ainsi que de l'aide à accorder à ceux qui accèdent à une charge publique et qui veulent se conformer aux règles sur la divulgation et le dessaisissement, le Bureau de l'éthique dans le secteur public continuerait de s'acquitter des fonctions administratives dont est actuellement investi le Bureau du sous-registraire général adjoint.

3. Fonction d'enquête. Dans certains cas, il serait conforme à l'intérêt public que le Conseiller en éthique fasse enquête lorsque l'on allègue qu'il y a eu infraction au code d'éthique ou que l'on n'a pas suivi les procédures visant à minimiser les conflits d'intérêts. Nous recommandons donc de confier au Conseiller en éthique des pouvoirs d'enquête qu'il pourrait exercer à la demande du Premier ministre, d'un ministre ou du chef d'un ministère ou organisme, selon le cas, mais jamais de son propre chef.

Un des problèmes fondamentaux du système actuel est qu'il n'existe pas de mécanisme qui permette de procéder à une enquête en bonne et due forme lorsqu'on allègue un conflit d'intérêts et d'en arriver à une conclusion définitive. C'est là un des facteurs qui contribue au cynisme du public à l'égard de l'éthique gouvernementale. Si une question n'est jamais vidée, le public risque de se sentir lésé dans ces intérêts et les personnes impliquées peuvent estimer ne pas avoir été traitées de façon équitable ou ne pas avoir été blanchies de façon satisfaisante.

Voyons par exemple ce qui se passe lorsqu'on allègue qu'un ministre a manqué à l'éthique ou qu'il est en situation de conflit d'intérêts. Dans certains cas, il peut s'agir d'alléga-

tions lancées dans le feu d'un débat partisan, sans fondement réel. Dans d'autres cas, il peut y avoir des preuves significatives de manquement à l'éthique ou d'infraction. C'est au Premier ministre qu'il appartiendra, comme toujours, de décider quand il doit prendre de telles affaires au sérieux. Lorsqu'il semble y avoir un véritable motif d'inquiétude, le Premier ministre pourrait renvoyer la question au Conseiller en éthique, qui procéderait à un examen approfondi et donnerait à toutes les parties intéressées l'occasion de se faire entendre dans le cadre de son enquête.

Nous ne voulons pas laisser entendre que le rôle de surveillance que jouent présentement les partis de l'opposition au Parlement et les médias devrait être modifié. Tout ce qui est proposé, c'est l'addition d'un nouvel élément; ainsi, lorsqu'une allégation justifie manifestement une enquête (mais pas une enquête criminelle, qui est du ressort de la GRC), les autorités auraient la possibilité de demander au Conseiller en éthique d'examiner la question et de faire un rapport complet.

Un ministre pourrait renvoyer une affaire au Conseiller en éthique pour enquête lorsque son secrétaire parlementaire, une personne nommée par lui ou un membre de son personnel soustrait enfreint, ou semble enfreindre, le code d'éthique ou ne suit pas les procédures destinées à minimiser les conflits d'intérêts. Toutes les considérations et les méthodes exposées ci-dessus à l'égard des enquêtes entreprises par le Premier ministre à l'égard de ses ministres s'appliqueraient. Un ministre pourrait faire de même et demander une enquête sur un membre de son personnel.

Lorsque les enquêtes portent sur un membre de la fonction publique, des considérations quelque peu différentes s'appliquent. En premier lieu, nous recommandons que l'application et l'administration du code d'éthique au sein d'un ministère ou organisme gouvernemental continuent de relever en premier lieu du sous-ministre ou du chef de l'organisme, en vertu de pouvoirs délégués par le Conseil du Trésor. Toutes nos recommandations sur l'éthique peuvent s'insérer dans ce contexte. Comme à l'heure actuelle, la décision d'enquêter sur toute affaire mettant en cause l'éthique d'un employé sera prise dans le ministère ou l'organisme en cause. Si l'affaire est assez grave pour justifier une enquête policière, cela pourrait se faire exactement comme maintenant. La seule différence serait que dans les cas impliquant un manquement à l'éthique plutôt qu'un comportement criminel, si le sous-ministre ou chef d'un organisme désire que l'enquête se fasse par une personne plus détachée du cas, il devrait pouvoir avoir recours au Conseiller en éthique.

Nous avons déjà dit que le Premier ministre, les ministres, les sous-ministres et les chefs d'organismes peuvent faire entreprendre une enquête par le Conseiller en éthique. La question suivante est de savoir si le Conseiller en éthique

devrait avoir le pouvoir d'entreprendre des enquêtes de son propre chef. Il ne semblerait pas approprié que celui-ci fasse enquête de sa propre initiative à l'égard de titulaires élus. Dans le cas des fonctionnaires, le mieux serait sans doute de renvoyer les allégations de conflits d'intérêts au sous-chef en cause qui déciderait de la façon de procéder.

D'autres organismes ont des fonctions d'enquête qu'il vaut la peine de considérer à cet égard. Au ministère de la Défense nationale, lorsqu'un accident ou une autre affaire exige une enquête, on réunit une commission d'enquête spéciale. La Loi sur la défense nationale donne à certains membres du Ministère le pouvoir de constituer une commission et d'en choisir les membres, en fonction des connaissances et des compétences nécessaires; le grade et le degré de désintéressement sont aussi des facteurs de sélection.

Nous constatons également un parallèle intéressant avec le Conseil canadien de la magistrature. En plus de procéder à des enquêtes à la demande du Procureur général du Canada ou d'une province, le Conseil de la magistrature peut, selon la Loi sur les juges, entreprendre ses propres enquêtes en cas d'allégation d'inconduite de la part d'un juge. On pourrait faire valoir que le Conseiller en éthique devrait aussi avoir ce pouvoir.

Cependant, la portée des enquêtes entreprises par le Conseil de la magistrature est relativement restreinte car le groupe qui peut faire l'objet de telles enquêtes est petit. Il n'en va pas de même dans le cas des titulaires de charges publiques, et ce serait donner un pouvoir beaucoup trop vaste au Conseiller en éthique, du moins à l'heure actuelle, que de lui permettre de faire enquête sur toute allégation portée par qui que ce soit à l'égard d'une personne ou d'une affaire dans la fonction publique du Canada. Il se peut que ce pouvoir puisse s'ajouter à ceux qui sont conférés au Conseiller en éthique, après quelques années d'administration du Bureau de l'éthique dans le secteur public.

Nous en venons aussi à cette conclusion en raison de notre mandat, qui exige que nous fassions des recommandations conformes aux traditions de la démocratie parlementaire canadienne. Nous croyons qu'il ne serait pas conforme à la tradition du gouvernement responsable que les personnes directement imputables des actes des ministères du gouvernement soient soumises à des enquêtes "extérieures", quel qu'en soit le motif. Nous n'oublions pas non plus qu'il existe déjà des mécanismes d'application de la loi pour les cas d'infractions aux lois et que ceux-ci continueraient d'être traités à l'avenir comme ils l'ont été dans le passé.

Un facteur peu connu dont il faut tenir compte est que le Conseil canadien de la magistrature, en vertu de l'article 42

de la Loi sur les juges, a le pouvoir d'enquêter sur les allégations portant sur la conduite des personnes nommées à titre amovible en vertu de toute loi du Parlement. Ce mode d'enquête (traité plus en détail au chapitre 16, dans la partie concernant les règles qui régissent les juges et les organismes quasi judiciaires) existe présentement en droit et fait partie des ressources dont dispose le gouvernement pour s'occuper des cas d'infraction.

4. Fonction de sensibilisation. Si nous avons souligné la nécessité de simplifier les règles qui régissent l'éthique, c'est en partie pour les rendre plus faciles à comprendre. Cela nous mène directement à la nécessité d'un programme de sensibilisation ou d'éducation plus efficace pour la fonction publique fédérale quant aux règles et à leur application.

Pour créer un climat favorable dans l'ensemble du secteur public, il faut souligner l'importance de l'éthique. Plus grande est la fonction publique, plus important est ce facteur. Il est donc à propos de sensibiliser de façon générale les officiels et les employés quant à la nature et à l'application des règles d'éthique et aux mécanismes permettant de minimiser les conflits d'intérêts. Souvent, il s'agit de considérations simples et pratiques, comme savoir à qui il faut s'adresser pour discuter une question délicate ou comment clarifier et résoudre une situation compromettante. À cet égard, nous avons été très favorablement impressionnés par certaines des méthodes utilisées par le "Office of Government Ethics" de Washington dans le cadre de son programme permanent de sensibilisation. Ces méthodes comprennent notamment des séminaires, des brochures, des bandes vidéo et une conférence annuelle à l'intention des agents du personnel ou des autres fonctionnaires chargés des questions d'éthique.

(j) Accès au Conseiller en éthique

Pour résumer, les personnes suivantes peuvent s'adresser au Conseiller en éthique:

- i) le Premier ministre à l'égard de toute question et en particulier des manquements à l'éthique de la part d'un membre de son personnel soustrait, d'un ministre, d'un secrétaire parlementaire ou d'une personne nommée par le gouverneur en conseil;
- ii) les ministres à l'égard de leurs propres affaires et de leur personnel soustrait, de leurs secrétaires parlementaires et des personnes nommées par eux et par le gouverneur en conseil qui relèvent d'eux;
- iii) les sous-chefs des ministères et organismes à l'égard de leurs propres affaires et de leur personnel, y compris toute personne nommée par le gouverneur en conseil; et

- iv) les présidents-directeurs généraux des sociétés de la Couronne à l'égard de leurs propres affaires et de leur personnel.

Il est prévu que le Conseiller en éthique ait le pouvoir d'enquêter à l'égard de présumés conflits d'intérêts impliquant les ministres, leur personnel soustrait, les secrétaires parlementaires, les personnes nommées par le gouverneur en conseil et les fonctionnaires. Il conviendrait donc, étant donné la nature délicate et complexe du sujet, que toute personne appartenant à l'une de ces catégories puisse soumettre un problème ou une plainte au Conseiller en éthique.

Le Commissaire aux langues officielles accepte les plaintes provenant de particuliers (et il y est obligé par la loi) sans qu'il soit nécessaire de passer par une filière hiérarchique.

La Commission des droits de la personne fonctionne d'une façon semblable, si ce n'est que la loi exige que le plaignant ait épuisé tous les autres mécanismes de recours avant qu'une enquête ne soit entreprise. Même s'il peut sembler souhaitable de suivre la filière hiérarchique, il y a des cas où cela ne serait pas à-propos. Par exemple,

- un particulier peut vouloir informer le Conseiller en éthique d'une situation de conflit qui implique son supérieur, ou
- un particulier pourrait vouloir signaler une situation sous le couvert de l'anonymat.

Le cas particulier des fonctionnaires

En outre, on a soulevé la question de savoir si les fonctionnaires devraient pouvoir recourir au Conseiller en éthique. Nous croyons qu'il ne conviendrait pas que le Conseiller en éthique fasse enquête sur de présumés manquements à l'éthique impliquant des fonctionnaires qui lui auraient été signalés par des fonctionnaires. Il serait tout aussi important que les fonctionnaires aient l'occasion de consulter le Conseiller en éthique quant à savoir si certaines activités sont en fait contraires à l'éthique. La consultation pourrait évidemment porter sur des cas hypothétiques. Cela aiderait à prévenir les manquements à l'éthique de la part de ceux dont les activités pourraient être signalées; il serait également plus difficile de justifier les manquements à l'éthique en disant que: "tout le monde le fait." Néanmoins, nous sommes d'avis qu'il est d'une importance primordiale de maintenir intactes les structures et les procédures présentement élaborées dans les ministères conformément aux principes généraux de l'administration publique canadienne. Lorsque des fonctionnaires en particulier désirent porter des

questions relatives à des manquements à l'éthique à l'attention de leurs supérieurs du ministère, il existe des façons de le faire et une filière à respecter. C'est pourquoi nous recommandons que les fonctionnaires n'aient pas accès direct au Conseiller en éthique.

Lorsqu'une situation de conflit existe vraiment, le sous-chef a le pouvoir délégué de prendre des mesures disciplinaires. Les employés ont droit de recours par le moyen du système de griefs. Si un employé dépose un grief, celui-ci peut être étudié à divers paliers au sein du ministère, le dernier étant le sous-chef. Si l'employé n'est toujours pas convaincu que le grief a été convenablement étudié (et si le grief porte sur une sanction financière, un congédiement ou l'interprétation d'une convention collective) l'affaire peut ensuite aller devant la Commission des relations de travail dans la fonction publique. Finalement, l'affaire pourrait aboutir en cour fédérale et, selon le cas, en cour suprême. Il faut signaler qu'une décision sur un grief prise à n'importe quel palier peut être infirmée au palier suivant. Il serait tout à fait approprié que cette pratique se maintienne, car elle fonctionne bien depuis nombre d'années.

L'effet ultime sur la fonction publique du Bureau de l'éthique dans le secteur public serait que l'on pourrait recourir au besoin à un ensemble supplémentaire de connaissances.

k) Nature des rapports du Conseiller en éthique

Si des députés font pression sur le Premier ministre pour qu'il entreprenne une enquête sur un présumé conflit d'intérêts impliquant un ministre, il est probable que l'on demanderait que le rapport du Conseiller en éthique soit rendu public. Cela semblerait en tout cas approprié.

Toutefois, une affaire impliquant un fonctionnaire pourrait ne pas avoir attiré l'attention du public et il n'y aurait donc aucun besoin de publier les résultats. Par exemple, si un sous-chef demandait une enquête dans son ministère, le rapport définitif devrait être présenté au sous-chef et à personne d'autre. De même, si un ministre demande une enquête sur certaines activités d'un membre de son personnel soustrait, c'est à lui seul que devrait être présenté le rapport définitif.

L'important, pour que le Bureau de l'éthique dans le secteur public conserve sa crédibilité, est que le rapport soit toujours présenté à la personne qui l'a demandé.

Nous avons étudié avec soin la question de savoir si le rapport du Conseiller en éthique à l'égard d'une affaire impliquant un ministre devrait être présenté au Premier ministre, qui aurait le choix de le déposer ou non, ou si ce rapport devrait être rendu public par le Conseiller en éthique. Nous préférons cette dernière solution. Autrement, le Premier ministre continue

de faire partie du problème au lieu de devenir un élément de la solution. Il faut un mécanisme net et indépendant pour faire enquête et faire rapport en cas d'allégation grave de conduite contraire à l'éthique et d'infraction aux règles d'éthique. Nous recommandons que le Conseiller en éthique transmette son rapport au Premier ministre avant de le rendre public (pour que le Premier ministre soit en mesure d'agir en temps opportun sur les conclusions du rapport) mais nous recommandons aussi que le Conseiller en éthique conserve le droit, voire le devoir, de rendre public son rapport sur un ministre. Nous sommes persuadés qu'il s'agit là d'une procédure acceptable. Rien n'oblige le Premier ministre à soumettre une affaire au Conseiller en éthique pour enquête; il décide lui-même si l'affaire est suffisamment grave pour mériter une enquête du Conseiller en éthique, avec toutes les conséquences que cela comporte nécessairement.

1) Rapports entre le Bureau de l'éthique dans le secteur public et les organismes centraux (Le Conseil du Trésor et la Commission de la Fonction publique)

Il reste à étudier comment la fonction consultative du Bureau de l'éthique dans le secteur public serait reliée à celles du Conseil du Trésor et de la Commission de la Fonction publique. Ces rapports doivent être bien établis et clairement définis dès le départ.

Deux domaines touchant l'éthique relèvent présentement de la Commission de la Fonction publique. En premier lieu, c'est la Commission qui établit les politiques et donne des conseils au sujet de l'activité politique placée sous l'empire de l'article 32 de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique. Puisqu'il est proposé que l'article 32 soit retranché de cette loi et relève du Bureau de l'éthique dans le secteur public, il semble qu'il ne serait plus nécessaire que la Commission de la Fonction publique s'occupe de cette question. Et parce que le rôle du comité consultatif sur les emplois ultérieurs des fonctionnaires serait assumé par le Bureau de l'éthique, la Commission n'aurait plus de rôle à jouer dans ce domaine non plus.

C'est le Secrétariat du Conseil du trésor qui est présentement chargé d'établir les politiques et de donner des conseils dans le domaine des conflits d'intérêts et des normes de conduite à l'intention des fonctionnaires. Les conflits d'intérêts, qui ressortissent de la politique du personnel, devraient continuer de relever du Conseil du Trésor. En cas d'infraction aux lignes directrices sur les conflits d'intérêts, le fonctionnaire est soumis à des mesures disciplinaires, qui relèvent également de la politique du personnel. Il semblerait raisonnable que ces deux éléments demeurent ensemble. Autrement, le Bureau de l'éthique dans le secteur public devrait assurer des services de consultation et d'interprétation à tous les ministères de la fonction publique.

Dans ce cas, il y aurait deux sources de renseignements à la disposition d'un sous-chef désireux d'obtenir des conseils sur une question d'éthique. Manifestement, le sous-chef aurait le choix entre une source ou l'autre, ou pourrait s'adresser aux deux. Il faudrait donc une étroite liaison entre le Conseiller en éthique et la Direction de la politique du personnel du Conseil du Trésor pour assurer l'uniformité des conseils et des directives et il faudrait que les deux organismes conviennent de la norme d'éthique à maintenir dans certains cas précis. Il y aurait des contacts considérables lors des premiers stades de la mise sur pied du Bureau de l'éthique dans le secteur public afin de formuler le partage des responsabilités et de déterminer les points de rencontre éventuels.

Bien que ce soit le Conseil du Trésor qui s'occupe actuellement de la politique sur les emplois ultérieurs des anciens fonctionnaires, il n'a aucun pouvoir d'appliquer les lignes directrices aux personnes qui ont quitté la fonction publique. Si celles-ci désirent des conseils, elles devraient, en vertu du régime actuel, consulter le Comité consultatif sur les emplois ultérieurs.

Compte tenu des fonctions du Bureau de l'éthique dans le secteur public exposées à la section i) du présent chapitre, et compte tenu du fait qu'il est souhaitable de maintenir, dans toute la mesure du possible, les structures et les mécanismes actuels à l'égard de l'éthique dans la fonction publique, le partage final des responsabilités pour les divers aspects de l'éthique serait le suivant:

- Conflits d'intérêts

Le Bureau de l'éthique dans le secteur public serait chargé d'établir la politique conformément à la Loi sur l'éthique dans le secteur public, de l'administration de la politique et des procédures y afférentes pour les ministres, le personnel soustrait des ministres, les secrétaires parlementaires et les personnes nommées par le gouverneur en conseil; le Bureau serait chargé de fournir des conseils à ces groupes et d'administrer la politique ainsi que toutes les procédures y afférentes pour les fonctionnaires en ce qui a trait à la mise sur pied et au maintien de fiduciaires en compte bloqué.

Le Conseil du Trésor continuerait de se charger de l'administration de la politique et des procédures pour les fonctionnaires, et de donner des conseils et une orientation aux ministères.

- Après-mandat

Le Bureau de l'éthique dans le secteur public serait chargé d'établir la politique en vertu de la Loi sur l'éthique

dans le secteur public, d'administrer la politique et les procédures y afférentes pour les ministres, le personnel soustrait des ministres, les secrétaires parlementaires, les personnes nommées par le gouverneur en conseil et les fonctionnaires, de donner des conseils et des orientations au besoin et d'étudier les cas qui pourraient être susceptibles d'exemption.

Le Conseil du Trésor ne jouerait aucun rôle dans ce domaine, si ce n'est pour s'assurer que tous les fonctionnaires à qui s'appliquent les lignes directrices sur l'après-mandat sont au courant, lors de l'embauche, de leur obligation de s'y conformer.

- Commentaires publics

Le Bureau de l'éthique dans le secteur public serait chargé d'établir la politique en vertu de la Loi sur l'éthique dans le secteur public et de donner des conseils aux personnes nommées par le gouverneur en conseil. Comme le Conseil du Trésor n'aurait plus aucun rôle à jouer dans ce domaine, c'est le Conseiller en éthique qui serait chargé de fournir des conseils d'ordre pratique aux ministères.

- Activités politiques

Le Bureau de l'éthique dans le secteur public serait chargé d'établir la politique en vertu de la Loi sur l'éthique dans le secteur public et de donner des conseils et des interprétations. Comme la Commission de la Fonction publique n'aurait plus aucun rôle à jouer dans ce domaine, c'est le Conseiller en éthique qui serait chargé de fournir des conseils d'ordre pratique aux ministères.

Les sous-chefs continueraient d'appliquer les politiques gouvernementales dans leurs ministères et organismes à l'égard des conflits d'intérêts, de l'après-mandat et des activités politiques.

m) Rapports avec les sociétés de la Couronne

L'interaction entre le Bureau de l'éthique dans le secteur public et les sociétés de la Couronne est abordée au chapitre 17.

n) Rapports annuels

Afin de permettre au Parlement de discuter de l'activité du Conseiller en éthique et du Bureau de l'éthique dans le secteur public, nous recommandons que ce dernier soit tenu, comme les autres organismes gouvernementaux, de présenter chaque année au Premier ministre un rapport que celui-ci déposera à la Chambre. Nous recommandons en outre qu'à la même occasion, le Premier

ministre saisisse la Chambre des initiatives prises à l'égard des titulaires de charges publiques qui auront négligé de se conformer aux règles de conduite ou aux procédures, des peines qui leur auront été imposées et des accusations qui auront été portées en vertu du Code criminel ou de toute autre loi.

CHAPITRE 14

RÈGLES RÉGISSANT L'APRÈS-MANDAT

a) Introduction

Nous reconnaissons sans hésitation le besoin et l'opportunité d'exiger des titulaires de charges publiques qu'ils observent des normes de conduite et des règles de procédure destinées à réduire au minimum les conflits d'intérêts. Nous avons donc longuement examiné la question de savoir ce qu'il conviendrait de faire, le cas échéant, ou ce que l'on pourrait faire, pour limiter les activités professionnelles des anciens titulaires, au terme de leur mandat.

Il est significatif de noter que la plupart des commentaires qui nous ont été communiqués, soit par écrit, soit au cours d'entrevues, portaient sur la question de la période suivant l'expiration du mandat; presque tous nos interlocuteurs ont jugé sévèrement les lignes directrices actuelles.

À ce propos, on note qu'aux États-Unis, avant l'adoption en 1978 de la "Ethics in Government Act", on disposait de peu de renseignements quant aux retombées des restrictions imposées durant "l'après-mandat" sur le recrutement et la durée d'emploi des employés de l'État. Un auteur américain a fait remarquer: On a fait valoir, non sans mérite, qu'en l'absence de telles données, il n'est pas possible d'analyser les coûts et avantages comparatifs des lois, si ce n'est en termes généraux.¹

On pourrait faire la même observation en ce qui concerne l'application, au Canada, au cours de la dernière décennie, des lignes directrices concernant les conflits d'intérêts. Pour nous documenter sur les incidences de celles-ci sur l'après-mandat et sur le recrutement, nous avons discuté de la question avec les fonctionnaires du Bureau du Conseil privé chargés de les administrer. De nombreuses personnes assujetties aux lignes directrices concernant l'après-mandat nous ont communiqué des présentations écrites à ce sujet et nous ont fait part verbalement de leurs commentaires; nous avons aussi examiné les incidences de la politique actuelle, de concert avec d'éventuels candidats

¹ Morgan, Appropriate Limits on Participation by a Former Agency Official in Matters Before an Agency, 1 Duke L.J. 29 (1980).

à un emploi dans le secteur public, et nous avons réuni des données statistiques sur des questions comme le nombre et le genre de fiduciaires déjà constituées.

Nous ne prétendons pas que nos recherches ont été rigoureusement scientifiques, mais elles n'ont pas non plus été qu'un simple exercice de style. En gros, nous en sommes arrivés à la conclusion que les lignes directrices qui régissent actuellement l'après-mandat créent inutilement des problèmes dans un grand nombre de cas et nuisent au recrutement du personnel compétent dont le gouvernement a besoin.

b) Nature du problème de l'après-mandat

Même si ce sont les activités d'un individu qui peuvent être jugées inconvenantes ou contraires aux principes de l'éthique, "l'après-mandat" pose un problème au gouvernement plutôt qu'à l'individu, car il n'a pas trait à la période de la retraite, mais plutôt au fait qu'un agent quitte le service de l'État pour travailler dans le secteur privé. Lorsque l'intéressé prend sa retraite, accepte un emploi au niveau provincial ou autre, ou occupe un autre poste au fédéral ou dans une université, "l'après-mandat" ne fait pas vraiment problème sauf lorsque l'ex-employé de l'État fait des placements en tirant parti de renseignements confidentiels qui ne sont pas accessibles au public en général, ou qu'il utilise des renseignements confidentiels dans des écrits ou des cours pour lesquels il touche une rémunération.

À notre avis, les facteurs principaux qui justifient la limitation des activités professionnelles des titulaires de charges publiques au terme de leur mandat sont les suivants: 1) le titulaire a peut-être profité de son mandat pour améliorer ses chances d'emploi dans le secteur privé; 2) l'ex-titulaire bénéficie peut-être encore d'un accès privilégié auprès de ses collègues encore dans l'administration publique; 3) l'ex-titulaire bénéficie peut-être d'un traitement de faveur dans ses rapports avec l'administration publique et 4) une personne du secteur privé qui emploie un ex-titulaire de charge publique ou le nomme administrateur ou membre de la direction bénéficie peut-être d'un avantage concurrentiel du fait de ses connaissances spécialisées, des renseignements confidentiels qu'il possède ou de l'influence qu'il pourrait avoir auprès du gouvernement.

Nous croyons qu'une personne qui quitte le service de l'État est en possession de deux genres de renseignements : d'une part, ceux qui portent sur la structure gouvernementale, sur la nature des activités et les personnes qui les exercent, en bref, des renseignements sur le fonctionnement des institutions gouvernementales; d'autre part, des renseignements confidentiels concernant des politiques éventuelles, des données non encore communiquées au public, et des renseignements d'initiés concernant des unités du secteur privé assujetties à la réglementation

gouvernementale. À notre avis -- et c'est aussi l'opinion d'un grand nombre de personnes avec qui nous en avons discuté -- la communication au secteur privé du premier genre de renseignements est manifestement dans l'intérêt du public. Ce sont les renseignements de la seconde catégorie qui doivent être protégés et, pour ce motif, il importe de définir des règles applicables à ceux qui les possèdent.

c) Le principe fondamental et son application

Selon le dixième principe du code d'éthique, les anciens titulaires de charges publiques ont le devoir d'agir de façon à ne pas mettre en doute la probité et l'intégrité de l'appareil gouvernemental et à ne diminuer en rien la confiance du public dans l'intégrité du gouvernement.

En ce qui concerne les règles de procédure visant à minimiser les conflits d'intérêts, et qui seront promulguées sous forme de règlement en vertu de la Loi sur l'éthique dans le secteur public, nous recommandons que des dispositions détaillées soient prévues de manière que les titulaires actuels de charges publiques, et les anciens, puissent interpréter ou appliquer ce principe. Au chapitre 3, nous complétons l'examen de "l'après-mandat" par le commentaire suivant: "sous réserve de restrictions précises à l'égard de la période qui s'est écoulée depuis leur départ et de leurs liens avec leurs anciennes tâches, les anciens titulaires de charges publiques devraient pouvoir aider les personnes physiques ou morales du secteur privé dans leurs rapports avec le gouvernement." À notre avis, les règles de procédure visant à minimiser les conflits d'intérêts devraient préciser ce délai et ces liens, tout comme les lignes directrices concernant les emplois ultérieurs à une charge publique ont tenté de le faire. Avant de présenter des recommandations au sujet des limites à stipuler, nous ferons quelques observations générales concernant les principes ou règles pratiques applicables à cette question épineuse de l'après-mandat.

L'élaboration d'une procédure d'application du dixième principe du Code d'éthique doit tenir compte de six points ou notions fondamentales.

En premier lieu, c'est avant qu'un titulaire quitte son poste qu'il importe de soulever la question des conflits d'intérêts de l'après-mandat, car on peut alors prendre les mesures de prévention requises (en demandant, par exemple, au titulaire de convenir de limiter à certains égards son activité professionnelle à l'expiration de son mandat dans l'administration publique).

En deuxième lieu, il est généralement plus facile de faire respecter ces règles lorsque les titulaires sont en poste puisqu'on peut les tenir responsables de leurs décisions et leur imposer des sanctions. Les règles actuelles ne permettent aucun

recours direct contre les ex-titulaires de charges publiques. Il y a aussi le revers de la médaille: selon les règles actuelles, un ancien titulaire de charge publique qui est accusé d'avoir dérogé aux lignes directrices ne peut se défendre contre toute allégation de conduite indigne si ce n'est par le biais des médias; on sait que ce moyen n'est pas nécessairement le plus indiqué.

Troisièmement, qu'il s'agisse d'un représentant élu ou d'une personne nommée, la période de transition entre l'expiration du mandat et l'obtention d'un poste dans le secteur privé devrait tenir compte des circonstances particulières de l'intéressé lorsqu'il est au service de l'État et ne pas lui imposer de contraintes indues. En bref, plus les règles seront spécifiques et s'inspireront de cas particuliers, moins elles risqueront de donner lieu aux injustices suscitées par des règles générales de grande portée.

En quatrième lieu, les échanges entre l'administration publique et le secteur privé devraient être encouragés de façon à permettre au gouvernement de bénéficier de l'expérience des personnes qui ont oeuvré dans le secteur privé, et à ces dernières d'avoir une meilleure compréhension des rouages gouvernementaux. Ce qui importe, c'est de prendre les mesures voulues pour que les perspectives d'emploi dans le secteur privé n'influent pas sur les décisions des titulaires de charges publiques, et pour que les entreprises ne puissent pas s'assurer d'avantages indus sur leurs concurrents en recrutant des anciens titulaires de charges publiques qui possèdent des renseignements récents sur leurs concurrents et sont disposés à les divulguer.

Cinquièmement, grâce à un pouvoir discrétionnaire, les anciens titulaires de charges publiques devraient pouvoir accepter un emploi dans le secteur privé après avoir présenté une demande de levée ou de modification de la période de transition et obtenu d'un responsable (par exemple le Conseiller en éthique) l'assurance que ledit emploi ne pose aucun conflit d'intérêts.

Sixièmement, les règles régissant l'emploi à l'expiration d'un mandat devraient être libellées de façon beaucoup plus spécifique, de manière à éclairer les personnes qui s'appêtent à quitter le service de l'État quant aux activités qu'elles pourront ou non exercer. De telles précisions seraient utiles, non seulement à l'ex-titulaire de charge publique, mais aussi à l'employeur du secteur privé et aux fonctionnaires avec lesquels il pourrait avoir des contacts.

Le premier de ces six points, qui consiste à convenir avec le titulaire, avant qu'il quitte le service de l'État, des rapports à observer à l'expiration de son mandat, est plus facilement applicable aux personnes nommées qu'aux ministres du Cabinet. En effet, ceux-ci ne savent pas toujours ce que leur

réserve l'avenir: ils ignorent combien de temps ils exerceront leurs fonctions car le Premier ministre peut les prier de démissionner, ou ils peuvent perdre leur siège aux élections.

Il est rare qu'un ministre démissionne de son gré pour accepter un emploi dans le secteur privé. Quand cela se produit, c'est généralement pour diverses raisons, dont un désaccord avec les orientations gouvernementales. Le Premier ministre peut demander aux ministres de lui faire part de leurs projets d'emploi à l'expiration de leur mandat, mais ceux-ci ne sont pas nécessairement disposés à le faire au moment de leur démission. Il est douteux que des règles dans ce sens (comme celles que comportent les lignes directrices actuelles applicables aux ministres) soient de quelque utilité.

Pour ce qui est des personnes nommées à une charge publique, on peut les prier de ne pas accepter d'offre d'emploi du secteur privé avant d'en avoir obtenu l'approbation de leur ministre ou de leur sous-ministre. Si l'approbation n'est pas donnée, rien ne peut empêcher l'intéressé de démissionner et d'accepter le poste. Dans la plupart des cas cependant, l'intéressé qui souhaite faire bonne impression sur son nouvel employeur ne s'engagera pas dans cette voie, car il s'exposerait à des critiques, et même à un ostracisme officiel. En outre, celui qui va à l'encontre des avis de ses supérieurs n'est probablement pas un employé que le gouvernement voudrait garder à un poste de responsabilité.

Cela nous amène au deuxième point : il est plus facile d'appliquer les règles relatives à l'après-mandat alors même que l'intéressé exerce encore ses fonctions (et traite peut-être avec un ancien agent de l'État) plutôt qu'après son départ. Ici encore, il convient de souligner les distinctions qui existent entre un ex-ministre et une personne nommée à une charge publique qu'elle a cessé d'occuper. Un ex-ministre ne peut influencer sur les décisions gouvernementales que si son parti est au pouvoir. Si c'est le cas, on suppose que l'ex-ministre fera l'objet d'une attention particulière, surtout de la part de son successeur. En revanche, si son parti a été défait, il ne risque pas d'avoir de faveur, et les fonctionnaires en place useront probablement de circonspection dans leurs rapports avec lui. Par contre, dans une fonction publique non partisane, les personnes nommées qui ont cessé d'occuper une charge publique peuvent continuer d'avoir des contacts et des amitiés, quel que soit le parti au pouvoir.

La question de savoir qui est responsable de la violation des règles régissant les rapports entre les anciens titulaires de charges publiques et le gouvernement est cruciale. D'une certaine manière, il est peut-être injuste d'en attribuer au premier chef la responsabilité aux anciens titulaires qui sont en général mal placés pour se défendre lorsque l'on allègue l'incorrection de leurs rapports avec le gouvernement. On se méfie même

des contacts les plus transparents, et l'intéressé ne peut se défendre lorsque les allégations sont faites à la Chambre des communes. Un ministre peut répondre de ses actes et de ceux de ses officiels. Si on peut démontrer qu'il y a eu effectivement traitement de faveur ou conduite malséante, l'ancien ministre, comme son successeur d'ailleurs, perdront l'estime du public, ce qui est normal. C'est peut-être là l'une des sanctions les plus efficaces car elle a pour effet d'inhiber ce genre de comportement.

Les règles relatives aux activités professionnelles de l'après-mandat ne doivent pas cependant être formulées de manière à imposer à un ancien ministre le fardeau de la preuve. Nous estimons que les ex-ministres du Cabinet, au Canada, méritent qu'on leur accorde le bénéfice du doute en ce qui concerne leur conduite. Il serait injuste de fonder autrement la politique du gouvernement.

Les règles ou lignes de conduite qui régiront l'après-mandat des ministres et des personnes qui ont été nommées à une charge publique seront celles qu'ils auront promis d'observer alors qu'ils exerçaient encore leurs fonctions (comme c'est le cas du serment d'office et de tout document écrit qu'ils auront signé) ou celles qui auront force obligatoire (comme le Code d'éthique que nous proposons). Même si ces règles étaient modifiées après l'expiration de leur mandat, on peut présumer qu'elles ne seraient pas rétroactives. Ce qui milite en faveur du réexamen de cet aspect particulier des règles et lignes de conduite régissant l'après-mandat.

La période de transition imposée aux anciens titulaires de charges publiques a un double objet: d'abord, celui de minimiser les conflits d'intérêts au moment où un titulaire se voit offrir un poste par le secteur privé et, deuxièmement, minimiser l'avantage que pourrait tirer un employeur de l'information et de l'influence (ne pas confondre avec expertise) que possède un employé et qui le favoriseraient par rapport à ses concurrents.

Lorsqu'un ministre est forcé d'abandonner son portefeuille, ses chances d'emploi ne devraient pas être entravées inutilement par des restrictions qui constitueraient manifestement une injustice envers lui. Ce facteur suffirait à dissuader des personnes de talent d'entrer dans la vie publique. Il n'y a pas de doute qu'il serait mal venu de la part d'un ancien ministre, d'entrer immédiatement au service d'une entreprise dont il avait la responsabilité ou avec laquelle il a eu des rapports avant de laisser sa charge. En revanche, compte tenu de sa formation personnelle ou de son expérience ministérielle, il arrive souvent qu'un ancien ministre soit particulièrement qualifié pour occuper un poste dans ce même domaine d'expertise. Prenons le cas d'un ministre de l'Industrie et du Commerce. Dans les meilleures conditions, on suppose que le titulaire sera un entrepreneur qui

possède une expérience considérable du commerce et de l'industrie. Si cette personne redevient entrepreneur à l'expiration de son mandat, gère une entreprise existante ou lance sa propre entreprise, il est impensable qu'elle ne puisse communiquer avec son ancien ministre au sujet de subventions, d'aide à l'exportation ou de réglementation, étant donné la grande interaction qui existe actuellement entre le gouvernement et l'industrie. Selon les lignes directrices à l'intention des ministres à l'heure actuelle, un ex-ministre aurait du mal à redevenir entrepreneur -- mais il aurait de plus grandes difficultés encore à gagner sa vie s'il devait se chercher un emploi dans un domaine sans rapport aucun avec son expertise. Il ne lui convient peut-être pas de devenir professeur dans une université et, par ailleurs, il n'est pas dans l'intérêt du pays de l'empêcher d'exercer son métier d'entrepreneur.

L'observation par l'ancien ministre d'une période raisonnable de transition est sans doute tout autant dans l'intérêt du public que dans le sien. Manifestement, deux ans est une période indûment longue et certainement injuste à l'égard du ministre qui a été forcé de démissionner. Même une année est une période qui paraît indûment longue. Il ne faut pas oublier que si un ancien ministre décide de passer outre à toute règle ou lignes directrices, il devient difficile d'imposer les sanctions appropriées. C'est ce qu'il importe d'avoir à l'esprit au moment de définir une politique officielle qui ait des chances d'être observée.

La situation des personnes nommées à des charges publiques qui quittent volontairement leur poste pour occuper un emploi dans le secteur privé n'est pas la même que celle des ministres mais, même dans leur cas, la période de transition ne devrait pas être excessive. Advenant un problème sérieux qui préoccupe le gouvernement, il serait plus équitable envers le titulaire et plus efficace du point de vue de l'intérêt public de lui accorder un congé payé avant qu'il n'occupe ses nouvelles fonctions. Dans le passé, cette solution a été adoptée à l'occasion. Si le gouvernement estime qu'il a des intérêts à protéger et qu'il peut le faire en imposant une période de transition avant que l'ex-titulaire n'occupe ses nouvelles fonctions dans le secteur privé, nous estimons qu'il revient au gouvernement d'en faire les frais. Au plan administratif, cela peut se faire en continuant de rémunérer l'intéressé même s'il n'occupe plus ses fonctions (ou exerce des tâches qui n'ont aucun rapport avec les fonctions du poste qu'il doit occuper dans le secteur privé), et ce au cours du nombre de mois que l'on juge suffisant pour couper les liens avec son ancien employeur avant d'occuper ses nouvelles fonctions.

Ce qui est étonnant, c'est que lorsque le gouvernement cherche à recruter une personne du secteur privé, il tient à s'assurer les services du candidat le plus compétent et il

s'attend à ce que celui-ci occupe ses fonctions sans délai et sans période de transition, surtout si le poste exige d'être à la fine pointe de l'information.

Quoi qu'il en soit, une période de transition ne devrait être stipulée que dans des circonstances soigneusement définies. Comme nous l'avons souligné à propos du quatrième point, l'échange de personnel entre le gouvernement et le secteur privé devrait être assujéti à un minimum de restrictions.

En résumé, nous estimons que la politique gouvernementale concernant l'activité professionnelle de l'après-mandat doit tenir compte de plusieurs facteurs: dans certains cas, il importe d'interdire explicitement les volte-face; dans d'autres cas, il est nécessaire d'empêcher les anciens titulaires de charges publiques d'user de l'influence qu'ils ont auprès d'amis ou de relations personnelles; dans d'autres cas encore, il importe de trouver les moyens d'interdire l'utilisation indue de renseignements d'initiés obtenus dans l'exercice de leur charge.

Comme nous l'avons déjà souligné, les règles qui régiront l'activité professionnelle de l'après-mandat devront établir une distinction fondamentale entre les ministres et les personnes nommées à une charge publique.

Au chapitre 9 du présent rapport, nous avons rappelé l'erreur qui a été commise, à notre avis, lorsque, pour des raisons d'uniformité plutôt que de bon sens, les lignes directrices concernant l'après-mandat des fonctionnaires ont été appliquées aux ministres du Cabinet sans tenir compte des différences essentielles qui existent entre ces deux catégories. En raison de ces différences, nous estimons qu'il conviendrait de ne pas commettre la même erreur lorsqu'il y aura refonte de la politique fédérale en matière de conflits d'intérêts et définition de la procédure à suivre. Comme nous l'avons noté précédemment, de telles restrictions relatives à l'après-mandat ne sont pas imposées aux ministres dans la plupart des autres juridictions et, à en juger par l'expérience canadienne, il n'existe aucun motif sérieux pour l'administration fédérale de se démarquer de cette norme. Au cours de nos délibérations, nous avons même été tentés de suivre l'exemple de la Grande-Bretagne, de l'Australie et de neuf des dix provinces canadiennes et de recommander le rejet pur et simple de toute restriction sur l'activité professionnelle des ministres à l'expiration de leur mandat.

Il y aurait cependant des avantages à restreindre à certains égards et pendant une période raisonnable les activités professionnelles d'ex-titulaires de charges publiques, pourvu que ces restrictions puissent être respectées. Nos recommandations visent à augmenter la confiance du public envers le gouvernement. Il est certain que ce but n'est pas atteint lorsque d'anciens officiels ou ministres font du lobbying auprès de leurs

successeurs ou anciens collègues peu après avoir quitté leurs fonctions, ou acceptent un emploi ou un poste d'administrateur dans des sociétés dont ils assuraient antérieurement la réglementation, ou qui ont obtenu des contrats ou des subventions de leur ministère; il n'est pas non plus à l'avantage du gouvernement que ces anciens titulaires fassent volte-face dans toute affaire dont ils se sont occupés de près pour le compte du gouvernement.

d) Recommandations concernant l'après-mandat

Il est recommandé d'intégrer les dispositions suivantes concernant l'après-mandat aux règles de procédure visant à minimiser les conflits d'intérêts, et qui seront promulguées sous forme de règlement en vertu du projet de loi sur l'éthique dans le secteur public, ainsi qu'aux codes de conduite complémentaires des ministères, organismes et sociétés de la Couronne, et aux modifications aux lois régissant les organismes quasi-judiciaires. Ces dispositions portent notamment sur 1) l'acceptation d'un poste d'administrateur, d'une charge ou d'un emploi; 2) les représentations auprès du gouvernement; 3) l'utilisation de renseignements confidentiels à des fins personnelles; 4) les volte-face; 5) la demande de levée ou de modification des règles dans certains cas; 6) l'abolition des comités consultatifs actuels; 7) les dispositions contractuelles, s'il y a lieu; 8) les dispenses dans le cas de renseignements scientifiques et techniques; 9) la dispense de témoigner sous serment et 10) le besoin d'informer le supérieur hiérarchique des projets d'emplois pour l'après-mandat.

i) Poste d'administrateur ou autre charge

Nous recommandons d'imposer un minimum de restrictions et de les définir aussi rigoureusement que possible.

Ministres. A notre avis, il serait indiqué de suivre l'exemple d'autres pays à régime parlementaire qui ne prescrivent d'autre règle que celles qui figurent dans le Code d'éthique proposé et qui imposent aux ex-titulaires de charges publiques le devoir d'éviter toute action qui risque de porter atteinte à la probité et à l'impartialité du processus gouvernemental, ou de nuire de quelque façon à son intégrité.

Toutefois, si le gouvernement estime qu'une règle particulière de procédure serait souhaitable concernant la période de transition, celle-ci ne devrait pas, à notre avis, excéder six mois avant l'acceptation d'un poste d'administrateur, d'une autre charge ou d'un emploi dans une société ou organisation qui a eu des rapports particuliers avec le ministère ou les ministères dont le ministre avait la charge au cours de l'année précédant son départ. (À ce propos, nous recommandons de conserver essentiellement la définition des "rapports particuliers" contenue dans les

lignes directrices actuelles et de ne remplacer que l'expression "société commerciale" par "société ou organisation". Par "rapports particuliers" on entend la réglementation à laquelle la société ou l'organisation est assujettie par le ministère ou l'organisme, les subventions, prêts ou autre assistance obtenus du ministère ou de l'organisme par la société ou organisation, et les contrats passés entre la société ou organisation et le ministère ou l'organisme). Il ne devrait pas y avoir d'autre restriction.

Secrétaires parlementaires. La même règle de six mois devrait s'appliquer aux secrétaires parlementaires.

Personnel soustrait des ministres. La même règle de six mois devrait s'appliquer au personnel soustrait à moins que le ministre n'ait pris d'autres dispositions et indiqué quels sont les membres de son personnel qui doivent être assujettis aux règles régissant l'après-mandat des titulaires non élus de charges publiques.

Titulaires non élus de charges publiques. Comme ce groupe est moins vulnérable aux aléas de la politique que les ministres, nous recommandons une période de transition un peu plus longue de manière à ne pas donner l'impression qu'ils ont profité de leur charge pour se préparer à occuper un emploi avec une société ou une organisation qui avait des rapports particuliers avec leur ministère. Nous recommandons donc que les sous-ministres, les personnes nommées par le gouverneur en conseil à des postes à temps plein (à l'exception des juges, des membres d'organismes quasi-judiciaires et des sociétés de la Couronne qui sont ou seront assujettis à d'autres règles) et tous les autres titulaires de charges publiques s'abstiennent pendant une année d'accepter une charge ou un poste d'administrateur ou un autre emploi dans une société ou organisation avec laquelle leur ministère ou organisme a eu des rapports particuliers au cours de l'année précédant immédiatement leur départ.

Dans certains cas, une telle règle de six et de douze mois pourrait entraver inutilement les démarches d'anciens titulaires de charges publiques élus ou non élus en vue de se trouver une situation dans le secteur privé. C'est pourquoi nous recommandons de reconnaître à un ancien titulaire de charge publique le droit de s'adresser au Conseiller en éthique pour obtenir la réduction ou la levée de cette période de transition lorsqu'elle paraît injuste et qu'il n'y a aucun risque de violation du code d'éthique. Voir la procédure décrite plus loin en v).

ii) Représentations auprès du gouvernement

À certains égards, ce sont les restrictions portant sur les rapports des anciens titulaires avec le gouvernement qui posent le plus de difficultés. Les lignes directrices actuelles interdisent aux anciens titulaires de faire du lobbying pendant

une certaine période. Ce terme, qui a été interprété de diverses façons dans le passé, devrait à notre avis être évité désormais. Tout autre terme décrivant les rapports entre les intérêts privés et le gouvernement fait aussi problème. Nous avons donc fixé notre choix sur le mot "représentations" qui est plus général et n'est pas considéré comme étant péjoratif. C'est parfois le cas du lobbying.

À notre avis, la seule façon efficace de traiter du problème des représentations auprès du gouvernement est d'imposer aux titulaires en place le devoir de s'abstenir d'accorder un traitement de faveur aux anciens titulaires de charges publiques. En vertu du Code d'éthique proposé, un titulaire de charge publique sera tenu désormais de respecter non seulement le code mais aussi toute règle de procédure qui pourrait être définie concernant l'après-mandat; il sera aussi tenu, dans ses rapports avec d'anciens titulaires de charges publiques, de se comporter de manière à ne jamais compromettre l'autorité de son poste ni celle de son ministère, conseil, organisme ou société de la Couronne. Le fait de faire des représentations auprès d'un ministère dont il a été le ministre ou le sous-ministre ou autre responsable n'est pas en soi répréhensible. Ce qui importe, c'est de déterminer s'il bénéficie de privilèges qui ne sont pas accordés à d'autres personnes dans des circonstances semblables.

Ici encore, nous évitons de proposer des règles qui ne pourraient être interprétées ni appliquées, ne serait-ce que parce qu'elles susciteraient du cynisme à l'égard de l'ensemble des règles de conduite. Nous préférons donc nous en tenir aux principes généraux du Code d'éthique proposé. Il est possible cependant que le gouvernement de l'heure préfère d'autres modalités. S'il veut aller plus loin et préciser la durée de la période de transition que doit respecter un ancien titulaire d'une charge publique, ministre ou autre, avant de faire des représentations auprès du ministère qui l'employait au cours de la dernière année, nous recommandons que cette période n'excède pas un an.

Plus précisément, cette règle pourrait être énoncée comme suit: au cours de l'année qui suit la date de l'expiration de son mandat, un ancien titulaire de charge publique doit s'abstenir de faire auprès du ministère (conseil, organisme ou société de la Couronne qui en relève) dont il avait la charge ou qui l'employait au cours de l'année précédant immédiatement l'expiration de son mandat, toute représentation pour son propre compte ou pour le compte de toute autre personne ou groupe de personnes qui pourrait bénéficier directement ou indirectement de telles représentations, si celles-ci sont faites moyennant contrepartie financière ou autre avantage tangible, direct ou indirect.

Un ancien ministre ou secrétaire parlementaire qui continue d'occuper son siège de député à la Chambre des communes

demeure assujetti, non seulement à la règle d'un an, mais aussi aux dispositions de la Loi sur le Sénat et la Chambre des communes concernant les représentations et les conflits d'intérêts.

Nous recommandons que cette règle d'un an s'applique à tout le secteur public, qu'il s'agisse de ministres, de secrétaires parlementaires, du personnel soustrait des ministres, des sous-ministres et autres personnes nommées par le gouverneur en conseil à des postes à temps plein (à l'exception des juges et des membres des organismes quasi-judiciaires qui seront sans doute assujettis à d'autres règles) des fonctionnaires et du personnel des sociétés de la Couronne. Des règles plus rigoureuses pourront être définies dans les codes d'éthique complémentaires, si on le juge à propos.

iii) Renseignements confidentiels

Nous recommandons que les libellés des divers serments d'office prêtés par les personnes qui sont nommées à des charges publiques soient révisés et clarifiés de manière à tenir compte de l'intention de protéger l'intégrité gouvernementale et de sauvegarder la nature confidentielle des renseignements durant l'après-mandat.

iv) Volte-face

Nous recommandons de maintenir la règle qui interdit à un ancien titulaire de charge publique non élu qui passe au secteur privé de faire volte-face en ce qui concerne une affaire précise dont il s'est personnellement occupé pour le compte du gouvernement, ou qui relevait de son autorité lorsqu'il occupait sa charge publique. Cette interdiction ne s'appliquerait pas uniquement dans le cas où un ancien titulaire passe au secteur privé mais également dans le cas où il accepte un emploi pour un autre gouvernement. Les lignes directrices actuelles imposent des délais durant lesquels toute volte-face est interdite (deux années pour les ministres). Comme il s'agit ici de questions précises, nous ne voyons aucun motif de limiter la durée de l'interdiction. A notre avis, elle devrait être permanente. Un avocat qui défend une cause ne peut jamais représenter la partie adverse. C'est de cela qu'il s'agit ici: un titulaire s'occupe étroitement et spécifiquement d'une affaire, d'une transaction ou d'un cas où le gouvernement du Canada est partie. On entend par là qu'il peut s'en occuper à titre personnel, ou en sa qualité officielle, ou à ce double titre.

La règle interdisant les volte-face ne serait pas indiquée dans le cas des représentants élus, car les ministres et les secrétaires parlementaires qui ont été étroitement associés à une affaire en particulier pourraient difficilement changer de camp après être passés au secteur privé sans s'exposer à une publicité qui nuirait à leur crédibilité et au domaine particulier dont ils s'occuperaient moyennant rémunération.

Dans de rares cas, cette règle générale n'est peut-être pas dans l'intérêt public. En l'occurrence, une demande pourrait être présentée au Conseiller en éthique selon la procédure prévue pour l'obtention d'une levée ou d'une modification de la restriction relative à l'après-mandat dont il est question ci-après en v).

v) Levée ou modification des règles relatives à l'après-mandat

Nous avons évoqué précédemment la difficulté de définir des règles d'application générale qui n'imposent pas de restrictions inutiles et pénibles aux anciens titulaire de charges publiques. À notre avis, et quelle que soit la période de transition, un ancien titulaire de charge publique devrait avoir le droit de solliciter du Conseiller en éthique une décision confirmant qu'il n'y a aucune raison de reporter ses projets d'emploi dans le secteur privé.

Dans certains cas, l'application de la règle régissant l'après-mandat (de six mois à un an), ou celle de la règle interdisant les volte-face pourrait entraîner des résultats indésirables ou ne pas être dans l'intérêt public. Lorsque des cas humanitaires se posent ou que l'action envisagée n'est aucunement en violation du Code d'éthique, nous recommandons qu'un ancien titulaire de charge publique puisse présenter au Conseiller en éthique une demande exposant les motifs pour lesquels la règle devrait être levée et indiquant dans quelle mesure elle devrait être modifiée dans son cas en particulier. En outre, nous recommandons que le Conseiller en éthique justifie par écrit sa décision et indique clairement dans quelle mesure (le cas échéant) la règle est modifiée ou suspendue, qu'il prenne sa décision rapidement, la rende publique et en dépose un exemplaire au Registre public du Bureau de l'éthique dans le secteur public.

À notre avis, le Premier ministre serait habilité à prendre l'initiative de présenter au Conseiller en éthique pour le compte d'un ancien ministre, secrétaire parlementaire ou autre titulaire une requête en vue d'obtenir une levée ou une modification. Les résultats de la décision devraient être publiés par le Conseiller en éthique.

Une telle demande doit être présentée au préalable, et non après la violation de la règle régissant l'après-mandat.

vi) Abolition des comités consultatifs actuels

Nous recommandons que les modalités qui précèdent et qui prévoient, dans des cas précis, l'intervention du Conseiller en éthique pour l'application des règles régissant l'après-mandat remplacent le comité consultatif des ministres (qui a le pouvoir

de dispenser un ancien ministre des règles de conduite en vigueur), le comité consultatif des fonctionnaires, le comité consultatif des personnes nommées par décret et le comité de consultation du personnel soustrait (chacun de ces comités a des pouvoirs semblables de dispense en ce qui concerne ces trois derniers groupes).

vii) Dispositions contractuelles concernant l'après-mandat

Nous recommandons que la personne à qui est confiée une charge publique, en vertu d'un contrat conclu avec Sa Majesté du chef du Canada, s'engage explicitement à respecter les dispositions du Code d'éthique ainsi que les règles régissant les activités permises durant l'après-mandat.

Contrairement aux lignes directrices en vigueur actuellement, un tel contrat engagerait la responsabilité du signataire et il aurait force exécutoire durant l'après-mandat, s'il est passé selon les formes admises.

viii) Dispense dans le cas des renseignements scientifiques et techniques

Nous recommandons que les règles de procédure visant à minimiser les conflits d'intérêts, et les codes d'éthique complémentaires, prévoient une dispense des interdictions précitées durant l'après-mandat en ce qui concerne les renseignements scientifiques et techniques qu'un ex-titulaire de charge publique cherche à obtenir de son ancien ministère, office, organisme ou société de la Couronne, conformément à la procédure gouvernementale établie.

Une telle dispense permettrait l'échange de ce genre de renseignements, quelle qu'ait pu être par ailleurs la participation ou la responsabilité de l'ex-titulaire dans le domaine. Ainsi, dans la mesure où il procède selon les méthodes établies, un ex-titulaire chargé d'un projet pourrait communiquer avec les services gouvernementaux afin de déterminer le genre de renseignements requis, et si les renseignements déjà communiqués suffisent. À notre avis, c'est à chaque unité gouvernementale (ministère, office, organisme ou société de la Couronne) qu'il appartient au premier chef d'élaborer la procédure à observer en ce qui concerne les activités passibles d'une dispense, et d'adapter cette procédure à ses propres programmes et besoins. Il conviendrait que le Conseiller en éthique révise périodiquement ces procédures, qui seraient intégrées au code d'éthique de l'unité administrative intéressée.

Il serait bon que le ministère, l'office ou la société de la Couronne qui définit ses propres règles de procédure tienne compte des possibilités suivantes: restreindre la communication

aux domaines qui se prêtent le moins à l'exercice de l'influence personnelle; dans la mesure du possible, distinguer les réunions et les exposés portant sur des questions techniques de celles qui touchent d'autres domaines; exiger que la personne chargée de l'administration des règles d'éthique au ministère, à l'office, à l'organisme ou à la société de la Couronne soit informée des cas où on s'est prévalu d'une dispense; prévoir des pratiques plus restrictives pour les appels d'offres ou les demandes de subventions que pour un projet en cours.

ix) Dispense de témoigner sous serment

Nous avons traité précédemment des restrictions relatives aux renseignements confidentiels durant l'après-mandat. Aucune des règles régissant l'après-mandat ne doit être interprétée cependant de manière à empêcher un ancien titulaire de charge publique de témoigner devant un tribunal, une commission ou un corps législatif concernant des faits venus à sa connaissance alors qu'il exerçait sa charge.

En conséquence, nous recommandons d'intégrer la disposition suivante à la Loi sur l'éthique dans le secteur public:

"Aucune disposition du Code d'éthique aucune règle promulguée en vertu de la présente loi ne peut empêcher un ancien titulaire de charge publique de faire les déclarations requises sous peine de parjure."

Cette disposition ne permettrait pas, cependant, à un ancien titulaire de charge publique à qui il est interdit d'utiliser des renseignements confidentiels durant l'après-mandat de témoigner, en sa qualité d'expert, pour le compte d'un autre sauf 1) s'il peut témoigner qu'il a une connaissance personnelle des faits relatifs à la procédure en cours, et notamment de toute affaire à laquelle il a lui-même participé ou 2) dans une procédure où il a été établi qu'il n'est pas possible de recourir à un autre expert dans le domaine.

x) Informé le supérieur hiérarchique des projets d'emploi au terme du mandat

Les lignes directrices actuelles exigent des titulaires de charges publiques qu'ils fassent part à leurs supérieurs hiérarchiques de toute offre d'emploi qui risque d'être incompatible avec leurs fonctions officielles, de toute offre sérieuse d'emploi émanant d'organisations privées avec lesquelles il a eu des rapports officiels, et de toute offre d'emploi effectivement acceptée. Nous recommandons de conserver cette règle de la divulgation dans le cas de tous les anciens titulaires non élus de charges publiques, et qu'elle soit intégrée aux règles de procédures visant à minimiser les conflits d'intérêts.

Pour les motifs exposés précédemment, nous ne voyons pas l'utilité de règles qui exigent des ministres qu'ils consultent le Premier ministre concernant leurs projets d'après-mandat. Ils sont évidemment tout à fait libres de le faire s'ils le désirent.

CHAPITRE 15

RÈGLES RÉGISSANT LES ACTIVITÉS POLITIQUES ET LES
CRITIQUES PUBLIQUES

a) Activités politiques et conduite professionnelle

Kenneth Kernaghan a écrit en 1973 qu'il existe un lien entre l'activité politique et la conduite professionnelle des fonctionnaires, en ce sens qu'appuyer ouvertement un parti politique peut empêcher ou paraître empêcher le titulaire d'une charge publique d'exercer ses fonctions de manière objective.¹

Au chapitre 3, nous avons examiné la question des activités politiques des titulaires non élus de charges publiques et celle des critiques formulées par ceux-ci à l'égard de la politique et de l'administration gouvernementales. Au chapitre 7, nous avons brossé l'historique des lois et des lignes directrices fédérales en matière de conflits d'intérêts, ainsi que des dispositions concernant les activités politiques partisans. Le chapitre 8 donne un résumé des dispositions actuelles, et principalement de l'article 32 de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique, qui est reproduit intégralement à l'annexe C du rapport. Dans les pages qui suivent, nous ferons des observations et des recommandations sur l'activité politique en regard de nos propositions générales relatives à la conduite professionnelle.

La liberté des fonctionnaires de participer à la vie politique est restreinte sous différents rapports, la loi leur interdisant par exemple de chercher à se faire élire à une charge publique, de travailler pour un parti politique et de recueillir des fonds pour un candidat ou un parti politique. De nos jours, ils sont assujettis à beaucoup moins de restrictions que par le

1 Kenneth Kernaghan, Optimum, "The Ethical Conduct of Canadian Public Servants", vol. 4, n° 3 (1973) p. 13

passé. La documentation sur le sujet expose l'évolution historique des lois pertinentes et leur raison d'être.²

Dans les faits, l'article 32 de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique accorde pour ainsi dire tous les droits politiques à environ 90 pour 100 des fonctionnaires. Essentiellement, il interdit aux sous-ministres et aux chefs d'organismes d'exercer des activités politiques et à certains autres employés de poser leur candidature si, de l'avis de la Commission de la Fonction publique, leur efficacité au poste qu'ils occupent risque d'en souffrir.

L'application des dispositions de la Loi relative aux activités politiques ne remporte pas l'adhésion générale en raison de cas difficiles à juger où la Commission de la Fonction publique a refusé un congé à des employés désirant se présenter à des élections. La Loi permet cependant d'éviter de sérieux problèmes d'ordre politique en interdisant aux plus hauts fonctionnaires et aux autres titulaires de charges publiques ayant des fonctions délicates de se livrer à des activités politiques qui pourraient placer leur loyauté dans une situation de conflit, réelle ou apparente.

On suppose que la neutralité politique est une bonne chose en dépit du fait qu'une certaine politisation de la fonction publique est peut-être inévitable. Il convient donc que l'activité politique des fonctionnaires fasse l'objet de certaines restrictions. Tout bien pesé, nous croyons que l'article 32 permet un équilibre acceptable entre la liberté individuelle et la neutralité politique nécessaire de la fonction publique.

Nous recommandons toutefois que l'article 32 soit retranché de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique pour être incorporé au projet de Loi sur l'éthique dans le secteur public. Parallèlement, la responsabilité de son application

2 Voir J. Patrick Boyer The Legal Framework of Elections in Canada (Butterworths, Toronto, 1981), en particulier le chapitre 16, "Freedom to Participate in the Political Process", section (b) "Political Rights of Civil Servants"; Kenneth Kernaghan "The Political Right and Activities of Canadian Public Servants", Public Administration in Canada, 2^e éd. (1971), pp. 382-390; Kenneth Kernaghan, "Politics, Policy and Public Servants: Political Neutrality Revisited", Canadian Public Administration, 19, n^o 3 (1976), p. 433; Mitchell Sharp "Neutral Superservants", Options politiques, novembre/décembre 1982; et Edgar Gallant, "Le rôle du fonctionnaire - Condition essentielle au mieux-être canadien", discours prononcé devant l'Institut des affaires publiques, Halifax, octobre 1983.

serait transférée de la Commission de la Fonction publique au Bureau de l'éthique dans le secteur public.

Actuellement, un fonctionnaire qui désire obtenir un congé pour poser sa candidature à titre de représentant d'un parti politique et briguer les suffrages doit demander l'autorisation de la Commission de la Fonction publique. À notre sens, un organisme central est le mieux placé pour prendre ce genre de décision, sur la recommandation du sous-ministre concerné (recommandation qui, bien sûr, n'a pas nécessairement à être suivie). Nous estimons que cette décision ne doit pas incomber uniquement aux sous-ministres. Sous le nouveau régime, nous prévoyons que l'"organisme décisionnel central" sera le Conseiller en éthique au lieu de la Commission de la Fonction publique, ce qui continuera d'assurer un traitement uniforme des demandes dans tout le secteur public.

D'autre part, c'est le Conseil du Trésor plutôt que la Commission de la Fonction publique qui statue présentement sur les demandes des fonctionnaires qui désirent un congé pour exercer des fonctions politiques (par exemple dans le cabinet d'un ministre ou le cabinet du chef de l'Opposition) parce que, conformément aux articles 5 et 7 de la Loi sur l'administration financière, la responsabilité de ces questions lui incombe à titre d'employeur. Nous recommandons que soit confié au conseiller en éthique, dans ce cas aussi, le soin de répondre aux demandes de congé.

Il ne faudrait surtout pas croire que, par cette proposition de changement, nous voulons porter atteinte à la Commission de la Fonction publique ou au Conseil du Trésor. Ces deux organismes s'acquittent d'une tâche difficile et délicate avec beaucoup d'habileté. Néanmoins, il nous paraît souhaitable de confier au Conseiller en éthique la question des activités politiques pour que tout ce qui touche à l'éthique soit centralisé. Nous reconnaissons que l'activité politique peut être considérée soit comme un problème de dotation en personnel (il s'agit alors de réduire au minimum les facteurs politiques dans les nominations et les promotions) ou comme un problème d'éthique. Les deux points de vue sont légitimes, mais nous croyons que la fonction peut être transférée de la Commission de la Fonction publique au Bureau de l'éthique dans le secteur public sans que les ministères ou la Commission cessent de contrôler le régime du mérite et de décourager le favoritisme politique au sein de la fonction publique. Nous prévoyons que, dans la pratique, le Conseiller en éthique et la Commission de la Fonction publique travailleraient en étroite collaboration à cet égard.

Le transfert de l'article 32 peut aussi offrir l'occasion de clarifier certains points imprécis du libellé actuel. Ceux qui, dans l'administration gouvernementale, ont un rôle à jouer dans ce domaine (la Commission de la Fonction publique, le Conseil du Trésor, la Commission des relations de travail dans la Fonction

publique, les sous-ministres, par exemple) pourraient suggérer des éclaircissements ou des améliorations qui seraient incorporés à l'article avant le dépôt au Parlement du projet de loi sur l'éthique dans le secteur public. Toute proposition de changement bien précise devrait évidemment reposer sur des données solides justifiant la nécessité de modifier le libellé actuel de l'article.

b) Critiques publiques

Nous constatons qu'il n'y a pas eu de changement en ce qui concerne la règle traditionnelle voulant que les titulaires non élus de charges publiques ne doivent pas se livrer en public à des critiques de la politique ou de l'administration gouvernementales à moins d'avoir obtenu un congé pour poser leur candidature à des élections. À l'heure actuelle, la Commission de la Fonction publique, habilitée par la loi à s'occuper de certains types d'activités politiques, n'a pas le pouvoir nécessaire pour régler les cas de critiques publiques. Quoique la question relève du Conseil du Trésor, c'est généralement le ministère concerné qui s'occupe du dossier.

La question des critiques publiques risque de poser des problèmes en vertu de la Charte des droits et libertés à moins que les restrictions ne soient énoncées de manière concise. Il faut donc établir une disposition législative précise qui restreigne la liberté d'expression (que la Charte garantit autrement à tous les Canadiens) des titulaires non élus de charges publiques d'une façon raisonnable et nettement justifiable dans le cadre d'une société libre et démocratique. C'est pourquoi nous recommandons que le Code d'éthique prévoie une disposition sur les critiques formulées en public par les titulaires non élus de charges publiques à l'égard de la politique et de l'administration gouvernementales. Après l'adoption de la Loi sur l'éthique dans le secteur public, qui rendrait le code exécutoire, cette disposition aurait force de loi. Nous suggérons un libellé qui pourra sûrement être amélioré suite à des consultations avec les syndicats de la fonction publique et d'un débat au Parlement.

Nous croyons que le Bureau de l'éthique dans le secteur public aura un rôle plus significatif si son mandat l'habilite à conseiller les sous-ministres, les chefs d'organismes, la Commission de la Fonction publique et le Conseil du Trésor dans ce domaine.

Les activités politiques et les critiques publiques des titulaires non élus de charges publiques sont si étroitement liées que plusieurs auteurs considèrent les deux questions essentiellement comme un tout. Au gouvernement fédéral, elles sont traitées distinctement, mais pour une raison bien pratique: une partie des activités politiques est régie par l'article 32 de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique et est du ressort de la

Commission de la Fonction publique, tandis que la responsabilité des critiques publiques et des activités politiques non assumées à l'article 32 incombe au Conseil du Trésor ou, par délégation de pouvoirs, aux sous-ministres et chefs d'organismes. Même si la ligne de démarcation entre les activités politiques et les critiques publiques est très difficile à tracer en pratique, il a été nécessaire de les dissocier puisque la responsabilité en était partagée. La création du Bureau de l'éthique dans le secteur public se justifie donc d'autant plus par le fait de confier les deux questions au conseiller en éthique qui s'impose comme la solution logique. Cette réorganisation devrait favoriser le traitement plus méthodique des cas de critiques publiques et d'activités politiques.

CHAPITRE 16

RÈGLES RÉGISSANT LES JUGES ET
LES ORGANISMES QUASI JUDICIAIRES

a) Introduction

Puisque les juges sont nommés par le gouverneur en conseil, comme la plupart des membres des organismes quasi judiciaires du gouvernement fédéral, ils s'inscrivent dans notre mandat à titre de titulaires à plein temps nommés par le gouverneur en conseil.

Il faut toutefois reconnaître qu'il est important que les juges nommés par le gouvernement fédéral ne soient pas soumis à la stricte application détaillée du régime proposé, afin de préserver l'indépendance de la magistrature. Bien que les membres des organismes quasi judiciaires ne soient pas des juges, aux fins de notre étude leur rôle est décisionnel et adjudicatif. C'est pourquoi il est important, en raison de l'image qu'en a le public, que les organismes quasi judiciaires ne soient pas traités tout simplement comme un autre ministère du gouvernement.

Le présent chapitre passe en revue les dispositions prises récemment à l'égard de la conduite des juges afin de préciser pourquoi aucune modification n'est recommandée. Aux États-Unis, au palier fédéral, les juges ont été assujettis au même régime que les autres services gouvernementaux, même s'ils avaient fortement recommandé le contraire pour des raisons d'indépendance judiciaire et en dépit de l'existence d'un comité d'éthique de la magistrature qui s'occupait de ces questions. La recommandation que nous présentons, après réflexion, ne devrait donc pas être considérée comme allant de soi.

Nous examinons l'expérience récente des juges canadiens au chapitre des dispositions qui ont été prises à l'égard des questions de conduite à cause des parallèles utiles qu'elle nous permet de faire entre le rôle du Conseil canadien de la magistrature et celui du Conseiller en éthique que nous proposons.

Nous examinons ensuite la situation plus complexe des organismes quasi judiciaires et nous formulons des recommandations quant à la façon d'adapter nos propositions générales portant sur un Code d'éthique enchâssé dans une loi, un Bureau de l'éthique dans le secteur public et le rôle des codes complémentaires, afin d'atteindre les mêmes objectifs tout en laissant à ces organismes une plus grande indépendance.

b) Rôle du Conseil canadien de la magistrature

Le Conseil canadien de la magistrature est constitué par l'article 39 de la Loi sur les juges. Il comprend le juge en chef du Canada, ainsi que les juges en chef, les juges en chef associés et les juges en chef adjoints des cours supérieures ou de leurs divisions ou chambres. L'article 45 de la Loi sur la cour canadienne de l'impôt (29-30-31-32 Eliz. II 1980-81-82-83, C. 158) modifie l'article 39 et dispose que sont membres du Conseil le juge principal de la Cour suprême du territoire du Yukon et de la Cour suprême des territoires du Nord-Ouest, les juges en chef et les juges en chef adjoints des cours de comté ou, en l'absence de tels juges en chef ou juges en chef adjoints, des juges nommés par les juges de cette cour pour la représenter au Conseil ainsi que le juge en chef et le juge en chef adjoint de la Cour canadienne de l'impôt. Le Conseil a pour objet de favoriser l'efficacité et l'uniformité dans l'administration de la justice devant les cours supérieures, les cours de comté et la Cour canadienne de l'impôt.

L'article 40 de la Loi sur les juges dispose que le Conseil doit, à la demande du ministre de la Justice du Canada ou du procureur général d'une province, commencer une enquête en vue de savoir si un juge d'une cour supérieure, d'une cour de district, de la Cour canadienne de l'impôt ou d'une cour de comté devrait être révoqué pour l'une ou l'autre de plusieurs raisons, notamment: s'être rendu coupable de mauvaise conduite, n'avoir pas rempli utilement ses fonctions ou s'être mis, par sa conduite ou pour toute autre raison, dans une situation telle qu'il ne peut remplir utilement ses fonctions.

Il y a donc déjà une procédure visant les cas où la conduite d'un juge le place dans une situation telle qu'il ne peut remplir utilement ses fonctions, et le présent rapport s'y intéressera.

Le paragraphe 40 (2) donne au Conseil canadien de la magistrature le pouvoir de procéder à une investigation de toute plainte ou allégation faite relativement à un juge d'une cour supérieure, d'une cour de district, d'une cour de comté ou de la Cour canadienne de l'impôt. Aux fins de mener une enquête demandée par le ministre de la Justice du Canada ou le procureur général d'une province ou d'effectuer une investigation de sa propre initiative, le Conseil canadien de la magistrature peut désigner un ou plusieurs de ses membres pour former un comité d'enquête avec les membres inscrits au barreau d'une province pendant 10 ans au moins, le cas échéant, qui peuvent être désignés par le ministre de la Justice du Canada.

Comité d'enquête pour les juges

Le Conseil canadien de la magistrature, ou un comité d'enquête, qui procède à une enquête ou à une investigation en vertu de l'article 40 est réputé être une cour supérieure et a le pouvoir de citer devant lui tout particulier ou témoin, de l'enjoindre à rendre témoignage et à produire des documents et de contraindre les témoins. Le Conseil peut interdire la publication de tous renseignements ou documents qui lui sont soumis et se rapportent à une enquête ou investigation en vertu de l'article 40 ou en découlent, lorsqu'il est d'avis que cette publication n'est pas dans l'intérêt public. Les enquêtes peuvent être menées en public ou en privé, sauf si le ministre de la Justice exige qu'elles soient menées en public.

Un juge qui fait l'objet d'une enquête ou investigation en vertu de l'article 40 doit recevoir un préavis raisonnable de la question faisant l'objet de l'enquête ou investigation ainsi que de la date et du lieu d'une audition de celle-ci et il doit avoir la possibilité d'y être entendu, de contre-interroger des témoins et de produire des preuves en sa faveur, soit personnellement, soit par procureur.

Lorsqu'une enquête ou investigation en vertu de l'article 40 est terminée, le Conseil doit présenter au ministre de la Justice du Canada un rapport sur ses conclusions et lui communiquer le dossier de l'enquête ou de l'investigation. Lorsque, de l'avis du Conseil, le juge qui a fait l'objet d'une enquête ou investigation est inhabile à remplir utilement ses fonctions pour cause, entre autres, de mauvaise conduite ou de conduite "incompatible", le Conseil peut recommander que le juge soit révoqué et cesse de toucher tout autre traitement. Tout décret du gouverneur en conseil révoquant un juge et tous les rapports et témoignages y afférents doivent être soumis au Parlement dans les quinze jours qui suivent la date à laquelle ce décret est rendu ou, si le Parlement ne siège pas à ce moment-là, l'un des quinze premiers jours où il siège par la suite, selon les dispositions du paragraphe 41 (7) de la Loi sur les juges.

Enquête sur la conduite d'autres titulaires de charges publiques

Il est important de signaler que l'article 42 de la Loi sur les juges autorise le Conseil canadien de la magistrature à faire d'autres enquêtes. Cela est extrêmement pertinent à notre examen, car ce pouvoir pourrait suppléer, pour certains types d'enquête, celui dont bénéficierait, à sa demande, le Conseiller en éthique.

À la demande du ministre de la Justice du Canada, en vertu de l'article 40, le Conseil doit procéder à une enquête sur

le point de savoir si une personne nommée en vertu d'une loi du Parlement pour occuper un poste à titre amovible (à l'exception d'un juge des cours supérieures ou de comté ou de la Cour canadienne de l'impôt, et des personnes visées par l'article 19 de la Loi sur la Chambre des communes, soit un greffier, officier, messenger ou autre serviteur de la Chambre des communes, s'il est nommé par la Couronne) doit être révoquée de son poste pour les motifs énoncés au paragraphe 41 (2). Ces motifs comprennent notamment la mauvaise conduite ou le fait de se placer, en raison de sa conduite ou autrement, dans une situation telle que le titulaire ne puisse remplir utilement ses fonctions. Les procédures relatives aux enquêtes en vertu des articles 40 et 41, résumés ci-dessus, s'appliquent également, mutatis mutandis, aux enquêtes entreprises sous le régime de l'article 42.

Dans le cas d'une telle enquête, le paragraphe 42 (3) dispose que le gouverneur en conseil peut, sur recommandation du ministre de la Justice du Canada, après réception du rapport du Conseil canadien de la magistrature relativement à l'enquête à l'égard d'une personne qui peut être révoquée par le gouverneur en conseil, autrement que par une requête du Sénat ou de la Chambre des communes ou par une requête commune, révoquer la personne par décret. Le décret de révocation, ainsi que les rapports et les éléments de preuve qui s'y rapportent doivent être déposés au Parlement dans les quinze jours qui suivent le décret ou dans les quinze jours de la séance suivante.

Enfin, à l'égard d'enquêtes et d'investigations quant à la révocation d'un juge ou d'une autre personne nommée en vertu d'une loi du Parlement pour occuper un poste à titre amovible, conformément aux articles 40, 41 et 42 de la Loi sur les juges, l'article 43 précise que les autres pouvoirs, droits et fonctions de la Chambre des communes, du Sénat ou du gouverneur en conseil en matière de révocation d'une personne, notamment d'un juge, consécutive à une enquête menée en vertu de ces articles, ne sont pas modifiés par les articles 41 et 42.

Ainsi, l'article 42 de la Loi sur les juges prévoit une procédure permettant de faire enquête sur les plaintes à l'égard de la conduite de personnes détenant des charges quasi judiciaires (et de certaines autres personnes), dans la mesure où ces titulaires de charges publiques sont nommés à titre amovible par le gouverneur en conseil en fonction d'une loi.

c) Règles actuelles régissant la conduite des juges

Dispositions législatives régissant les conflits d'intérêts

L'article 36 de la Loi sur les juges enchâsse le principe que les juges doivent s'occuper de leurs fonctions judiciaires et de rien d'autre. L'article 36 interdit à un juge

d'être, directement ou indirectement, administrateur ou directeur d'une corporation, société ou firme ou de se livrer à une profession ou à un commerce, pour lui-même ou pour d'autres, autre que ses fonctions judiciaires.

De même l'article 37 dispose qu'aucun juge ne doit agir comme commissaire, arbitre, adjudicateur, conciliateur ou médiateur pour une commission, une enquête ou toute autre procédure. Les exceptions précises à ces règles portent sur les juges de l'amirauté, les juges qui agissent comme commissaires ou arbitres dans des affaires qui leur sont renvoyées par le Parlement ou sous son autorité, ou pour évaluer l'indemnité ou les dommages en vertu de la Loi sur les chemins de fer ou de toute autre loi d'intérêt public.

Au Québec, le Code de procédure civile contient également des dispositions législatives régissant les cas où un juge doit se récuser.

Une forme de "code complémentaire"

Outre les dispositions législatives visant la conduite des juges, il existe une sorte de "code complémentaire". En effet, deux livres à l'intention des juges ont été écrits à la demande du Conseil canadien de la magistrature: un livre pour les juges francophones, publié en 1980 sous le titre Le Livre du Magistrat, écrit par Gérald Fauteux, et un livre pour les juges anglophones, intitulé A Book for Judges, écrit par J.O. Wilson.

Le Conseil canadien de la magistrature a fait rédiger ces livres parce qu'il croyait qu'une présentation systématique des problèmes juridiques et éthiques auxquels font face les juges, particulièrement ceux qui viennent d'être nommés, dans l'administration de la charge judiciaire, les aiderait à exercer leurs fonctions. Les livres suggèrent des solutions à ces problèmes, certaines provenant d'une loi, d'autres étant plutôt des conseils. Les deux livres traitent de la conduite qui convient aux membres de la magistrature.

Code tacite concernant la conduite des juges

Les juges ne participent pas au processus politique ni à l'administration publique. On considère en général que leur nomination, qui les isole complètement des questions qui préoccupent les ministres et les fonctionnaires, constitue une garantie de leur aptitude à exercer une charge indépendante des ordres de l'exécutif. En outre, les juges n'établissent pas leur propre ordre du jour, ni les questions qu'ils étudieront, ni avec qui. Ils sont donc dans une situation complètement différente de celle des ministres et de leurs subordonnés dans l'administration publique. Les juges n'administrent pas un ministère, ils ne dépensent pas les deniers publics, ne dotent pas de poste et ne

s'occupent pas des relations, commerciales ou autres, avec des organismes privés.

Les juges doivent se comporter de façon impartiale et désintéressée. Au moment de leur nomination, ils doivent rompre leurs liens commerciaux directs ou indirects. S'ils détiennent des actions dans une société impliquée dans un litige, ils en avertissent le juge en chef, nous dit-on, et ils peuvent eux-mêmes se récuser ou laisser le juge en chef décider. Certains juges choisissent de se récuser, dès qu'ils ont un quelconque intérêt financier dans ladite société. Dans la province de Québec, ces questions ne sont pas laissées simplement à l'usage, comme c'est le cas dans les provinces de "common law" et à la Cour suprême du Canada, mais font l'objet de l'article 234 et des articles suivants du Code de procédure civile du Québec.

La question de l'intérêt financier dans les litiges en instance n'est qu'un aspect mineur du devoir d'objectivité des juges, dont les ramifications ne sauraient se traiter convenablement dans des lignes directrices détaillées sur les conflits d'intérêts. Dans l'exercice de ses fonctions, le juge doit mettre de côté des opinions politiques et sociales qui peuvent être le produit d'années de pratique privée ou d'expérience. D'autres questions, comme celles de l'ancien associé qui agit comme avocat ou de la participation d'un ancien client ou d'un membre de la famille du juge dans un litige, semblent en général avoir été réglées avec succès et discrétion au cours des années et sans qu'il soit nécessaire d'avertir ou de prévenir le juge au moyen d'une directive écrite.

Compte tenu des dispositions de la Loi sur les juges, de l'existence et du fonctionnement du Conseil canadien de la magistrature ainsi que des conseils formulés dans les deux livres traitant des questions de conduite, compte tenu aussi de l'importance de l'indépendance de la magistrature, de même que du fait que les juges doivent se consacrer exclusivement à leurs fonctions officielles et que le Conseil canadien de la magistrature est autorisé à s'occuper de toutes les allégations et même des soupçons de mauvaise conduite de la part des juges, nous croyons qu'il ne faut nullement assujettir les juges aux règles sur les conflits d'intérêts que le gouvernement promulgue à l'intention des fonctionnaires, des employés des organismes et des administrations et des ministres de la Couronne.

Même si des lignes directrices sont indiquées pour les agents de l'exécutif, il serait particulièrement difficile de rédiger un code de règles précises qui puisse remplacer les traditions et la jurisprudence auxquelles s'en remettent présentement les juges en cas de difficulté; et toute tentative de codification législative (à part les principes généraux énoncés au Code d'éthique que nous proposons) courrait le grave risque de substituer de nouvelles règles aux principes établis de justice

naturelle concernant le "préjugé" et le "préjugé éventuel", par rapport auxquels il faut continuer à régler les nouveaux problèmes afin de maintenir à leur niveau actuel les normes de justice.

d) Situation des organismes quasi judiciaires

Lorsque vous avez présenté les lignes directrices sur les conflits d'intérêts à la Chambre des communes le 18 décembre 1973, Monsieur le Premier ministre, vous avez traité de la situation des titulaires de charges quasi judiciaires;

Nous comptons appliquer les mêmes lignes directrices générales aux personnes nommées au sein de conseils, d'organismes et de tribunaux judiciaires ou quasi judiciaires. Certains problèmes d'ordre juridique se posent toutefois dans ce cas. J'ai demandé au ministre de la Justice (M. Lang) d'étudier la question et de proposer éventuellement les modifications à apporter à la loi actuelle de façon à en assurer la compatibilité avec les normes de conduite établies.

Même s'il y avait alors une intention d'appliquer un régime quelconque à ce groupe, il a par la suite été précisé que les juges ne seraient pas inclus et que les dispositions de la Loi sur les juges, dont nous avons parlé ci-dessus, régiraient cette situation. Il restait les commissions, offices et tribunaux quasi judiciaires.

Pour comprendre la démarche que nous recommandons, il est essentiel de retracer l'histoire récente des difficultés que l'on a rencontrées jusqu'ici lorsqu'on a tenté d'élaborer des règles appropriées sur les conflits d'intérêts pour les organismes quasi judiciaires.

Qui appartient à la catégorie quasi judiciaire ?

Au cours de la décennie qui a suivi vos propos à la Chambre des communes, Monsieur le Premier ministre, un certain nombre d'efforts ont été faits pour concevoir une façon appropriée d'aborder des lignes directrices à l'intention des organismes quasi judiciaires. La définition des organismes "quasi judiciaires" à cet effet n'était pas le moindre des problèmes.

La distinction entre les décisions "administratives" et les décisions "judiciaires" et "quasi judiciaires" semble traduire en grande partie le souci des tribunaux de dégager le rôle qui leur convienne dans l'examen des actes des autorités administratives. Les tribunaux sont conscients du fait que toutes les décisions ne peuvent être prises d'après des preuves officielles et que certaines décisions doivent se prendre en fonction de considérations de politique qui transcendent les préoccupations individuelles de ceux qui, d'une façon ou d'une autre, sont

touchés par ces décisions. Ils reconnaissent également que, dans le cas des décisions à caractère administratif, il vaut mieux que les tribunaux usent de modération et s'en remettent au mécanisme non judiciaire prévu par le Parlement. C'est pourquoi de nombreux tribunaux, offices et commissions du gouvernement fédéral ont été appelés "quasi judiciaires".

On a proposé deux règles pratiques pour déterminer si un organisme est quasi judiciaire ou non: 1) dégager les fonctions premières ou principales conférées par la législation à cet organisme et 2) décider si ces fonctions premières ou principales exigent que l'organisme ou le titulaire détermine par règle ou par décision, les droits et les obligations de particuliers. D'après ce principe, on a déjà dressé une liste d'environ 36 organismes du gouvernement fédéral, liste qui comprenait notamment la Commission de contrôle de l'énergie atomique, la Commission d'appel du droit d'auteur, la Commission des réclamations pour dommages nucléaires, la Commission sur les pratiques restrictives du commerce du Canada et la Commission du tarif.

Points ou principes généraux pour l'élaboration de règles de conduite

Au cours de nos discussions, les points ou principes suivants ont semblé pertinents à l'élaboration de lignes directrices pour les organismes quasi judiciaires.

- 1) Depuis longtemps, on s'attend à ce que les titulaires de charges quasi judiciaires observent les plus hautes normes d'indépendance et d'impartialité dans l'exercice des fonctions judiciaires de leurs charges.
- 2) Bon nombre des titulaires de charges publiques qui font l'objet de notre étude sont nommés à titre amovible sous l'empire de la loi en cause; c'est pourquoi on peut douter que des lignes directrices régissant leur conduite promulguées par le gouverneur en conseil aient un effet légal en l'absence de législation par le Parlement.
- 3) Les règles de conduite ne s'appliqueront qu'aux fonctions judiciaires exercées par les titulaires des charges en cause; à l'égard des autres fonctions, les lignes directrices touchant les personnes nommées par le gouverneur en conseil et les fonctionnaires s'appliquent déjà.
- 4) Dans la mesure où les règles de droit relatives aux conflits d'intérêts et aux préjugés, qui s'appliquent présentement aux titulaires de charges judiciaires, viseraient les titulaires de charges quasi judiciaires à l'égard de leurs fonctions judiciaires, il pourrait être

possible d'éviter la stricte application de ces règles si le titulaire divulguait aux parties en cause dans toute affaire dont il serait saisi les faits qui donneraient d'ordinaire lieu à un conflit d'intérêts, dans l'hypothèse évidemment que toutes les parties acceptent qu'il continue d'agir dans cette affaire.

- 5) Il y a un certain risque qu'il faut assumer si l'on applique des lignes directrices, même du genre dont nous avons parlé ci-dessus, à des charges quasi judiciaires établies par une loi. Il se pourrait que le titulaire d'une telle charge soit par là exposé à se récuser dans une affaire donnée lorsque la loi fixe un quorum pour le tribunal dont il est membre; le tribunal pourrait en conséquence se trouver incapable d'entendre l'affaire.

Les propositions à l'étude à l'égard de règles de conduite touchant les organismes quasi judiciaires comprennent quatre éléments principaux où le titulaire d'une charge quasi judiciaire doit 1) respecter, dans l'exercice de ses fonctions judiciaires, les mêmes règles à l'égard des conflits d'intérêts que le titulaire de charge judiciaire; 2) apporter aux affaires dont il est saisi à titre judiciaire un esprit libre, indépendant et impartial; 3) éviter tout lien d'affaire ou personnel qui pourrait compromettre ou préjuger l'indépendance du poste et 4) limiter ses placements personnels à ceux qui ne sauraient donner lieu à un parti pris.

En 1978, on tentait de nouveau au gouvernement d'élaborer des lignes directrices à l'intention des organismes quasi judiciaires; cependant, les dispositions essentielles demeuraient inchangées par rapport aux versions antérieures. Cependant, à cette époque, on jugeait que seulement 14 organismes du gouvernement fédéral pouvaient être appelés "quasi judiciaires" et donc être assujettis à ces lignes directrices. Il s'agissait du Tribunal antidumping, de la Commission de contrôle de l'énergie atomique, du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, du Conseil canadien des relations de travail, de la Commission d'examen établie par la Loi sur l'arpentage des terres du Canada, de l'Office national de l'énergie, de la Commission canadienne des transports, de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique, de la Commission de l'assurance-chômage, de l'Office de répartition des approvisionnements d'énergie, de l'Administrateur en vertu de la Loi anti-inflation, de la Commission sur les pratiques restrictives du commerce du Canada, de la Commission canadienne des droits de la personne et de la Commission du tarif.

On n'a cependant jamais donné suite au projet de révision des lignes directrices de 1978, puisqu'on continuait à s'inquiéter du principe de l'application des lignes directrices à un organisme quasi judiciaire. Essentiellement, il s'agissait de

savoir s'il convenait, dans notre régime parlementaire, que le Cabinet "s'immisce" dans les affaires des organismes quasi judiciaires ou "semble les influencer".

Bien qu'aucune décision officielle n'ait été prise d'abandonner le dossier des lignes directrices touchant les organismes quasi judiciaires, les priorités ont commencé à se modifier à la fin des années 1970 et la question est demeurée dans l'ombre. Elle ressurgit maintenant car nous devons en tenir compte en recommandant des façons d'aborder l'éthique dans le secteur public.

Ce bref historique montre l'inquiétude profonde qu'a suscitée par le passé l'application de méthodes ou de lignes directrices générales aux organismes quasi judiciaires, et qui nous amène à recommander une autre démarche: l'élaboration d'un "code complémentaire" adapté expressément à chaque organisme judiciaire, qui ferait partie de la loi constitutive de cet organisme.

Avant d'étudier comment cette proposition fonctionnerait, nous désirons terminer ce bref survol des événements de la dernière décennie en citant, Monsieur le Premier ministre, une déclaration que vous avez faite à la Chambre des communes au milieu de 1978 en réponse à une question:

"les lignes directrices que nous avons publiées (en 1973) ne s'appliquaient pas aux agents judiciaires ou quasi judiciaires"... Nous avons songé aux titulaires de fonctions judiciaires ou quasi judiciaires, mais nous avons pensé alors qu'il ne convenait pas de publier de lignes directrices les concernant sans discussions approfondies avec les tribunaux, et la Chambre comprendra, je crois, que le gouvernement ait pu hésiter quelque peu à laisser passer du secteur exécutif ou législatif au secteur judiciaire. C'est pourquoi nous n'avons pas publié de lignes directrices à cet égard... Si la Chambre veut d'une façon ou d'une autre que le gouvernement publie des principes directeurs pour ce secteur, nous étudierons la question... Le gouvernement est prêt à aller de l'avant dans ce domaine. En fait, nous avons examiné cette question avant de publier des directives, mais nous avons pensé qu'il était plus compatible avec la division des pouvoirs et la non-ingérence de l'exécutif dans les affaires quasi-judiciaires de ne pas publier de directives."

On ne saurait nier que l'élaboration de règles d'éthique pour les organismes quasi judiciaires demeure préoccupante. Certains ministres, par exemple, ont demandé au cours des dernières années que les lignes directrices actuelles soient

appliquées à certaines entités quasi judiciaires. C'est ainsi qu'elles en sont venues à s'appliquer, par exemple, aux membres à plein temps de la Commission nationale des libérations conditionnelles, de la Commission sur les pratiques restrictives du commerce, de la Commission de contrôle de l'énergie atomique et du Commissaire des brevets.

D'autres organismes quasi judiciaires ont élaboré des lignes directrices de leur propre chef; c'est ainsi qu'ont été élaborées en 1979 les lignes directrices sur les conflits d'intérêts à l'intention des juges de la citoyenneté. On a pu constater par la suite la valeur de cet exercice. Le ministre responsable des juges de la citoyenneté avait été informé d'un problème de conduite qui exigeait des sanctions disciplinaires; il a été très soulagé d'apprendre que les juges de la citoyenneté avaient déjà, de leur propre chef, mis en place un ensemble de lignes directrices qui pouvaient servir dans cette affaire.

Si l'on considère la chose d'un autre angle, il est également vrai que des lignes directrices à l'intention des organismes quasi judiciaires peuvent fournir des réponses et une orientation aux personnes qui se trouvent dans une situation de conflit éventuel et leur accorder la même protection qu'aux autres personnes nommées par le gouverneur en conseil. Bref, il y a des cas où de telles règles seraient les bienvenues et ce fait nous est apparu clairement lors de nos consultations.

Nous proposons donc d'élaborer avec soin des règles et des procédures complémentaires pour aider à éviter les conflits d'intérêts et pour permettre aux personnes en cause de se conformer au Code d'éthique. Ces règles et procédures complémentaires doivent être adaptées aux exigences de chaque organisme quasi judiciaire. Nous suggérons que les règles de procédure pour éviter les conflits d'intérêts (mentionnées au chapitre 12) servent de modèle dans l'élaboration de telles règles. Les dispositions jugées appropriées pour l'organisme quasi judiciaire en question peuvent être adoptées ou modifiées au besoin.

Ces règles complémentaires pour tous les organismes quasi judiciaires seraient ensuite réunies et figureraient dans une clause omnibus de modification de la Loi sur l'éthique dans le secteur public, permettant de modifier chaque loi pertinente (la Loi sur la radiodiffusion, la Loi antidumping, la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, et ainsi de suite) et d'ajouter ces dispositions à la loi constitutive de chaque organisme quasi judiciaire.

Ainsi, ces règles et procédures seraient édictées par le Parlement comme étant des attributs de l'organisme quasi judiciaire, au même titre que certains autres attributs figurant dans sa loi constitutive.

Parce que ces règles de procédure auraient été élaborées en collaboration avec l'organisme quasi judiciaire, parce qu'il ne s'agirait pas de procédures générales mais qu'elles seraient adaptées aux besoins particuliers de l'organisme quasi judiciaire, parce qu'elles seraient adoptées par le Parlement et qu'elles feraient partie du cadre légal de fonctionnement de l'organisme quasi judiciaire en question, elles ne sauraient être considérées comme étant une ingérence du gouvernement dans les affaires d'un organisme de type judiciaire.

Le lecteur se rendra compte que notre démarche à l'égard des organismes quasi judiciaires s'apparente à celle que nous adoptons à l'égard des sociétés de la Couronne, où la question de l'autonomie entre également en jeu (bien que pour des raisons tout à fait différentes). La solution que nous proposons dans les deux cas est d'élaborer des procédures et des codes complémentaires expressément adaptés qui, dans le cas des sociétés de la Couronne, peuvent être adoptés à titre de règlement sous l'empire de la loi constituante.

Cette démarche nous a été inspirée par le fait qu'elle a déjà été tentée, d'une façon restreinte, dans plusieurs lois régissant des organismes quasi judiciaires. Par exemple, la Loi sur l'Office national de l'énergie, qui crée l'Office national de l'énergie comprenant 11 membres nommés par le gouverneur en conseil, dispose à l'article 3 que:

Une personne ne peut être nommée ni demeurer membre de l'Office si elle n'est pas un citoyen canadien ou si, en qualité de propriétaire, actionnaire, administrateur, fonctionnaire, associé ou d'autre façon, elle se livre à l'entreprise de production, vente, achat, transmission, exportation ou importation d'hydrocarbures ou de force motrice, ou si elle en pratique autrement le commerce, ou si elle détient quelque obligation, debenture ou autre titre d'une compagnie.

De même, la Loi antidumping, la Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes et la Loi nationale sur les transports contiennent des dispositions claires sur les conflits d'intérêts. Au contraire, la Loi sur le contrôle de l'énergie atomique et la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions ne contiennent aucune disposition semblable à celle de l'Office national de l'énergie.

On peut presque dire la même chose de la Loi sur la Commission du tarif, bien que deux dispositions portent partiellement sur des considérations de conflits. Il s'agit du paragraphe 3 (7), qui dispose que nul membre de la Commission du tarif n'est éligible à une élection à la Chambre des communes du Canada avant l'expiration de deux ans à compter de la date à laquelle il a cessé d'être membre de la Commission et du paragraphe 5 (10) qui

stipule que, si des témoignages ou des renseignements d'une nature confidentielle, relativement aux affaires ou opérations de quelque personne, firme ou corporation, sont donnés ou recueillis au cours d'une enquête, ces témoignages ou renseignements ne doivent pas être rendus publics de manière qu'ils puissent servir à un commerçant concurrent ou rival de la personne, firme ou corporation, respectivement.

Dans le cas du Tribunal antidumping, le paragraphe 21(7) de la Loi antidumping dispose qu'un membre "doit consacrer tout son temps à l'exercice de ses fonctions en vertu de la présente loi et ne doit accepter ni occuper aucun poste ou emploi incompatible avec ses attributions en vertu de la présente loi."

Quant au Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, l'article 4 dispose qu'un membre à plein temps "consacre tout son temps à l'exécution des fonctions qui lui sont assignées en vertu de la présente Partie", alors que l'article 5 traite des intérêts extérieurs dans les termes suivants:

- (1) Nul ne peut être nommé membre du Conseil et continuer à occuper cette charge s'il n'est pas citoyen canadien ou ne réside pas habituellement au Canada ou si, directement ou indirectement, en qualité de propriétaire, d'actionnaire, d'administrateur, de dirigeant, d'associé ou de toute autre façon,
 - (a) il exploite une entreprise de télécommunications; ou
 - (b) il possède quelque intérêt pécuniaire ou intérêt de propriétaire
 - (i) dans une entreprise de télécommunications, ou
 - (ii) dans la fabrication ou la distribution d'appareils de télécommunications, sauf lorsque cette distribution n'est qu'incidente au commerce de gros ou de détail de marchandises en tous genres.
- (2) Lorsqu'un intérêt interdit par le paragraphe (1) échoit à un membre, à titre personnel, par testament ou par succession ab intestat, ce membre doit s'en départir définitivement dans les trois mois qui suivent.

Enfin, la Loi nationale sur les transports, aux articles 8 et 9, traite des conflits d'intérêts en ces termes:

8. Si quelque commissaire est intéressé dans une affaire portée devant la Commission ou a des liens de parenté ou d'affinité avec un intéressé, le gouverneur en conseil peut, soit à la demande de ce commissaire, soit autrement, nommer quelque personne désintéressée

pour agir en qualité de commissaire pro hac vice; et en cas de maladie, d'absence ou d'inhabilité à agir de l'un des commissaires, le gouverneur en conseil peut aussi nommer un commissaire pro hac vice. Toutefois, aucun commissaire n'est rendu incapable d'agir par raison d'intérêt ou de lien de parenté ou d'affinité avec quelque personne intéressée dans une affaire portée devant la Commission.

9. (1) Aucun membre ou fonctionnaire de la Commission ne doit, directement ou indirectement,

(a) détenir aucun intérêt dans une compagnie de chemins de fer, une compagnie de transport aérien, une compagnie de pipeline pour denrées, une compagnie de navigation ou une entreprise de transport par véhicule à moteur, ou dans quelque entreprise de l'une des compagnies susdites, ni détenir aucun intérêt dans les obligations d'une telle compagnie ou entreprise;

(b) ni entreprendre la fabrication ou la vente d'aéronefs, de navires, de matériel roulant de chemin de fer, de camions, de remorques ou d'autobus, ou de matériel de pipeline, ni entreprendre le transport des marchandises ou de voyageurs par tout moyen de transport moyennant un prix de louage ou une rétribution; ni

(c) détenir aucun intérêt dans un appareil, une machine, un procédé ou un article breveté ou une partie quelconque de ceux-ci qui peut être nécessaire ou utilisée comme partie du matériel roulant ou autre matériel d'un chemin de fer, du matériel d'un aéronef, d'un navire, d'une pipeline, d'un camion, d'une remorque ou d'un autobus ou de tout ouvrage ou toute entreprise assujettie à la présente loi, à la Loi sur les chemins de fer, à la Loi sur l'aéronautique, ou à la Loi sur le transport par véhicule à moteur.

(2) Lorsque tout intérêt prohibé en vertu du paragraphe (1) est dévolu à un membre ou à un fonctionnaire de la Commission, par testament ou succession, pour son propre profit, il est absolument tenu de céder cet intérêt dans les trois mois de la dévolution.

Nous recommandons donc cette démarche. Si elle est acceptée, il y aurait un travail précis à accomplir. Il faudrait, en premier lieu, identifier (aux fins de les soustraire à l'application des règles de procédure visant à éviter les conflits d'intérêts) les organismes jugés "quasi judiciaires". Ensuite, il

faudrait déterminer avec chaque organisme quasi judiciaire les règles qui doivent être incluses dans la loi constitutive de cet organisme. En troisième lieu, il faudrait regrouper ces règles pour chaque organisme sous forme de modification à leurs lois respectives, de sorte qu'elles puissent être incorporées, comme nous le recommandons, dans une seule clause omnibus de la Loi sur l'éthique dans le secteur public.

CHAPITRE 17

RÈGLES D'ÉTHIQUE POUR LES SOCIÉTÉS DE LA COURONNE

a) Autonomie des sociétés de la Couronne

On s'intéresse depuis longtemps au palier fédéral au statut et au rôle des sociétés de la Couronne. Quant à nous, il nous faut trouver le point qui convient pour établir à l'intention de ceux qui dirigent les sociétés et qui y travaillent un régime d'éthique. Selon nous, un ensemble de règles d'éthique est à la fois nécessaire et souhaitable pour les sociétés de la Couronne et l'on ne doit tenir compte de leur autonomie que dans la façon d'élaborer ces règles. Les moyens de régler les conflits d'intérêts semblent aussi variés que les sociétés de la Couronne elles-mêmes.

À notre avis, le public perçoit les sociétés de la Couronne comme faisant partie du gouvernement. Quel que soit le degré d'autonomie de certaines sociétés, le public canadien continue de ne voir dans Air Canada, les Chemins de fer nationaux du Canada, la Société Radio Canada, la Commission d'énergie du Nord canadien, le Conseil des sciences du Canada ou la Société canadienne d'hypothèques et de logement que des facettes différentes du gouvernement fédéral.

b) Classification des sociétés de la Couronne

L'article 66 de la Loi sur l'administration financière définit une société ou corporation de la Couronne comme une "corporation qui, en dernier lieu, doit rendre compte au Parlement, par l'intermédiaire d'un ministre, de la conduite de ses affaires, et comprend les corporations nommées aux annexes B, C et D";

En 1977, le Secrétariat du Conseil du Trésor publiait une liste des sociétés appartenant au gouvernement et contrôlées par lui; cette liste comprenait 14 sociétés de département, appellation qui regroupe des conseils consultatifs et des conseils de subvention comme le Conseil des recherches en sciences médicales du Canada, des organismes de régie comme la Commission de contrôle de l'énergie atomique et un certain nombre d'organismes qui font partie de ministères, comme le Directeur des terres destinées aux anciens combattants; 19 sociétés de mandataire, comprenant des agences de commercialisation comme l'Office canadien du poisson salé, un certain nombre de sociétés qui font des affaires pour le gouvernement comme Construction de défense

(1951) Limitée et certaines sociétés qui fonctionnent dans un marché plus large comme Énergie atomique du Canada Limitée; 21 sociétés de propriétaires, se livrant à des opérations commerciales, comme Air Canada et Via Rail, ainsi que des entreprises de caution et d'assurance comme la Société pour l'expansion des exportations et la Société du crédit agricole; 27 autres sociétés gouvernementales, allant de la Banque du Canada à la Société De Havilland, qui semblent avoir peu de caractéristiques en commun si ce n'est le fait d'avoir été achetées, créées ou d'être parrainées par le gouvernement fédéral; 24 sociétés d'entreprise mixte allant de la Corporation de développement du Canada à l'Administration du pont Blue Water, qui sont des sociétés par actions appartenant conjointement au gouvernement fédéral et à d'autres gouvernements, organismes ou particuliers ou placées sous leur contrôle; un certain nombre de filiales, qui sont des sociétés par action appartenant majoritairement à la Couronne ou à d'autres sociétés du gouvernement ou placées sous leur contrôle; certaines sociétés associées dont le gouvernement détient un intérêt minoritaire soit directement soit par l'entremise d'une autre société, comme Polysar Ltée et la Société des pétroles de l'Arctique Ltée et, finalement, 18 organismes appelés "autres entités et associés" qui comprennent toute une variété de sociétés quasi publiques, dont bon nombre sont des organismes sans but lucratif comme l'Institut Vanier de la famille et l'Institut de recherche en génie forestier du Canada.

En 1979, la Commission royale d'enquête sur la gestion financière et l'imputabilité soulignait que les fonctions des organismes de la Couronne posent deux problèmes principaux, le premier étant l'identification et la classification des organismes de la Couronne, le deuxième portant sur le besoin de normaliser leur autonomie vis-à-vis du gouvernement et du Parlement. Elle formulait des critères permettant de distinguer les organismes de la Couronne des ministères ou des organismes du secteur privé, notamment la nature des tâches, la propriété, la source des fonds, les types d'organisation, la délégation et l'autonomie. Cependant, l'expérience a montré qu'il est difficile de classer les sociétés de la Couronne. D'ailleurs, cela n'est probablement pas une nécessité ici. Quelle que soit la nature de la société, l'importance de l'éthique chez son personnel est manifeste.

c) Éthique dans les sociétés de la Couronne

Nous donnerons d'abord un aperçu des activités entreprises ces dernières années à l'égard des sociétés de la Couronne et des questions d'éthique professionnelle, puis nous présenterons des recommandations compatibles avec les autres mesures présentement élaborées en vue de restructurer le rôle des sociétés de la Couronne et leurs rapports avec le gouvernement, quelle que soit la forme définitive de ces rapports.

En 1977, le Bureau du Conseil privé publiait un document dans lequel il présentait les propositions du gouvernement à l'égard des sociétés de la Couronne. Ce document mettait en doute la conception traditionnelle voulant que le gouvernement et le Parlement interviennent d'assez loin dans les activités des sociétés d'État, de crainte de nuire à leur rendement commercial. Toutes les sociétés de la Couronne, sans exception, ont été mises sur pied par le gouvernement afin de réaliser les objectifs généraux de sa politique. Ainsi, les sociétés commerciales devraient tenter, le plus possible, de réaliser ces objectifs en tenant compte des impératifs commerciaux, mais jamais a-t-on voulu que les objectifs commerciaux l'emportent sur ceux de nature sociale, culturelle ou économique, qui, d'ailleurs, ne sauraient dans nombre de cas se justifier pour des motifs purement commerciaux. Ces objectifs globaux viennent se greffer aux objectifs économiques des sociétés.

Le gouvernement proposait que les administrateurs et les dirigeants des sociétés de la Couronne soient régis par les dispositions de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes relatives aux devoirs et responsabilités des administrateurs à des fins d'uniformité et pour assurer aux administrateurs des sociétés de la Couronne des normes d'éthique claires d'après lesquelles ils pourraient être jugés. En même temps, on croyait que cela aiderait à uniformiser les lois canadiennes sur les sociétés. Cette loi prévoit deux sortes de devoirs pour les administrateurs et les dirigeants: un devoir fiduciaire et un devoir de soins. Le premier est le devoir d'agir de bonne foi et s'applique à l'exercice du pouvoir et à l'utilisation des connaissances acquises à titre officiel. La loi interdit à un administrateur d'utiliser ce pouvoir et ces connaissances pour son propre avantage ou pour l'avantage de quelqu'un qui est en concurrence avec la société. Elle exige que les dirigeants et les administrateurs des sociétés de la Couronne déclarent par écrit à la société tout intérêt important qu'ils peuvent détenir à l'égard d'un contrat passé avec la société et interdit également, dans la plupart des cas, aux administrateurs de voter à l'égard de tels contrats. Les administrateurs à temps partiel et certains dirigeants devraient également déclarer les noms des sociétés privées dont ils sont administrateurs, et administrateurs à temps plein et certains dirigeants ne devraient accepter de poste d'administrateur dans d'autres sociétés sans l'approbation expresse du gouverneur en conseil.

Les autres aspects du régime proposé en matière de conflits d'intérêts demeureraient officieux; toutefois le "pouvoir d'orientation" proposé pourrait servir à leur donner effet. En outre, les personnes nommées par le gouverneur en conseil à des postes à temps plein de sociétés de la Couronne seraient soumises aux mêmes exigences que les sous-ministres.

Il était également proposé de demander aux sociétés de la Couronne d'adopter pour leurs employés des lignes directrices semblables à celles qui touchent les fonctionnaires, notamment à l'égard des activités commerciales ultérieures à l'emploi au gouvernement. La législation proposée comprenait de nombreuses dispositions sur les conflits d'intérêts à l'intention des dirigeants et des administrateurs. Elle recommandait par exemple que le titulaire d'un poste à temps plein dans une société de la Couronne ne puisse accepter un poste d'administrateur dans une société du secteur privé, qu'il doive déclarer ce poste au ministre approprié dans un délai donné et doive démissionner de ce poste d'administrateur s'il continuait à détenir un poste à plein temps. Il aurait cependant été possible d'accepter ou de détenir un poste d'administrateur dans une société du secteur privé avec le consentement du gouverneur en conseil.

La législation proposée précisait un certain nombre de détails quant à l'acceptation de postes à temps plein, de postes à temps partiel et de postes d'administrateur auprès de sociétés du secteur privé, et formulait des règles à l'intention des dirigeants ou des administrateurs détenant un intérêt important dans un contrat ou une affaire proposée avec la société de la Couronne; ces règles auraient exigé la déclaration écrite de l'intérêt.

En 1979, la Commission royale d'enquête sur la gestion financière et l'imputabilité (Commission Lambert) déclarait qu'il fallait que les conseils d'administration des sociétés de la Couronne élaborent des codes à jour portant sur les versements, l'enregistrement des transactions, des contributions, des cadeaux et des services gratuits, l'utilisation et le contrôle de mandataires, y compris l'autorisation de faire des versements aux mandataires, ainsi que l'observation des lois d'autres pays.

Le rapport Lambert suggérait que chaque société établisse son propre code en fonction de ses besoins, et que ces codes comportent des dispositions assurant la vérification et l'observation. Le ministre responsable devait recevoir un exemplaire du code et, si celui-ci n'était pas conforme à la politique gouvernementale, il devait pouvoir demander qu'on y apporte des changements. Une fois que le conseil d'administration aurait accepté le code, y compris les modifications proposées par le ministre, c'est lui qui se chargerait de l'appliquer et d'en contrôler l'observation.

La Commission Lambert prônait que les entreprises mixtes (les organismes de la Couronne dont le gouvernement fédéral assume directement une partie de la propriété avec d'autres participants aux fins d'appliquer une politique gouvernementale ou de répondre à un besoin public) suivent les normes et les usages acceptés par le secteur privé en matière de gestion dans tous les domaines, y compris la classification "d'initié" et les déclarations, la

confidentialité et les exigences en matière de conflit d'intérêts. Selon elle, le gouvernement devait faire respecter ses normes commerciales et d'éthique par les entreprises mixtes par le biais de ses représentants au conseil.

Aucune politique gouvernementale concernant le droit des sociétés commerciales de la Couronne de fonctionner comme d'autres entreprises commerciales ne devrait nuire à l'élaboration d'une politique cohérente en matière d'éthique professionnelle. Le fait que le rôle des sociétés de la Couronne comporte un élément de bien public (celles-ci servant d'instrument à la politique publique et étant tenues de rendre des comptes face à cette politique) plaide en faveur de codes d'éthique pour les employés de ces sociétés. Plus les sociétés commerciales de la Couronne se rapprochent du secteur privé, plus convaincant est l'argument en faveur d'un code d'éthique puisque, suivant les pratiques commerciales des entreprises du secteur privé, les sociétés de la Couronne seraient amenées à adopter des codes d'éthique et des règles en matière de conflits d'intérêts, tout comme un grand nombre de sociétés canadiennes privées l'ont fait au cours des dernières années.

d) Codes d'éthique actuels des sociétés de la Couronne

Certains cadres supérieurs des sociétés de la Couronne sont présentement assujettis aux lignes directrices sur les conflits d'intérêts à titre de personnes nommées par le gouverneur en conseil; en outre, un certain nombre de sociétés de la Couronne ont mis au point des codes d'éthique ou des règles sur les conflits d'intérêts. Dans certains cas, ces règles sont l'équivalent d'un code détaillé alors que dans d'autres cas elles se limitent à quelques dispositions générales. Voici un échantillon représentatif de la situation actuelle.

La Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) utilise plusieurs ensembles différents de lignes directrices. On a rédigé, à l'intention des membres du conseil d'administration qui ne sont pas des dirigeants de la société et qui ne sont pas membres de la fonction publique, un ensemble de lignes directrices qui comprennent les dispositions de la Loi sur la SCHL, celles de la partie IV de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes ainsi que celles du projet de loi C-27 (Loi concernant les sociétés d'État, qui a reçu la première lecture en 1979, et qui traite des conflits d'intérêts et des administrateurs qui détiennent des postes à temps partiel).

Selon ces lignes directrices, l'administrateur ne peut être administrateur, dirigeant ou employé d'un établissement de prêt, non plus qu'il ne peut être employé par un gouvernement provincial ou dans la fonction publique du Canada, ni détenir un poste dont le traitement est payé à même les deniers publics. En outre, l'administrateur ne peut détenir, directement ou indirecte-

ment, des actions dans une institution de prêt; toute offre de nomination à un poste d'administrateur d'une autre société de même que tout poste d'administrateur détenu le jour de la nomination comme administrateur de la SCHL doivent être déclarés au Secrétaire général de la SCHL.

La SCHL applique aussi des règles concernant la divulgation d'autres postes d'administrateurs ou d'autres charges et des intérêts touchant un contrat important, ainsi que des lignes directrices concernant les emplois ultérieurs. D'autres employés de la SCHL sont soumis aux lignes directrices de 1973 touchant les fonctionnaires et aux normes supplémentaires de conduite figurant aux lignes directrices et au manuel de procédures de la société. Ces normes visent à assurer, entre autres, qu'il n'existe aucun conflit réel ou apparent entre les intérêts d'un employé et ses fonctions officielles. L'employé ne peut utiliser à des fins d'investissement les dispositions de la Loi nationale sur l'habitation portant sur le financement ni discuter publiquement, oralement ou par écrit, des affaires, des politiques ou de l'organisation de la société. Il a toutefois le droit de prendre des emplois secondaires. Les dispositions interdisant l'activité politique sont les mêmes que celles qui figurent à la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique, si ce n'est que la Direction de la SCHL se réserve le droit d'accorder un congé aux employés qui font une campagne de nomination ou une campagne électorale. Les infractions à ces règles constituent un cas d'inconduite, passible de congédiement.

Le Centre national des arts a des statuts précis:

Aucun employé ne doit être en situation de conflit d'intérêts avec la Corporation et, en particulier:

- a) Ne doit être intéressé directement ou indirectement à tout contrat passé avec la Corporation ou à tous biens ou services fournis à la Corporation ou à tout travail fait par ou pour la Corporation (si ce n'est en vertu de son propre contrat de services) à moins que, par suite de la nature particulière des biens, des services ou du travail que la Corporation peut se procurer d'un employé ou par son entreprise, obtenant ainsi un avantage qu'elle ne pourrait avoir autrement, le directeur général autorise par écrit l'acquisition de ces biens, de ces services ou de ce travail avec l'approbation du président ou du vice-président.
- b) Détenir un emploi ou travailler contre rémunération ou bénéfice, autrement que conformément aux dispositions de son contrat avec la Corporation, sauf autorisation expresse du directeur général, avec l'approbation du président ou du vice-président.

L'énoncé de politique d'Air Canada est conforme à la pratique normale en ce qu'il demande aux employés de régler leurs affaires privées de façon à éviter les conflits réels et apparents où des situations compromettantes, des intérêts pécuniaires et autres sont en jeu. Le code comporte une liste de sources éventuelles de conflits soumises à la divulgation, à l'examen et à des conseils, notamment:

le fait de servir d'administrateur, de détenir une charge, d'être employé, membre ou consultant d'une filiale ou d'une société associée, d'un fournisseur, d'un client important ou d'une entreprise concurrente, ou de toute autre compagnie, société, association ou entité commerciale qui a ou pourrait avoir des relations d'affaires importantes avec Air Canada, si ce service est susceptible d'imposer aux employés des exigences incompatibles avec leurs fonctions, de mettre en doute leur aptitude à s'acquitter de ces fonctions d'une façon objective ou de nuire au rendement.

Il y a une autre liste de conflits d'intérêts réels ou apparents qu'il faut éviter, notamment le mauvais usage d'informations et l'utilisation du matériel et du temps de la compagnie à des fins personnelles. Les domaines de conflit, réel ou éventuel, sont examinés par le comité de vérification d'Air Canada. Les employés doivent s'engager par écrit à respecter ces normes au moment de l'embauche et de temps à autre par la suite.

La Commission canadienne du blé pour sa part possède un ensemble de lignes directrices qui contiennent les clauses habituelles concernant les intérêts financiers, les déclarations à l'égard des renseignements confidentiels et leur divulgation pendant la durée de l'emploi ainsi qu'un avertissement aux employés quant à l'utilisation des renseignements confidentiels après leur départ.

Le code de l'Office de commercialisation du poisson d'eau douce est simple. Fondé sur la justice et l'impartialité, il interdit les cadeaux et les faveurs dans les relations d'affaires de même que les intérêts monétaires (des employés et de leur famille immédiate) dans une affaire reliée à l'Office. Sont également interdits les intérêts dans la pêche commerciale dans le secteur desservi par l'Office.

Un certain nombre de sociétés de la Couronne ont choisi d'adopter tout simplement sans modification les lignes directrices de 1973 touchant les fonctionnaires. Parmi celles-ci, mentionnons l'Office canadien des provendes et l'Administration du pilotage du Pacifique du Canada.

D'autres sociétés de la Couronne, comme l'Administration de la Voie maritime du Saint-Laurent et l'Office canadien du

poisson salé n'ont pas préparé de lignes directrices à cet égard pour leurs employés.

e) Façon d'aborder l'éthique en ce qui concerne les sociétés de la Couronne

Nous désirons présenter à l'égard des sociétés de la Couronne, une série de recommandations conformes au programme général proposé pour le reste de la fonction publique et compatibles avec les recommandations qui seront probablement, à notre avis, formulées par d'autres concernant le rôle futur des sociétés de la Couronne au Canada.

Le personnel des sociétés de la Couronne se divise en deux catégories, assujetties à des règles différentes: les personnes nommées par le gouvernement doivent respecter les lignes directrices élaborées par celui-ci, et les personnes engagées par la société elle-même sont assujetties au code d'éthique ou au règlement adopté par celle-ci.

Même si un grand nombre d'employés de sociétés de la Couronne n'acceptent peut-être pas d'être perçus par la population comme faisant partie du gouvernement fédéral, la plupart admettent faire partie d'une façon quelconque du secteur public. C'est pour cette raison que bon nombre de nos recommandations antérieures, le code d'éthique et d'autres documents, utilisent l'expression "secteur public" qui est plus large. Notre intention avouée est de concevoir un programme applicable à tous les secteurs du gouvernement fédéral, y compris ceux qui se considèrent autonomes. Aucune disposition du code d'éthique ne devrait poser de problème à quiconque travaille dans une société de la Couronne.

En second lieu, les dispositions de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes touchant les conflits d'intérêts devraient s'appliquer aux sociétés de la Couronne qui constituent des entreprises commerciales, en particulier, l'article 115 de cette loi, qui traite de la divulgation par un administrateur ou un dirigeant de tout intérêt à un contrat important avec la Corporation ou d'un intérêt important à tout contrat proposé avec la Corporation. Les devoirs fiduciaires des administrateurs et des dirigeants des corporations, exposés à l'article 117 de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes devraient s'appliquer. Dans l'exercice de leurs pouvoirs et de leurs fonctions, la loi leur impose d'"agir avec intégrité et de bonne foi au mieux des intérêts de la Corporation" et "d'apporter à leurs fonctions le soin, la diligence et la compétence dont une personne raisonnablement avisée ferait preuve dans des circonstances comparables".

En troisième lieu, chaque société devrait élaborer son propre code complémentaire d'éthique professionnelle, le faire

approuver par le ministre responsable et le publier. Nous recommandons la même démarche pour les sociétés de la Couronne que pour les ministères et organismes du gouvernement. Celles qui n'ont pas encore de code complémentaire devraient en préparer, et celles qui ont déjà des règles voudront peut-être les reformuler avec l'aide du Bureau de l'éthique dans le secteur public.

C'est à notre avis au conseil d'administration de chacune des sociétés de la Couronne qui possède un tel conseil qu'il devrait revenir d'élaborer le code complémentaire et c'est aux administrateurs qu'il appartiendra d'établir la politique en matière de conflits d'intérêts. Pour les conseils d'administration qui désireraient l'aide du Bureau de l'éthique dans le secteur public, nous recommandons que le Bureau prépare un inventaire des points à traiter ainsi qu'un modèle de code complémentaire de sorte que les définitions, les termes et les méthodes soient les mêmes dans tout le secteur public. Un certain nombre de mémoires qui nous ont été présentés par les chefs des sociétés de la Couronne nous portent à croire que toute aide du Bureau de l'éthique dans le secteur public sera bienvenue à cet égard. Les codes complémentaires devraient porter sur les besoins particuliers d'une société de la Couronne donnée et traiter des questions qui ne sont pas visées par les principes généraux du code d'éthique.

Le code complémentaire, adapté pour chaque société de la Couronne, serait soumis à l'approbation du ministre responsable et publié. Il s'appliquerait à toute la société de la Couronne, du premier au dernier échelon. Puisque c'est au conseil d'administration de chaque société qu'il reviendrait de décider de l'ampleur qu'il veut donner aux questions traitées dans son code complémentaire, il ne nous est pas nécessaire de distinguer les divers types de sociétés de la Couronne selon leurs fonctions commerciales. Pour donner effet à cette recommandation, nous suggérons que la Loi sur l'éthique dans le secteur public stipule que les sociétés de la Couronne doivent établir des statuts analogues au modèle de code complémentaire préparé par le Bureau de l'éthique dans le secteur public, mais en leur laissant la principale responsabilité de cette tâche.

En quatrième lieu, le président d'une société de la Couronne devrait être autorisé à renvoyer une question au Conseiller en éthique à des fins de consultation ou d'enquête, selon qu'il le juge à propos. Cette démarche est semblable à celle que pourrait utiliser un sous-ministre à l'égard d'une question d'éthique soulevée dans son ministère.

Cinquièmement, au moment de leur nomination, les administrateurs d'une société de la Couronne devraient être obligés de divulguer, à titre confidentiel, leurs avoirs et leurs activités financières au Conseiller en éthique. Celui-ci serait alors en mesure de leur indiquer tout conflit d'intérêts probable

dont ils pourraient vouloir tenir compte dans l'exercice de leurs fonctions et qu'ils pourraient résoudre par les moyens prévus à cette fin. À notre avis, cette exigence devrait s'appliquer également aux administrateurs à temps complet et aux administrateurs à temps partiel.

Sixièmement, les contrats d'emploi avec les sociétés de la Couronne devraient comporter une disposition précise traitant des activités interdites après que l'employé a quitté la société, dans le sens du chapitre 14 du présent rapport qui traite de la politique à l'égard des emplois ultérieurs pour les ministres et les fonctionnaires. Nous ne favorisons pas une démarche trop contraignante à cet égard. Cependant, nous reconnaissons qu'il est de l'intérêt public de se protéger contre les abus qui peuvent survenir lors des emplois ultérieurs.

Puisque bon nombre des personnes nommées par le gouverneur en conseil à des charges ou à des postes d'administrateurs dans les sociétés de la Couronne exercent leurs fonctions à temps partiel seulement, les codes complémentaires devraient tenir compte de ce fait, au besoin, en prévoyant des règles particulières. Un très petit nombre de règles seraient nécessaires, puisque les dispositions fondamentales de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes à l'égard des conflits d'intérêts et du devoir fiduciaire s'appliqueraient (si l'on donne suite à notre recommandation à cet égard) et régiraient les actes des administrateurs et des dirigeants, qu'ils soient à temps partiel ou à temps plein.

Nous croyons que ces recommandations peuvent s'appliquer à toutes les sociétés de la Couronne. Cette démarche, croyons-nous, permet de faire les différences nécessaires entre les diverses catégories de sociétés de la Couronne, en tirant parti des avantages d'un code écrit, utilisant une terminologie et des procédures communes dans tout le secteur public, mais adapté aux besoins des diverses sociétés de la Couronne.

CHAPITRE 18

MISE EN APPLICATION DU NOUVEAU RÉGIME

a) Méthodes de mise en application

Nous avons recommandé des dispositions de fonds ainsi qu'un certain nombre de dispositions secondaires pour régler les questions relatives aux conflits d'intérêts.

La plupart de nos recommandations peuvent être appliquées par décret sans devoir passer par les voies législatives. Néanmoins, il y a des exceptions et certaines dispositions devront être adoptées par le Parlement. L'une de ces exceptions concerne les organismes quasi-judiciaires: les lois constitutives de ces organismes devraient être examinées, et les modifications proposées devraient être soumises au Parlement de façon à s'assurer que des règles acceptables destinées à minimiser les conflits d'intérêts chez leurs membres et employés y sont incorporées. Une autre de ces exceptions a trait aux sociétés de la Couronne qui, comme nous le recommandons, devraient être assujetties à un ensemble de dispositions concernant les conflits d'intérêts aux termes de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes, et dont les conseils d'administration devraient se doter d'un code d'éthique supplémentaire adapté à leurs besoins propres. Ce code serait adopté par voie de règlement et soumis à l'approbation du gouverneur en conseil. L'article 32 de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique constitue une autre exception qui nécessiterait une intervention par voie législative.

Nous recommandons que le nouveau régime proposé, dont les principales caractéristiques sont les suivantes:

- adoption d'un Code d'éthique s'appliquant dans tout le secteur public fédéral et
- création d'un Bureau de l'éthique dans le secteur public à qui sera dévolu le rôle actuel du sous-régistrare général adjoint en matière de conflits d'intérêts et qui sera investi d'autres pouvoirs,

soit approuvé par le Parlement au moyen d'une résolution, ou, de préférence, au moyen d'une loi. Les autres dispositions de ce régime pourraient être incluses dans la loi.

On pourrait tenir un débat où les nombreuses questions et préoccupations abordées dans le présent rapport seraient mises en confrontation. De plus, l'appui du Parlement donnerait plus de force au Code d'éthique pour le secteur public et lui conférerait une valeur symbolique. De la même façon, la création du Bureau de l'éthique dans le secteur public, au moyen d'une loi ou d'une résolution du Parlement plutôt que par voie de décret, accroîtrait l'importance du Bureau et du Conseiller en éthique.

Il ne serait cependant pas judicieux d'inclure dans une loi du Parlement les procédures détaillées que doivent respecter les titulaires de charges publiques en vue de minimiser les conflits d'intérêts. Ces procédures étant sujettes à des modifications occasionnelles, il serait nécessaire dans chaque cas, de demander au Parlement de modifier la loi, et les changements souhaités ne pourraient être mis en vigueur qu'après d'inévitables et d'indésirables retards. Il suffit, à notre avis, que les procédures figurent dans le règlement d'application de la loi et que, comme il est indiqué dans l'avant-projet de loi, le Conseiller en éthique fasse rapport sur l'observation des règles.

b) Avant-projet de loi sur l'éthique dans le secteur public

Dans le but de provoquer une discussion, nous avons préparé un avant-projet de loi qui pourrait être déposé au Parlement, à supposer évidemment que ce soit le moyen choisi pour mettre en application les recommandations du présent rapport. La loi exigerait que les titulaires de charges publiques agissent conformément à certaines lignes de conduite. Elle prévoirait la création d'un Bureau de l'éthique dans le secteur public et la nomination d'un Conseiller en éthique qui serait le responsable du Bureau et qui serait chargé de l'administration des procédures visant à minimiser les conflits d'intérêts parmi les employés du secteur public. Elle prévoirait également la modification des lois constitutives de certains organismes quasi-judiciaires dans le but de réduire la possibilité de conflits d'intérêts au sein de ces organismes.

L'avant-projet de loi est présenté à l'annexe E du présent rapport.

c) Nécessité de comprendre le problème et d'en discuter avant d'appliquer le programme

La mise en application des recommandations au moyen d'une loi suscitera un débat public beaucoup plus important que la simple promulgation d'un décret. De plus, il est essentiel que tous puissent donner leur opinion sur les questions d'éthique au sein de l'administration publique. Il s'agit d'un aspect important du processus de sensibilisation de la population que le gouvernement doit amorcer s'il a l'intention de légiférer en ce domaine.

Dans votre lettre, Monsieur le Premier ministre, vous nous avez demandé d'étudier ce qui se fait en ce domaine dans le secteur privé. Nous nous sommes donc entretenus avec un certain nombre de cadres supérieurs de sociétés qui au cours des dernières années ont préparé des règles concernant les conflits d'intérêts ou adopté un code d'éthique. Tous nous ont livré le même message: il n'est pas utile et il est parfois néfaste, de se contenter d'annoncer que de nouvelles règles sont en vigueur et de les afficher au tableau. Il est essentiel de les élaborer progressivement, en faisant participer les employés qui seront visés et en leur demandant leurs suggestions.

Outre qu'ils préconisent la mise à contribution des employés, les cadres interrogés ont souligné la nécessité d'une participation des gestionnaires et des dirigeants au plus haut niveau. On a eu le plus de succès lorsque le président-directeur général, et pas seulement le directeur du personnel, s'intéressait activement à la question et avait indiqué à tous les employés qu'il s'agissait d'une question de première importance. Si on les transpose au secteur public, ces faits nous montrent avec évidence la marche à suivre.

d) Autre méthode de mise en application: le contrat d'engagement

Nous croyons qu'il est important de donner force de loi au Code d'éthique, ce qui peut se faire de deux façons: soit en faisant adopter par le Parlement une loi, dont le Code ferait partie intégrante: c'est la voie que nous recommandons; soit, en incluant le Code dans les conditions des contrats d'engagement du gouvernement du Canada. Cette deuxième solution s'appliquerait différemment selon le poste qu'occupe le titulaire de charge publique. Dans le cas des employés assujettis à une convention collective de travail, le Code d'éthique pourrait être incorporé dans la convention; dans le cas des titulaires de charges publiques qui n'ont pas signé de contrat d'engagement et qui occupent un poste à titre amovible ou pour une période déterminée, l'approche pourrait être différente.

Lorsqu'on parle de règles en matière d'éthique qui seraient expressément inscrites dans les contrats des titulaires de charges publiques, il ne s'agit pas uniquement du Code d'éthique (auquel vraisemblablement les titulaires seraient déjà assujettis, selon les termes de la loi adoptée) mais aussi du code d'éthique supplémentaire du ministère ou de l'organisme pour qui le titulaire travaille. Dans tous les cas où cela est réalisable, nous recommandons que le Code d'éthique fasse partie intégrante de tout contrat d'engagement ou document de même nature régissant les conditions d'emploi ou d'occupation de fonction. Lorsque le contrat d'engagement ne constitue qu'un échange de lettres, la conclusion du contrat se matérialisant dans la signature des lettres par l'employé et le gouvernement fédéral, nous recom-

mandons que le Code d'éthique soit annexé à ces lettres et constitue l'une des conditions régissant l'occupation du poste. Nous avons examiné les pratiques en vigueur dans divers ministères concernant l'envoi des lettres d'offre. Certains ministères ne font aucune mention de lignes directrices sur les conflits d'intérêts; certains y font allusion et se contentent d'indiquer en quoi elles consistent de façon générale et où on peut se les procurer; d'autres, enfin, envoient une copie des lignes directrices et des renseignements connexes.

De toute façon, qu'il y ait contrat d'engagement ou pas, nous recommandons que chaque titulaire de charge publique soit tenu de signer une fois l'an une copie du Code d'éthique. Cette pratique est utilisée dans bien des sociétés privées et ce, pour tout le personnel, de l'employé subalterne le plus bas dans l'échelle hiérarchique jusqu'au président-directeur général. Nous ne voulons pas encourager la paperasserie, mais, dans certains cas, cette procédure peut être intégrée.

Quelques ministères et bureaux du gouvernement utilisent déjà une variante de ce système. Par exemple, le ministère des Finances a une formule sur laquelle l'employé reconnaît qu'il a reçu une note concernant les conflits d'intérêts signée par le sous-ministre des Finances le 19 mars 1982. Cette note comporte un extrait du décret C.P. 1973-4065 du 18 décembre 1973 intitulé "Lignes directrices auxquelles les fonctionnaires doivent se conformer en cas de conflits d'intérêts". Au Bureau du vérificateur général, les employés doivent, à leur entrée en fonction, signer une déclaration dans laquelle ils affirment qu'eux ou leur famille immédiate n'ont aucun intérêt qui pourrait compromettre leur objectivité ou remettre en question leur jugement. Cette déclaration oblige aussi l'employé à informer les autorités responsables à l'administration centrale de tout conflit d'intérêt qui pourrait surgir ultérieurement.

CHAPITRE 19

CONCLUSIONS ET RESUMÉ DES RECOMMANDATIONS

a) En guise de conclusion

Notre étude nous amène à conclure qu'il était grand temps de faire un examen approfondi des règles régissant la conduite professionnelle des membres du secteur public fédéral, particulièrement en ce qui a trait aux conflits d'intérêts. Ce n'est pas l'intégrité des fonctionnaires fédéraux qui est en cause, bien au contraire. Leur respect des règles est digne de mention, ce qui devrait réjouir tous les Canadiens. Cependant, ces règles ont changé graduellement au fil des années, selon les problèmes qui survenaient, et il faut maintenant les reformuler de façon à les rendre plus uniformes, sur le plan tant du contenu que du mode d'application, et aussi simples, équitables et raisonnables que possible.

Notre mandat précisait que nous devions nous attacher "en particulier au besoin de garantir l'intégrité de l'appareil gouvernemental et la confiance qui lui accorde le public, ainsi qu'à la nécessité d'attirer au service de l'État des personnes du plus haut calibre et de tous les secteurs de la société." Ce sont ces objectifs que nous avons visés en formulant nos recommandations. Nous ne croyons pas qu'un Canadien hautement compétent hésitera à occuper un poste dans la fonction publique parce qu'on lui demande d'avoir une conduite conforme à l'éthique et de respecter des règles raisonnables voulant qu'il évite toute activité et se défasse de tout bien qui risque de créer une situation de conflit entre ses devoirs professionnels et ses intérêts privés. Au contraire, l'existence de normes élevées en cette matière l'incitera à entreprendre une carrière dans le secteur public.

Toutefois, certaines règles imposent des sacrifices inutiles aux titulaires de charges publiques et à leurs familles, ce qui est inéquitable à leur endroit et nuit au recrutement de personnes hautement compétentes. C'est pourquoi nous recommandons que soient établies des règles claires et facilement applicables, et qu'il n'y en ait pas plus que nécessaire.

Dans le présent rapport, nous passons en revue les politiques s'appliquant à l'éthique et aux conflits d'intérêts dans les provinces canadiennes et le Royaume-Uni ainsi qu'en Australie et en Nouvelle-Zélande, qui possèdent tous des institu-

tions parlementaires semblables aux nôtres. Comme on pouvait s'y attendre, ces politiques diffèrent grandement d'une administration à l'autre, mais les principes suivis se rapprochent de ceux qu'applique le gouvernement fédéral. Plusieurs provinces décrivent les règles qu'elles ont établies comme des "lignes directrices". En règle générale, on peut dire en toute honnêteté que les lignes directrices en vigueur dans l'administration fédérale sont, en ce qui a trait aux devoirs professionnels et aux conflits d'intérêts, aussi exhaustives que celles de toute province canadienne, voire même plus exhaustives que la plupart d'entre elles; comparativement à celles qui sont appliquées au Royaume-Uni, en Australie et en Nouvelle-Zélande, elle sont nettement plus détaillées. Il est intéressant de noter qu'une seule des administrations que nous avons observées, à savoir celle de Terre-Neuve, a établi des restrictions écrites quant aux activités des ministres qui ont cessé d'exercer leurs fonctions.

Nos recommandations ne sont donc aucunement dictées par le besoin de "rejoindre" les provinces et les autres pays.

Nous nous sommes également penchés sur les pratiques en vigueur aux États-Unis. Même si le régime politique n'y est pas le même qu'au Canada et qu'on y favorise une attitude plus juridique, nous avons été impressionnés par certaines des mesures prises tant par les divers états que par le gouvernement fédéral en vue de diffuser, à tous les niveaux du secteur public, des règles s'appliquant aux devoirs professionnels et aux conflits d'intérêts, ainsi que par l'importance accordée à la divulgation et à ce qu'ils appellent la "transparence gouvernementale".

Nous avons par ailleurs demandé et obtenu un bon nombre de renseignements récents sur la façon dont les questions d'éthique et de conflits d'intérêts sont traitées par les associations professionnelles et les entreprises. Il est étonnant de constater l'intérêt croissant que celles-ci portent à la perception qu'a le public de leurs normes d'éthique. Les associations de médecins, d'ingénieurs et d'avocats ont depuis longtemps formulé des principes à cet égard, mais elles sont actuellement en train de les réexaminer pour voir s'ils satisfont aux exigences et aux attentes de plus en plus grandes du public. La même tendance semble se retrouver du côté des entreprises, dont un nombre croissant, particulièrement parmi les plus grandes, établissent un code d'éthique à l'intention de leurs cadres et de leurs employés et veillent à son application. Notre examen des pratiques en vigueur dans les grandes entreprises privées a renforcé notre conviction que des codes distincts doivent être appliqués dans chaque société de la Couronne fédérale, en plus des principes qui régiront la conduite de tous les titulaires de charges publiques.

Dans le cadre de nos travaux, nous avons reçu des centaines de lettres et effectué bon nombre d'entrevues. Toutes

les personnes interrogées ont émis certaines critiques à l'égard des lignes directrices actuelles, et la même attitude s'est retrouvée dans le courrier reçu. Personne n'a toutefois contesté la nécessité de règles écrites, quelle qu'en soit la forme, et, s'il y en eut, rares sont ceux qui se sont attaqués aux principes de base sur lesquels reposent les lignes directrices actuelles. Notre entrée au Cabinet remonte à 1957 dans un cas et à 1963 dans l'autre, donc, avant l'entrée en vigueur de directives écrites en cette matière. Nous reconnaissons néanmoins la nécessité de règles écrites et la validité des principes qui sous-tendent les lignes directrices actuelles.

Nous avons toutefois relevé de sérieuses lacunes dans la teneur et dans l'application des lignes directrices et des règles connexes touchant l'éthique et les conflits d'intérêts actuellement en vigueur. Il convient notamment de citer celles-ci:

- Les lignes directrices actuelles constituent un ensemble de principes régissant les devoirs professionnels et de règles visant à minimiser les conflits d'intérêts; leur application est tantôt recommandée, tantôt obligatoire, d'où l'incertitude qu'éprouvent les intéressés.
- Les lignes directrices ne tiennent pas suffisamment compte des divers devoirs et responsabilités des personnes nommées par le gouverneur en conseil.
- On constate un certain manque d'uniformité pour ce qui est du contenu et de l'application des règles s'appliquant aux titulaires, dont le niveau est inférieur à celui de sous-ministre.
- Le manque de flexibilité des lignes directrices actuelles nuit parfois inutilement ou involontairement aux intéressés.
- Les lignes directrices ne s'appliquent pas, à juste titre, aux organismes gouvernementaux à vocation quasi judiciaire, mais la conduite des membres de certains de ces organismes n'est pas réglementée ou l'est insuffisamment.
- Le code d'éthique et les règles visant à minimiser les conflits d'intérêts s'appliquant aux sociétés de la Couronne et à leurs agents doivent être clarifiés.
- Les lignes directrices sur les emplois et activités des anciens titulaires de charges publiques ne reconnaissent pas suffisamment les différences entre les ministres et les hauts fonctionnaires quant aux circonstances entourant leur départ. En outre, elles sont ambiguës et, à certains égards, inutilement restrictives.

Nos recommandations visent non seulement à combler ces lacunes mais aussi à rehausser la confiance du public quant à l'intégrité du processus gouvernemental au niveau fédéral. Nous croyons que le temps est venu de codifier et de faire mieux connaître les règles touchant l'éthique dans le secteur public et d'en faire approuver l'application par le Parlement.

Nous croyons également que l'établissement d'un Bureau de l'éthique dans le secteur public, organisme gouvernemental qui serait chargé uniquement d'administrer les règles visant à minimiser les conflits d'intérêts et qui serait dirigé par une personne d'expérience reconnue pour son intégrité, contribuerait à accroître la confiance du public.

b) Sommaire des principales recommandations

Le présent rapport contient de nombreuses recommandations touchant les devoirs professionnels et les conflits d'intérêts dans le secteur public. Celles qui illustrent l'approche générale que nous favorisons se trouvent résumées dans les paragraphes qui suivent. À titre informatif, les chapitres auxquels elles se rattachent sont indiqués entre parenthèses.

A. Règles simples, équitables et raisonnables

Les règles et procédures touchant l'éthique devront être simples, équitables et raisonnables.

(Chapitre 2)

B. Responsabilité individuelle

Le principe de la responsabilité individuelle devra être maintenu dans tout système de règles régissant les devoirs des membres de la fonction publique.

(Chapitre 4)

C. Nouvelle formulation des règles

Le terme "lignes directrices" devra être abandonné parce que trop ambigu.

Les lignes directrices actuelles devront être remplacées par ce qui suit:

- I) un Code d'éthique bref et simple s'appliquant à tous les titulaires de charges publiques;
- II) des règles de procédure visant à minimiser les conflits d'intérêts semblables à celles qui obligent les titulaires de charges publiques à se dessaisir de certains titres et biens, dont la teneur dépendra du rang, du niveau, et, si possible, des devoirs et

responsabilités des intéressés; comme à l'heure actuelle, les règles les plus précises s'appliqueront aux ministres et sous-ministres;

- III) des codes complémentaires de pratiques et de règles, qui permettront de régler les problèmes de conflits d'intérêts propres à certains ministères, sociétés de la Couronne et organismes gouvernementaux; ceux qui existent déjà devront être reformulés et uniformisés quant au contenu et au mode d'application.

(Chapitre 12)

D. Bureau de l'éthique dans le secteur public

Il faudra instituer un Bureau de l'éthique dans le secteur public, lequel devra être placé sous la direction d'une personne d'expérience reconnue pour son intégrité, qui sera connue sous le nom de Conseiller en éthique.

Ce Bureau devra s'acquitter des fonctions actuellement confiées au sous-registraire général adjoint (SRGA) et disposer de pouvoirs supplémentaires lui permettant d'offrir des conseils, de sensibiliser les intéressés, d'agir en qualité d'administrateur, de faire enquête, de modifier ou de ne pas appliquer certaines règles de procédure dans les cas où aucune infraction au Code d'éthique n'a été commise.

Le nouveau Conseiller en éthique devra avoir un mandat plus clair, des pouvoirs plus étendus et un profil public plus élevé que le SRGA.

(Chapitre 13)

E. Juges et organismes quasi judiciaires

Il faudra préserver l'indépendance des membres de la magistrature qui sont nommés par le gouvernement fédéral. Quoique assujettis au Code d'éthique, ils devront continuer d'être soustraits à l'application des règles de procédure visant à minimiser les conflits d'intérêts et de se plier aux dispositions de la Loi sur les juges à cet égard.

De même, dans le but de laisser aux organismes quasi judiciaires une indépendance suffisante, un "code complémentaire" particulier devra être intégré aux lignes directrices de chacun. Ces règles et procédures complémentaires devront tenir compte du mandat de chaque organisme et être mises au point de concert avec ce dernier.

(Chapitre 16)

F. Sociétés de la Couronne

En tant que membres de la fonction publique fédérale, les employés des sociétés de la Couronne devront être assujettis au Code d'éthique. Les personnes nommées par le gouverneur en conseil au sein de ces sociétés devront se plier aux règles de procédure visant à minimiser les conflits d'intérêts. Quant aux employés engagés directement, ils devront se soumettre à tout code complémentaire établi par la direction. Chaque société de la Couronne devra établir son propre code d'éthique complémentaire et le faire approuver par le ministre responsable. L'élaboration de ces codes complémentaires incombera au conseil d'administration, lequel devra, en vertu de la Loi sur l'éthique dans le secteur public, appliquer les normes établies à cet égard par le Bureau de l'éthique dans le secteur public.

Le président d'une société de la Couronne devra être autorisé à consulter le Conseiller en éthique concernant certaines questions ou lui demander de faire enquête, selon les circonstances.

Les personnes nommées au sein du conseil d'administration d'une société de la Couronne devront être tenues de révéler au Conseiller en éthique, sous le sceau de la confidentialité, tous leurs titres financiers.

Les contrats d'engagement devront spécifier les activités interdites après que l'intéressé aura cessé d'exercer ses fonctions.

Les dirigeants et les administrateurs des sociétés de la Couronne qui poursuivent des activités commerciales devront être assujettis aux dispositions de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes concernant les conflits d'intérêts.

(Chapitre 17)

G. Dessaisissement des biens

Les modifications suivantes devront être apportées aux procédures actuelles visant à minimiser les conflits d'intérêts:

- I) les ministres devront avoir de nouveau la possibilité de déposer leurs titres dans une fiducie en compte bloqué, sous réserve des limites déterminées et approuvées par le Bureau de l'éthique dans le secteur public dont la création a été proposée;
- II) une règle de minimis devra être établie afin d'éviter toute difficulté ou dépense inutile aux personnes dont les intérêts ou les investissements sont peu importants;

- III) le nombre de biens à l'égard desquels la déclaration, tant publique que confidentielle, est suffisante devra être augmenté afin que les intéressés n'aient plus à se dessaisir de leurs biens en les vendant ou en les confiant à un fiduciaire. (Chapitre 6)

H. Ambassadeurs et chefs de missions

Les personnes en poste à l'étranger et nommées par le gouverneur en conseil, dont les ambassadeurs et les chefs de missions, devront être traitées de la même façon que les hauts fonctionnaires qui relèvent du ministère des Affaires extérieures et être assujetties aux règles complémentaires appliquées par celui-ci. (Ces personnes doivent actuellement se plier aux règles sur le dessaisissement au même titre que les titulaires nommés par le gouverneur en conseil.)

(Chapitre 9)

I. Conjoints

La clarification des lignes directrices actuelles concernant les biens et les activités du conjoint et des autres membres de la famille des intéressés devra être incorporée dans les règles de procédure visant à minimiser les conflits d'intérêts ainsi que dans les codes complémentaires en application dans les ministères, les organismes et les sociétés de la Couronne. Aucun bien ne saurait être transféré à un conjoint ou à un membre de la famille dans le seul but d'éviter l'application d'une règle de procédure.

(Chapitre 11)

J. Activités après-mandat

Le Code d'éthique devra comprendre l'énoncé suivant: À l'expiration de leur mandat, les titulaires de charges publiques ont le devoir d'agir de façon à ne laisser planer aucun doute quant à la probité et à l'impartialité de l'appareil gouvernemental et à ne diminuer d'aucune façon la confiance du public dans l'intégrité du gouvernement.

Les restrictions concernant l'application de cette disposition du code devront être aussi peu nombreuses et aussi précises que possibles de façon à faciliter les déplacements entre les secteurs public et privé et à reconnaître la différence entre les ministres et les titulaires non élus de charges publiques quant aux circonstances entourant leur départ.

Aux fins de l'application de ce qui précède, les règles de procédure visant à minimiser les conflits d'intérêts devront prescrire des délais (période de transition) que les intéressés seront tenus de respecter avant 1) d'accepter un poste d'adminis-

trateur, 2) d'agir à titre de représentant, 3) d'utiliser de l'information confidentielle et 4) de faire volte-face concernant certaines questions qui relevaient de leurs compétences lorsqu'ils occupaient une charge publique.

Dans le cas de transactions entre d'anciens fonctionnaires et le gouvernement, ce sont les titulaires en poste qui seront clairement chargés d'éviter tout traitement préférentiel.

Les anciens titulaires de charges publiques devront avoir le droit de présenter au Conseiller en éthique tous les détails se rapportant à l'offre qu'ils ont reçue d'occuper un poste dans le secteur privé et de demander que la période de transition précitée soit levée ou modifiée pourvu que ladite offre ne porte nullement atteinte à l'intégrité du gouvernement. Toutes les demandes et décisions devront être formulées par écrit et rendues publiques.

(Chapitre 14)

K. Activités politiques des fonctionnaires

Les restrictions concernant les activités politiques et les déclarations publiques des fonctionnaires devront, en principe, demeurer inchangées. Elles devront toutefois figurer dans le nouveau Code d'éthique et la responsabilité administrative à cet égard devra désormais être confiée au Bureau de l'éthique dans le secteur public plutôt qu'au Conseil du Trésor et à la Commission de la Fonction publique.

Les dispositions de l'article 32 de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique devront désormais figurer dans la nouvelle Loi sur l'éthique dans le secteur public. Le Bureau de l'éthique dans le secteur public sera dès lors responsable des demandes présentées par des titulaires de charges publiques non élus pour obtenir un congé à des fins politiques.

(Chapitre 15)

L. Intervention du Parlement

Le Parlement devra adopter une Loi sur l'éthique dans le secteur public. Cette loi devra assujettir tous les membres du secteur public fédéral au Code d'éthique, porter création du Bureau de l'éthique dans le secteur public, conférer à certaines personnes le droit de promulguer, sous forme de règlements, des règles de procédure visant à minimiser les conflits d'intérêts, et régler certains problèmes de procédures dans les sociétés de la Couronne et les organismes quasi judiciaires.

(Chapitre 18)

M. Contrats d'engagement

Afin de donner force de loi au Code d'éthique, son application devra faire partie des conditions établies dans les contrats d'engagement offerts par le gouvernement du Canada.

(Chapitre 18)

ANNEXE A

Témoignages

Nous voulons exprimer notre gratitude aux fonctionnaires du Bureau du Conseil privé, notamment André Bissonnette, premier conseiller en gestion du personnel; Jim Millar, chef, Nominations supérieures et ressources humaines; Joseph Cullen et Huguette Messier, agents du Conseil privé.

Les avis juridiques du ministère de la Justice et les recherches qui y ont été effectuées nous ont été d'un grand secours et nous voulons en remercier John Tait, sous-ministre adjoint, Droit public; D. Martin Low, avocat général, Droits de la personne; John Scratch, conseiller juridique, Droits de la personne; Gérard Bertrand, premier conseiller législatif; Walter Regan, conseiller juridique supérieur; John Milligan, conseiller général, Contentieux; Steven Skelly, sous-ministre adjoint, Contentieux; Henry Molot, conseiller général, Consultation et droit administratif; James O'Reilley, étudiant en droit, Section des poursuites pénales; et Charles Marvin, directeur de la recherche, Projet de réforme du droit administratif.

J.L. Manion, secrétaire du Conseil du Trésor et Robin Hacquoil, chef, Groupe des politiques et des procédures, Direction de la politique du personnel nous ont prêté leur concours.

La Commission de la Fonction publique nous a également fourni des renseignements précieux et nous voulons souligner plus particulièrement l'aide que nous ont fournie M. Edgar Gallant, son président et la commissaire Jennifer McQueen. Nous voulons aussi remercier Anita Szlazak, ancienne commissaire qui est maintenant directrice exécutive du Bureau des jeux olympiques d'hiver de 1988, gouvernement du Canada.

La Commission de réforme du droit nous a aidé en nous expliquant les études qui y ont été effectuées dans plusieurs domaines couverts par notre rapport. Nous en remercions Alan Reid, commissaire; Joan Arnold, consultante et Mario Bouchard, coordonnateur, Section du droit administratif.

Nous tenons à remercier ceux qui ont donné de leur temps en assistant à des audiences et en présentant des exposés sur les questions relatives aux conflits d'intérêt. Parmi ceux-ci, on compte des particuliers et des représentants d'entreprises du secteur privé. Les personnes interrogées qui sont actuellement dans le secteur public ou qui en ont déjà fait partie sont les suivantes: l'honorable Lincoln Alexander, ancien ministre du Travail; James P. Bruce, sous-ministre adjoint, Service de l'environnement atmosphérique, Environnement Canada; Robert B. Bryce, ancien greffier du Conseil privé; l'honorable J. Judd

Buchanan, ancien ministre d'État chargé des Sciences et de la Technologie; l'honorable Iona Campagnolo, ancien ministre d'État à la Condition physique et au Sport amateur; Edmund Clark, secrétaire associé du Conseil du Trésor; Sylvain Cloutier, président, Société pour l'expansion des exportations; James C. Corkery, président-directeur général, Monnaie royale canadienne; l'honorable Barnett J. Danson, ancien ministre de la Défense nationale; l'honorable Robert R. de Cotret, ancien ministre d'État au Développement économique; Paul W. Dick, député; Geoffrey C. Edge, président, Office national de l'énergie; David C. Elder, directeur, Direction de la gestion du groupe exécutif et de la coordination des détachements, ministère des Affaires extérieures; Keith Evans, ministère de la Justice; R. Gordon L. Fairweather, président, Commission canadienne des droits de la personne; l'honorable Alastair W. Gillespie, ancien ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources; James Gillies, doyen de la Faculté des études en administration, Université York et ancien député; l'honorable Heward Grafftey, ancien ministre d'État chargé des Sciences et de la Technologie; James F. Grandy, ancien sous-ministre, ministère de l'Industrie et du Commerce; James G. Harris, sous-ministre adjoint, Direction du personnel, ministère des Affaires extérieures; Ivan L. Head, président, Centre de recherches pour le développement international; l'honorable Céline Hervieux-Payette, ministre d'État à la Jeunesse; Paul Labbé, président, Office canadien pour un renouveau industriel; J. Maurice LeClair, président Chemins de fer Nationaux; l'honorable Edward C. Lumley, ministre de l'Industrie et du Commerce; Marcel Massé, sous-secrétaire d'État aux Affaires extérieures; R.K. McLeod, fonctionnaire, Transports Canada; John Meisel, ancien président, Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes; C.R. Nixon, ancien sous-ministre de la Défense nationale; sénateur Michael Pitfield, ancien greffier du Conseil privé; l'honorable John M. Reid, député; Simon S. Reisman, ancien sous-ministre des Finances; le juge Margaret Rideout, coordonnateur national des juges de la citoyenneté; Donald K. Smith, directeur général, Service de l'environnement atmosphérique, Environnement Canada; William Teron, ancien président, Société canadienne d'hypothèques et de logement; Max Vermij, Transports Canada; Ramsey Withers, sous-ministre, Transports Canada; et John R. Woods, directeur exécutif, Conseil canadien des normes.

Notre étude du secteur privé nous a mis en contact avec des représentants de diverses professions et nous avons ainsi rencontré Robert McKercher, président, Claude Thompson, vice-président et Robert Wells, trésorier de l'Association du Barreau canadien.

Nous avons également colligé tous les codes d'éthique actuellement en vigueur dans la Fonction publique et dans les sociétés de la Couronne. Ces codes ont été analysés en fonction des données additionnelles fournies par des fonctionnaires quant à

l'application des règles relatives aux conflits d'intérêts dans leur domaine de responsabilité. Ces personnes sont les suivantes: Liliana I. Birtz, conseiller général et secrétaire de la société, Société canadienne d'hypothèques et de logement; Docteur Pierre Bois, président, Conseil de recherches médicales du Canada; J.P. Connell, sous-ministre, Agriculture Canada; D.B. Dewar, sous-ministre, ministère de la Défense nationale; Léo A. Dorais, vice-président et secrétaire général, Musées nationaux du Canada; T.D. Finn, directeur exécutif, Groupe de transition chargé des renseignements pour la sécurité, Solliciteur général du Canada; Fred E. Gibson, solliciteur général adjoint, Solliciteur général du Canada; R.J. Giroux, sous-ministre, Revenu Canada (Douanes et Accise); R.M. Hammond, surintendant, Département des Assurances Canada; J.H. Jennekens, président, Commission de contrôle de l'énergie atomique; W.A. Kennett, inspecteur général des banques, ministère des Finances Canada; Larkin Kerwin, président, Conseil national de recherches du Canada; Maurice Lafontaine, sous-ministre, Affaires indiennes et du Nord Canada; Gaétan Lussier, sous-ministre et président, Emploi et Immigration Canada; l'honorable Donald S. Macdonald, président, Commission royale d'enquête sur l'union économique et les perspectives de développement pour le Canada; J.A.H. Mackay, sous-ministre, Travaux publics Canada; G.M. MacNabb, président, Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada; G.W. McPherson, président du conseil d'administration, Ports Canada; Robert C. Montreuil, président, Société canadienne d'hypothèques et de logement; Gordon Osbaldeston, greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet; W.R. Outerbridge, président, Commission nationale des libérations conditionnelles; George Post, sous-ministre, ministère de la Consommation et des Corporations; Robert Rabinovitch, sous-ministre, ministère des Communications; David W. Slater, président, Conseil économique du Canada; Stuart L. Smith, président, Conseil des sciences du Canada; et Gus Sonneveld, président intérimaire, Office canadien des provendes.

Certaines sociétés de la Couronne ont bien voulu répondre à nos demandes d'information. Nous voulons donc remercier Elix H. Anderson, président, Société du crédit agricole Canada; H.A. Anderson, président, Commission du port Alberni; Gordon Atherley, président-directeur général, Centre canadien d'hygiène et de sécurité au travail; Jacques Auger, président-directeur général exécutif, Ports Canada; G.A. Berger, sous-ministre adjoint, Secteur des opérations, Approvisionnements et Services Canada, et président, Corporation de disposition des biens de la Couronne; Laurent A. Bergeron, président, Les Arsenaux canadiens Limités; A.G. Bland, président, Construction de défense Canada; R.L. Boileau, gestionnaire, Recherche et administration, Canadien National; Chris Brown, président, Commission du port de Fraser; Ian Brown, gérant général, Commissaire du port de Toronto; Guy Coderre, vice-président des ressources humaines et de l'administration, Société Radio-Canada;

Howard E. Cohen, gérant général, Corporation du port; George W. Colquhoun, gérant du port, Commission du port de North Fraser; Jean-Claude Delorme, président-directeur général, Téléglobe Canada; James Donnelly, président, Énergie atomique du Canada Limitée; J.T. Dunn, président-directeur général, Société de commercialisation du poisson d'eau douce; Arthur F. Earle, conseiller du président, Corporation d'investissements au développement du Canada; W.H. Hopper, président-directeur général, Petro-Canada; Gorse Howarth, président, Corporation commerciale canadienne; R.A. Hubber-Richard, président, Administration de pilotage du Pacifique; W.E. Jarvis, commissaire en chef, Commission canadienne du blé; A.D. Latter, président, Administration de pilotage de l'Atlantique; Guy A. Lavigueur, président, Banque fédérale de développement; D.J.A. MacSween, directeur général, Centre national des Arts; Wilfrid Ménard, secrétaire, Administration de pilotage des Laurentides; P. Morrison, secrétaire, Commission d'énergie du Nord canadien; W.A. O'Neil, président, Voie maritime du Saint-Laurent; Francine Vallée Ouellet, secrétaire de la société, Air Canada; Ed Provost, président, Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne; Marion Ricci, gestionnaire, secrétariat de la présidence, Centre canadien d'hygiène et de sécurité au travail; J. Smith, président, Commission d'énergie du Nord canadien; J.W. Snell, secrétaire, Commission canadienne du blé; Fernand Tremblay, président, Commission des champs de bataille nationaux; Michael Warren, président-directeur général, Société des postes du Canada, et William E. Wells, président, Office canadien du poisson salé.

Notre directeur exécutif, M. Boyer, a participé à la quatrième conférence annuelle de l'"Office of the Government Ethics" à Washington, D.C., le 4 octobre 1983 et à la cinquième conférence annuelle du "Council on Governmental Ethics Laws" à Montgomery (Alabama) du 7 au 9 décembre 1983. Il s'est ainsi renseigné sur l'expérience des Américains en ce domaine et sur les différentes façons d'aborder les problèmes de conflits d'intérêts. M. Boyer, accompagné de M. Robert Boyle, sous-registraire général adjoint, a rencontré M. Allan Gotlieb, ambassadeur du Canada et des hauts fonctionnaires américains à Washington, notamment M. David Martin, directeur du "Office of Government Ethics", Washington, et certains de ses employés et son honneur le juge Walter B. Tamm, président du "Judicial Ethics Committee" américain. Maître Jane S. Ley, juriste de l'"Office of Government Ethics", nous a fourni des renseignements et des conseils inestimables et nous a mis en contact avec les fonctionnaires d'autres États, aussi responsables de questions d'éthique.

Nous voulons également souligner l'empressement des hauts officiels de plusieurs États à nous communiquer de la documentation sur leurs lois et politiques, notamment R. Roth Judd, directeur exécutif, "Ethics Board," Wisconsin; Gordon B.

Nash jr, président du "Board of Ethics" de l'Illinois; Lawrence A. Gonzalez, directeur exécutif, "Commission on Ethics," Floride; Susan M. Harrigan, "Political Fair Practices Commission," Californie; Richard J. Murphy, directeur, "Executive Commission on Ethical Standards", New Jersey; Scott A. Weiner, directeur exécutif, "Election Law Enforcement Commission", New Jersey; Melvin G. Cooper, directeur exécutif, "State Ethics Commission", Alabama; Catherine O.Y. Chang, directrice exécutive, "State Ethics Commission", Hawaii.

À l'échelle provinciale, nous avons reçu l'aide de certains titulaires de charges publiques responsables des politiques relatives aux conflits d'intérêts ou bien informés sur celles-ci, notamment Warren Bailie, directeur des élections de l'Ontario et membre de l'exécutif du "Council on Governmental Ethics Laws"; Gordon H. Aiken, président de l'"Ontario Commission on Election Contributions and Expenses"; Robert J. Fleming, directeur de l'Administration de la Législature de l'Ontario; Pierre-F. Côté, Directeur général des élections et Président de la Commission de la représentation électorale du Québec.

D'autres fonctionnaires provinciaux nous ont particulièrement aidé en nous communiquant de l'information sur les lois et pratiques relatives aux conflits d'intérêts qui sont actuellement en vigueur au niveau provincial et municipal. Ce sont l'honorable A.R. Adam, ministre des Affaires municipales, province du Manitoba; Louis Bernard, secrétaire général du Conseil exécutif, gouvernement de la Saskatchewan; Rosalie Curran, secrétaire, ministère des Affaires municipales; gouvernement de Terre-Neuve; W.S. Deacon, agent de relations intergouvernementales, Bureau du Conseil exécutif, gouvernement du Yukon; George de Rappard, sous-ministre, Conseil exécutif, province du Manitoba; J.M. Fleming, directeur, Direction des services municipaux, Affaires municipales de l'Alberta; Dave Gairns, directeur des services municipaux, ministère des Affaires municipales et communautaires, gouvernement du Yukon; Gerald B. Hawkins, directeur, Services municipaux, ministère des affaires municipales, Nouveau-Brunswick; David W. Jennings, Directeur des relations de travail, Conseil du Trésor, gouvernement du Nouveau-Brunswick; Norm Macleod, chef, Division des affaires municipales, gouvernement local des Territoires du Nord-Ouest; Harry A. Nason, greffier du Conseil exécutif et secrétaire du Cabinet, gouvernement du Nouveau-Brunswick; John H. Parker, commissaire, gouvernement des Territoires du Nord-Ouest; Judith Robertson, conseiller en politique de gestion, Section de la gestion administrative, Direction de la politique de gestion municipale, ministère des Affaires municipales et du logement, gouvernement de l'Ontario; Marilyn T. Singer, secrétaire exécutive du ministre des Affaires municipales, province de la Nouvelle-Écosse; H.D. Spray, sous-ministre, Cabinet du Conseil exécutif, gouvernement du Yukon; Edward Stewart, greffier du Conseil exécutif, gouvernement de l'Ontario; David A. Vardy,

greffier du Conseil exécutif et secrétaire du Cabinet,
gouvernement de Terre-Neuve; Tor K. Veltheim, président,
Commission de la Fonction publique de la Saskatchewan,
gouvernement de la Saskatchewan; et Blenus Wright, sous-procureur
général adjoint, ministère du Procureur général, gouvernement de
l'Ontario.

ANNEXE B

MINISTÈRES ET ORGANISMES GOUVERNEMENTAUX
AYANT UN CODE D'ÉTHIQUE COMPLÉMENTAIRE

(Nota: Depuis que nous avons compilé les codes de ces ministères, la réorganisation du gouvernement a amené une intégration de certains d'entre eux.)

Administration des terres destinées aux anciens combattants, directeur
Administration du pipe-line du Nord
Administration du rétablissement agricole des Prairies
Agence d'examen de l'investissement étranger
Agence canadienne de développement international
Archives publiques du Canada
Bibliothèque nationale du Canada
Bureau des relations fédérales-provinciales
Bureau des services juridiques des pensions
Bureau du Conseil privé
Bureau du directeur des faillites
Bureau du vérificateur général du Canada
Cabinet du secrétaire du gouverneur général
Centre de la sécurité des télécommunications
Commission canadienne des droits de la personne
Commission canadienne des grains
Commission canadienne des pensions
Commission canadienne des transports
Commission canadienne du lait
Commission d'appel de l'immigration
Commission d'appel des pensions
Commission de contrôle de l'énergie atomique
Commission de la Capitale nationale
Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada
Commission d'énergie du Nord canadien
Commission de réforme du droit du Canada
Commission de réforme du droit
Commission de révision de l'impôt (Cour canadienne de l'impôt)
Commission des allocations aux anciens combattants
Commission des pratiques restrictives du commerce
Commission des relations du travail dans la Fonction publique
Commission du tarif
Conseil consultatif de recherches sur les pêcheries et les océans
Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes
Conseil de recherches en sciences humaines du Canada
Conseil du Trésor (Bureau du Contrôleur général)
Conseil du Trésor (Secrétariat)
Conseil économique du Canada

Cour Suprême, Personnel
Département d'Etat au développement économique
Département d'Etat aux sciences et à la technologie
Directeur de l'établissement des soldats
Gendarmerie royale du Canada (civils)
Greffier de la Cour fédérale du Canada
Ministère de la Consommation et des Corporations
Ministère de la Défense nationale (civils)*
Ministère de l'Agriculture
Ministère de la Justice
Ministère de la Santé et du Bien-être social
Ministère de l'Emploi et de l'Immigration
Ministère de l'Energie, des Mines et des Ressources
Ministère de l'Environnement
Ministère de l'Expansion économique régionale
Ministère de l'Industrie et du Commerce
Ministère d'Etat au développement social
Ministère des Affaires extérieures
Ministère des Affaires indiennes et du Nord
Ministère des Affaires des anciens combattants
Ministère des Approvisionnements et Services
Ministère des Communications
Ministère des Finances
Ministère des Pêches et des Océans
Ministère des Transports
Ministère des Travaux publics
Ministère du Revenu national (Douanes et Accise)
Ministère du Revenu national (Impôt)
Ministère du Solliciteur général Canada
Ministère du Travail
Musées nationaux du Canada
Office canadien des provendes
Office de répartition des approvisionnements d'énergie
Office des prix des produits de la pêche
Office national de l'énergie
Office national du film
Secrétariat d'Etat
Secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes
Service canadien des pénitenciers (Service correctionnel du Canada
Statistique Canada

*Le ministère de la Défense nationale a également un code complémentaire pour les membres des Forces armées canadiennes.

Sociétés de la Couronne ayant un code d'éthique complémentaire

Administration de la voie maritime du St-Laurent
Administration de pilotage des Laurentides
Air Canada
Banque du Canada
Banque fédérale de développement
Centre canadien d'hygiène et de sécurité du travail
Centre de recherches pour le développement international
Chemins de fer nationaux du Canada
Commission canadienne du blé
Commission d'énergie du Nord canadien
Commission des champs de bataille nationaux
Commission du port d'Oshawa
Conseil des arts du Canada
Construction de défense (1951) Limitée
Corporation commerciale canadienne
Corporation de disposition des biens de la Couronne
Corporation du Centre national des Arts
Corporation d'investissements au développement du Canada
Eldorado Nucléaire Limitée
Energie atomique du Canada Limitée
Office de commercialisation du poisson d'eau douce
Petro Canada
Ports Canada
Société canadienne des brevets et d'exploitation Limitée
Société canadienne d'hypothèques et de logement
Société de développement de l'industrie cinématographique
canadienne
Société de développement du Cap Breton
Société des postes du Canada
Société du crédit agricole
Société pour l'expansion des exportations
Société Radio-Canada

ANNEXE C

LÉGISLATION, LIGNES DE CONDUITE ET POLITIQUE EN MATIÈRE DE
CONFLITS D'INTÉRÊTS

A. DISPOSITIONS DU CODE CRIMINEL

Article 108 - Corruption de fonctionnaires judiciaires, etc.

108. (1) Est coupable d'un acte criminel et passible d'un emprisonnement de quatorze ans, quiconque,

- a) occupant une charge judiciaire ou étant membre du Parlement du Canada ou d'une législature, par corruption
 - i) accepte ou obtient,
 - ii) convient d'accepter, ou
 - iii) tente d'obtenir,

de l'argent, une contrepartie valable, une charge, une place ou un emploi pour lui-même ou pour une autre personne à l'égard d'une chose qu'il a faite ou omise ou qu'il doit faire ou omettre en sa qualité officielle;
ou

- b) donne ou offre, par corruption, à une personne qui occupe une charge judiciaire ou qui est membre du Parlement du Canada ou d'une législature, de l'argent, une contrepartie valable, une charge, une place ou un emploi à l'égard d'une chose qu'elle a accomplie ou omise ou qu'elle doit accomplir ou omettre, en sa qualité officielle, pour lui ou toute autre personne.

(2) Nulle procédure contre une personne qui occupe une charge judiciaire ne doit être intentée sous le régime du présent article sans le consentement écrit du procureur général du Canada.

Article 110 - Fraudes envers le gouvernement

110. (1) Commet une infraction, quiconque,

- a) directement ou indirectement,
 - i) donne, offre ou convient de donner ou d'offrir à un fonctionnaire ou à un membre de sa famille ou à toute personne au profit d'un fonctionnaire, ou
 - ii) étant fonctionnaire, exige, accepte ou offre ou convient d'accepter de quelqu'un, pour lui-même ou

un prêt, une récompense, un avantage ou un bénéfice de quelque nature que ce soit en considération d'une collaboration, d'une aide, d'un exercice d'influence ou d'un acte ou omission concernant

iii) la conclusion d'affaires avec le gouvernement ou un sujet d'affaires ayant trait au gouvernement, ou

iv) une réclamation contre Sa Majesté ou un avantage que Sa Majesté a l'autorité ou le droit d'accorder,

que, de fait, le fonctionnaire soit en mesure ou non de collaborer, d'aider, d'exercer une influence ou de faire ou omettre ce qui est projeté, selon le cas;

b) traitant d'affaires avec le gouvernement, paye une commission ou récompense ou confère un avantage ou un bénéfice de quelque nature à un employé ou fonctionnaire du gouvernement avec lequel il traite, ou à un membre de sa famille ou à toute personne au profit de l'employé ou fonctionnaire, à l'égard de ces relations d'affaires, à moins d'avoir obtenu, du chef de la division du gouvernement avec laquelle il traite, un consentement écrit dont la preuve lui incombe;

c) étant fonctionnaire ou employé du gouvernement, exige, accepte ou offre ou convient d'accepter d'une personne qui a des relations d'affaires avec le gouvernement une commission, une récompense, un avantage ou un bénéfice de quelque nature, directement ou indirectement, par lui-même ou par l'intermédiaire d'un membre de sa famille ou de toute personne à son profit, à moins d'avoir obtenu, du chef de la division de gouvernement qui l'emploie ou dont il est fonctionnaire, un consentement écrit dont la preuve lui incombe;

d) ayant ou présentant avoir de l'influence auprès du gouvernement ou d'un ministre du gouvernement, ou d'un fonctionnaire, exige, accepte ou offre ou convient d'accepter pour lui-même ou pour une autre personne une récompense, un avantage ou un bénéfice de quelque nature en considération d'une collaboration, d'une aide, d'un exercice d'influence ou d'un acte ou d'une omission concernant

i) une chose mentionnée au sous-alinéa a)(iii) ou (iv), ou

ii) la nomination d'une personne, y compris lui-même, à une charge;

- e) offre, donne ou convient d'offrir ou de donner à un ministre du gouvernement ou à un fonctionnaire, une récompense, un avantage ou un bénéfice de quelque nature en considération d'une collaboration, d'une aide, d'un exercice d'influence ou d'un acte ou d'une omission concernant
 - i) une chose mentionnée au sous-alinéa a)(iii) ou (iv), ou
 - ii) la nomination d'une personne, y compris lui-même, à une charge; ou
- f) ayant présenté une soumission en vue d'obtenir un contrat avec le gouvernement,
 - i) donne, offre ou convient de donner à une autre personne qui a présenté une soumission, ou à un membre de sa famille, ou à une autre personne à son profit, une récompense, un avantage ou un bénéfice de quelque nature en considération du retrait de la soumission de cette personne, ou
 - ii) exige, accepte ou convient d'accepter, d'une autre personne qui a présenté une soumission, une récompense, un avantage ou un bénéfice de quelque nature en considération du retrait de sa soumission.

(2) Commet une infraction, quiconque, afin d'obtenir ou de retenir un contrat avec le gouvernement, ou comme condition expresse ou tacite d'un tel contrat, directement ou indirectement souscrit, donne ou convient de souscrire ou de donner à quelque personne une contrepartie valable

- a) en vue de favoriser l'élection d'un candidat ou d'un groupe ou d'une classe de candidats au Parlement du Canada ou à une législature, ou
- b) avec l'intention d'influencer ou d'affecter de quelque façon le résultat d'une élection tenue pour l'élection de membres du Parlement du Canada ou d'une législature.

(3) Quiconque commet une infraction prévue au présent article est coupable d'un acte criminel et passible d'un emprisonnement de cinq ans.

Article 297 - Employé public qui refuse de remettre des biens

297. Est coupable d'un acte criminel et passible d'un emprisonnement de quatorze ans, quiconque, étant ou ayant été employé au service de Sa Majesté du chef du Canada ou d'une province, ou au service d'une municipalité, et chargé, en vertu de cet emploi, de

la réception, de la garde, de la gestion ou du contrôle d'une chose, refuse ou omet de remettre cette chose à une personne qui est autorisée à la réclamer et qui, effectivement, la réclame.

Article 357 - Faux relevé fourni par un fonctionnaire public

357. Est coupable d'un acte criminel et passible d'un emprisonnement de cinq ans, quiconque, étant chargé de la réception, garde ou gestion de quelque partie des revenus publics, fournit sciemment un faux état ou relevé

- a) de deniers perçus par lui ou confiés à sa garde, ou
- b) de tout solde de deniers entre ses mains ou sous son contrôle.

Article 682 - Vacance d'un poste public

682. (1) Tout emploi public, notamment une fonction relevant de la Couronne, devient vacant dès que son titulaire a été déclaré coupable d'un acte criminel et condamné en conséquence à un emprisonnement de plus de cinq ans.

(2) Tant qu'elle n'a pas subi la peine qui lui est infligée ou la peine y substituée par une autorité compétente ou qu'elle n'a pas reçu de Sa Majesté un pardon absolu, une personne visée par le paragraphe (1) est incapable d'occuper une fonction relevant de la Couronne ou un autre emploi public, ou d'être élue, de siéger ou de voter comme membre du Parlement du Canada ou d'une législature, ou d'exercer un droit de suffrage.

(3) Nulle personne déclarée coupable d'une infraction visée par l'article 110, ... n'a qualité, après cette déclaration de culpabilité, pour passer un contrat avec Sa Majesté ou pour recevoir quelque avantage en vertu d'un contrat entre Sa Majesté et toute autre personne ou pour occuper une fonction relevant de Sa Majesté.

(3.1) La personne visée au paragraphe (3) peut, avant que lui soit accordé le pardon prévu à l'article 4 de la Loi sur le casier judiciaire, demander au gouverneur en conseil d'être rétablie dans les droits dont elle est privée en application de ce paragraphe.

(3.2) Sur demande présentée conformément au paragraphe (3.1), le gouverneur en conseil peut ordonner que le demandeur soit rétabli dans tout ou partie des droits dont il est privé en application du paragraphe (3) aux conditions qu'il estime souhaitables dans l'intérêt public.

B. INFRACTIONS CRIMINELLES EN VERTU D'AUTRES LOIS

1) Loi de 1976 sur l'immigration

Article 98 - Infractions relatives aux agents d'immigration et arbitres

98. Toute personne

- a) qui, ayant la qualité d'agent d'immigration ou d'arbitre, établit ou délivre délibérément un document faux, fait à dessein une fausse déclaration dans une affaire entrant dans le cadre des fonctions que lui confère la présente loi, reçoit ou accepte de recevoir un pot-de-vin ou autre avantage dans le cadre d'une telle affaire ou encore incite ou encourage une personne à en accepter, ou manque délibérément aux obligations que lui impose la présente loi,
- b) qui, ayant la qualité d'agent d'immigration ou d'arbitre, enfreint la présente loi ou les règlements, ou incite, aide ou encourage délibérément une autre personne à les enfreindre, ou fait des tentatives à cet effet,
- c) qui donne, offre ou promet un pot-de-vin ou autre avantage quelconque à un agent d'immigration ou à un arbitre pour l'inciter de quelque manière à manquer aux obligations que la présente loi lui impose, ou conclut un accord ou un arrangement avec un tel fonctionnaire dans le même but,
- d) qui se fait passer pour un agent d'immigration ou un arbitre ou adopte ou utilise un nom, un titre, un uniforme, des attributs ou une attitude susceptibles de faire accroire qu'elle est un agent d'immigration ou un arbitre, ou
- e) qui gêne ou entrave l'action d'un agent d'immigration ou d'un arbitre dans l'exercice des fonctions que lui confère la présente loi,

commet une infraction et est passible,

- f) sur déclaration de culpabilité par suite d'une procédure par voie d'acte d'accusation, d'une amende de dix mille dollars au maximum ou d'un emprisonnement d'une durée maximale de cinq ans, ou des deux peines à la fois, ou
- g) sur déclaration sommaire de culpabilité, d'une amende de mille dollars au maximum ou d'un emprisonnement d'une durée maximale de six mois, ou des deux peines à la fois.

Article 99 - Cas non spécialement prévus

99. Toute violation de la présente loi ou des règlements, ordonnances et directives régulièrement établis sous son empire, pour laquelle aucune peine n'est prévue dans la présente loi, constitue, lorsqu'elle est commise sciemment, une infraction punissable, sur déclaration sommaire de culpabilité, d'une amende de mille dollars au maximum ou d'un emprisonnement d'une durée maximale de six mois ou des deux peines à la fois.

2) Loi sur l'administration financière, Partie XI

Article 92 - Infractions

92. Tout fonctionnaire ou individu qui occupe quelque charge ou emploi se rattachant à la perception, à la gestion ou au déboursement de deniers publics, et qui

- a) reçoit quelque rémunération ou récompense pour l'accomplissement d'un devoir de sa charge, sauf ce que prescrit la loi,
- b) conspire ou agit collusoirement avec quelque autre personne dans l'intention de frauder Sa Majesté, ou fournit à quelque personne l'occasion de frauder Sa Majesté,
- c) permet à dessein une contravention à la loi par quelque autre personne,
- d) fait ou signe volontairement une fausse écriture dans un livre, ou fait ou signe volontairement un faux certificat ou rapport dans un cas où il est de son devoir de faire quelque écriture, certificat ou rapport,
- e) ayant connaissance ou étant informé d'une contravention à une loi de revenu par quelque personne, ou d'une fraude commise par quelqu'un au préjudice de Sa Majesté, selon une loi de revenu du Canada, ne signale pas, par écrit, cette connaissance ou information à son supérieur, ou
- f) exige ou accepte, ou cherche à percevoir directement ou indirectement, comme paiement ou don, ou autrement, quelque somme d'argent ou autre chose de valeur, à titre de compromis, arrangement ou règlement d'une accusation ou dénonciation de contravention ou de prétendue contravention à la loi,

est coupable d'un acte criminel et encourt, sur déclaration de culpabilité, une amende d'au plus cinq cents dollars et un emprisonnement durant au plus cinq ans.

Article 93 - Corruption

93. Quiconque

- a) promet, offre ou donne un présent à un fonctionnaire ou à une personne qui remplit une charge ou un emploi se rattachant à la perception, à la gestion ou au déboursement de deniers publics, dans le dessein
 - i) d'influencer sa décision ou sa conduite sur une question ou affaire alors pendante, ou qui, en vertu de la loi, peut lui être soumise en sa qualité officielle, ou
 - ii) d'incliner ce fonctionnaire ou cette personne à commettre, ou à aider ou assister à commettre, quelque fraude sur le revenu, ou à conniver à l'accomplissement d'une telle fraude, à y prendre une part collusoire, à la tolérer ou à en fournir l'occasion, ou
- b) accepte ou reçoit un tel présent,

est coupable d'un acte criminel et encourt, sur déclaration de culpabilité, une amende n'excédant pas trois fois le montant ainsi offert ou accepté, et un emprisonnement durant au plus cinq ans.

3) Loi de 1971 sur l'assurance-chômage - Partie V

Article 114 - Caractère confidentiel des renseignements

114. Ne doivent avoir accès aux renseignements écrits ou verbaux obtenus de quiconque par la Commission en vertu de la présente loi ou d'un règlement y afférent que les employés de la Commission dans l'exercice de leurs fonctions et les autres personnes à qui elle juge souhaitable d'en permettre l'accès. Ni la Commission ni aucun de ses employés ne peuvent être contraints de répondre à une question concernant ces renseignements ni de produire des registres, documents ou autres pièces contenant ces renseignements à titre de preuve dans des procédures sans rapport direct avec l'exécution ou l'interprétation de la présente loi ou des règlements.

Article 123 - Violation de la loi

123. (1) Est coupable d'une infraction quiconque enfreint une disposition de la présente loi ou des règlements ou ne s'y conforme pas.

Article 124 - Infractions en général

124. Quiconque est coupable d'une infraction prévue par la présente loi et pour laquelle aucune pénalité n'est prévue est passible, sur déclaration sommaire de culpabilité, d'une amende de cinq cents dollars au plus ou d'un emprisonnement de six mois au plus ou de l'une et l'autre peine.

4) Loi de l'impôt sur le revenu - Partie XV

Article 241 - Communication des renseignements

241. (1) Sauf comme l'autorise le présent article, aucun fonctionnaire ni aucune personne autorisée ne doit

- a) sciemment communiquer ni sciemment permettre que soit communiqué à quiconque un renseignement obtenu par le Ministre ou en son nom aux fins de la présente loi, ni
- b) sciemment permettre à quiconque d'examiner tout livre, registre, écrit, déclaration ou autres documents obtenus par le Ministre ou en son nom aux fins de la présente loi, ou d'y avoir accès.

"(9) Quiconque,

- a) étant un fonctionnaire ou une personne autorisée, contrevient aux dispositions du paragraphe (1), ou
- b) à qui un renseignement a été fourni en conformité du paragraphe (4), qui utilise ce renseignement, le communique ou permet qu'il soit communiqué à toute fin autre que celle pour laquelle il a été fourni,

est coupable d'une infraction et passible sur déclaration sommaire de culpabilité d'une amende d'au plus \$1,000 ou d'un emprisonnement d'au plus 2 mois, ou à la fois de l'amende et de l'emprisonnement."

C. RESPONSABILITÉ CIVILE EN VERTU DE CERTAINES LOIS

1) Loi sur l'administration financière, Partie XI

Article 89 - Avis aux personnes qui ne rendent pas des deniers publics

89. (1) Chaque fois que le receveur général a lieu de croire qu'une personne

- a) a reçu des deniers pour Sa Majesté et ne les a pas dûment versés,
- b) a reçu des deniers dont elle doit rendre compte à Sa Majesté et n'en a pas dûment rendu compte, ou

- c) a en main des deniers publics applicables à une fin quelconque et ne les y a pas dûment appliqués,

il peut faire signifier à cette personne ou, si elle est décédée, à son représentant, un avis lui enjoignant, dans le délai, après la signification de l'avis, que mentionne ce dernier, de verser dûment ces deniers, d'en rendre dûment compte ou de les appliquer de la manière voulue, selon le cas, et de transmettre au receveur général les pièces justificatives appropriées attestant qu'il en a été ainsi fait.

(2) Lorsqu'une personne a omis de se conformer à un avis qui lui a été signifié en vertu du paragraphe (1), dans le délai y fixé, le receveur général doit spécifier un compte entre cette personne et Sa Majesté, indiquant le montant d'argent qui n'a pas été dûment versé, dont il n'a pas été dûment rendu compte ou qui n'a pas été appliqué de la manière voulue, selon le cas, et, à la discrétion du receveur général, portant en totalité ou en partie un intérêt au taux de cinq pour cent l'an à compter de la date que détermine le receveur général, et, dans toutes procédures en recouvrement de cet argent, une copie du compte spécifié par le receveur général, qu'il a certifiée, constitue une preuve que le montant y énoncé, ainsi que les intérêts, sont dus et payables à Sa Majesté, sans preuve de la signature du receveur général ou de son caractère officiel, et sans autre preuve à cet égard, et ledit montant ainsi que les intérêts peuvent être recouverts comme dette envers Sa Majesté.

Article 90 - Preuve

90. Lorsqu'il apparaît

- a) des livres ou comptes tenus par une personne, ou dans le bureau d'une personne, employée à la perception ou gestion du revenu,
- b) de tout compte rendu par cette personne, ou
- c) de son admission écrite ou de son aveu écrit,

que cette personne, en vertu de sa charge ou de son emploi, a reçu de l'argent appartenant à Sa Majesté et a refusé ou négligé de le verser aux personnes voulues et aux époques réglementaires, un affidavit portant sur ces faits, souscrit par toute personne qui les connaît, constitue, dans les procédures en recouvrement de cet argent, une preuve des faits y énoncés.

Article 91 - Responsabilité des pertes

91. Si, en raison d'un acte illégal, d'une négligence volontaire de ses devoirs ou d'une insouciance flagrante par une personne employée à la perception ou réception de deniers publics, une somme d'argent se trouve perdue pour Sa Majesté, cette personne est responsable de la somme ainsi perdue comme si elle l'eût perçue et reçue, et ladite somme peut être recouvrée d'elle comme si elle l'avait perçue et reçue.

D. DISPOSITIONS LÉGISLATIVES PORTANT SUR LES CONFLITS D'INTÉRÊTS

1. Loi sur l'Office national de l'énergie

Voici le texte intégral du paragraphe 3(5) de la Loi sur l'Office national de l'énergie cité dans le rapport:

Article 3(5) Une personne ne peut être nommée ni demeurer membre de l'Office si elle n'est pas un citoyen canadien ou si, en qualité de propriétaire, actionnaire, administrateur, fonctionnaire, associé ou d'autre façon, elle se livre à l'entreprise de production, vente, achat, transmission, exportation ou importation d'hydrocarbures ou de force motrice, ou si elle en pratique autrement le commerce, ou si elle détient quelque obligation, debenture ou autre titre d'une compagnie.

E. DISPOSITIONS RELATIVES AUX CONFLITS D'INTERETS DES PARLEMENTAIRES

1) Règlement de la Chambre des communes

Règle 14. Aucun député n'a le droit de voter sur une question dans laquelle il a un intérêt pécuniaire direct, et le vote de tout député ainsi intéressé doit être rejeté.

Règle 83. Le fait d'offrir de l'argent ou quelque autre avantage à un député à la Chambre des communes, en vue de favoriser toute opération pendante ou devant être conduite au Parlement, constitue un délit qualifié de "high crime and misdemeanour" et tend à la subversion de la Constitution.

Règle 84. S'il appert qu'une personne a été élue et déclarée élue député à la Chambre des communes, ou a cherché à l'être, par l'emploi de moyens de corruption ou d'autres tractations malhonnêtes, la Chambre usera de la plus grande rigueur envers tout individu qui aura volontairement pris part à ces manoeuvres.

2) Jurisprudence parlementaire de Beauséjour (1978).

Article 824 - Offres d'argent

824. L'article 76 du Règlement est fondé sur une résolution adoptée par le Parlement d'Angleterre le 2 mai 1695. "Dans l'esprit de la présente résolution, l'offre d'argent en vue d'influer sur un député dans quelque délibération de la Chambre ou d'un comité a été considérée comme atteinte au privilège, car elle constitue une insulte, non seulement au député lui-même, mais aussi à la Chambre" (Sir Erskine May, Treatise on the Law, Privileges and Usage of Parliament, 19^e édition, 1976, p. 149).

Article 825 - Acceptation d'argent ou d'honoraires

825. (1) L'article 108 du Code criminel (S.R.C. 1970, ch. C-34) réprime l'acceptation par le député d'une somme d'argent offerte en pot-de-vin.

(2) L'acceptation par les députés d'honoraires pour services professionnels reliés aux délibérations ou aux mesures du Parlement est aussi contraire à l'esprit de cette règle; l'usage parlementaire défend aussi à un député de donner, en qualité d'avocat-conseil rémunéré, un avis motivé sur tout bill privé dont le Parlement est saisi (Sir John Bourinot, Parliamentary Procedure and Practice in the Dominion of Canada, 4^e édition, 1916, pp. 57 et 58).

Article 826 - Corruption électorale

826. Les articles 65 à 90 de la Loi électorale du Canada (S.R.C. 1970, ch. 14, 1^{er} supp.) visent particulièrement tout ce qui touche à la corruption électorale.

3) Loi sur le Sénat et la Chambre des communes

Indépendance du Parlement

(La présente sous-section est connue également comme formant l'annexe 1 des Lignes directrices concernant les conflits d'intérêts à l'intention des ministres de la Couronne, annexe D, A. du présent rapport.)

Députés de la Chambre des communes

10. Sauf les dispositions spéciales qui suivent,

- a) nulle personne qui, y ayant été nommée par la Couronne ou un fonctionnaire du gouvernement du Canada, accepte ou occupe une charge, une commission ou un emploi, d'une nature permanente ou temporaire, au service du gouvernement du Canada, comportant un traitement, des honoraires, gages, allocations, émoluments ou profits quelconques, et

- b) nul shérif, registrateur des titres, greffier de la paix, ou procureur de la Couronne pour un comté de l'une des provinces du Canada,

ne peut être élu député à la Chambre des communes, ni ne peut y siéger ou y voter.

11. Rien à l'article 10 ne rend inéligible au poste de député à la Chambre des communes une personne qui, y ayant été nommée par la Couronne ou un fonctionnaire du gouvernement du Canada, occupe une charge, une commission ou un emploi d'une nature permanente ou temporaire au service du gouvernement du Canada, ni ne la rend inhabile à y siéger ou à y voter, si, par sa commission ou un autre acte de nomination, il est déclaré ou prescrit que cette personne occupe cette charge, cette commission ou cet emploi sans traitement et sans les honoraires, gages, allocations, émoluments ou autres profits quelconques qui y sont attachés.

12. Rien dans la présente loi ne rend une personne inéligible comme membre de la Chambre des communes ou ne la prive du droit d'y siéger ou d'y voter, du fait

- a) qu'elle est un membre des forces de Sa Majesté tandis qu'elle est en activité de service par suite de la guerre, ou
- b) qu'elle est un membre de la force de réserve des Forces canadiennes qui n'est pas en service à plein temps, autre que l'activité de service résultant de la guerre.

13. Nonobstant les dispositions de la présente loi, un député à la Chambre des communes ne doit pas abandonner son siège pour la seule raison qu'il a accepté une charge rémunératrice relevant de la Couronne, si cette charge en est une qui permet au titulaire d'être élu, ou de siéger ou de voter à la Chambre des communes.

14. Une personne ne devient pas, en vertu de la présente loi, inéligible à un poste de député à la Chambre des communes ou ne devient pas inhabile à siéger ou à voter à la Chambre des communes du seul fait qu'elle accepte le paiement de frais de voyage sur les deniers publics du Canada, lorsqu'elle voyage à la demande du gouverneur en conseil, pour les affaires publiques du Canada.

15. Un membre du Conseil privé de la Reine pour le Canada ne devient pas, aux termes de la présente loi, inéligible à un poste de député à la Chambre des communes ou ne devient pas inhabile à siéger ou à voter à la Chambre des communes du seul fait

- a) qu'il occupe une charge comportant un traitement qui est prévu à l'article 4 de la Loi sur les traitements et qu'il touche ce traitement, ou

- b) qu'il est un ministre d'État autre qu'un ministre d'État prévu à l'article 5 de la Loi sur les traitements, ou un ministre sans portefeuille et qu'il touche un traitement afférent à ce poste,

s'il est élu pendant qu'il occupe cette charge ou ce poste ou s'il est député à la Chambre des communes à la date de sa nomination par la Couronne à cette charge ou à ce poste.

16. Est inéligible comme député à la Chambre des communes, et ne peut ni siéger ni voter dans ladite Chambre, quiconque a ou possède, entreprend ou exécute, directement ou indirectement, seul ou avec un autre, par lui-même ou par l'intermédiaire d'un mandataire ou d'un tiers, un contrat ou marché explicite ou implicite, avec ou pour le gouvernement du Canada au nom de la Couronne, ou avec ou pour quelqu'un des fonctionnaires du gouvernement du Canada, en vertu duquel des deniers publics du Canada doivent être payés.

17. Si un député à la Chambre des communes accepte une charge ou commission, ou s'il est partie ou s'intéresse à quelque contrat, marché, service ou ouvrage qui, en vertu de la présente loi, rend une personne inéligible ou inhabile à siéger ou à voter à la Chambre des communes, ou s'il vend sciemment des effets, denrées ou marchandises destinés au gouvernement du Canada ou à quelqu'un de ses fonctionnaires, ou accomplit quelque service pour lui ou pour eux, et pour lesquels il est payé ou il doit être payé des deniers publics du Canada, que ce contrat, ce marché ou cette vente soit explicite ou implicite, et que l'opération soit isolée ou continue, son siège est de ce fait déclaré vacant, et son élection est dès lors nulle.

18. (1) Si une personne inéligible comme député à la Chambre des communes, ou déclarée par la présente loi inhabile à y siéger ou à y voter, ou si quelque personne dûment élue, qui est devenue inhabile à continuer de remplir son mandat, ou de siéger ou de voter, aux termes de l'article 17, y siéger ou y vote ou persiste à y siéger ou à y voter, nonobstant cette inhabilité, elle est passible de ce chef d'une amende de deux cents dollars pour chaque jour où elle a ainsi siégé ou voté.

(2) Cette somme peut être recouvrée de cette personne par quiconque en poursuit le recouvrement devant toute cour de juridiction civile compétente au Canada.

19. Les articles 16, 17 et 18 s'étendent à tout marché, opération ou acte commencé et terminé durant une vacance du Parlement.

20. (1) Dans tout contrat ou marché fait ou conclu avec le gouvernement du Canada, ou avec quelqu'un des fonctionnaires ou ministères du gouvernement du Canada, et dans toute commission acceptée par qui que ce soit de leur part, il est inséré une

condition formelle et explicite qu'aucun député à la Chambre des communes n'est admis à être partie à ce contrat, à ce marché ou à cette commission, ni à participer à aucun des bénéfices ou profits qui en proviennent.

(2) Si une personne qui a conclu ou accepté ou qui conclut ou accepte un contrat, un marché ou une commission de ce genre, admet un ou des députés à la Chambre des communes à y avoir part ou à participer aux bénéfices ou profits qui en résultent, cette personne est passible, pour chaque contravention, d'une amende de deux mille dollars, recouvrable avec dépens dans toute cour compétente, par quiconque en poursuit le recouvrement.

21. La présente loi ne va pas jusqu'à rendre inéligible au poste de député à la Chambre des communes,

- a) un actionnaire d'une compagnie constituée en corporation qui a un contrat ou un marché avec le gouvernement du Canada, à l'exception d'une compagnie qui entreprend l'exécution de travaux publics;
- b) une personne à qui incombe le parachèvement d'une entreprise ou d'un marché explicite ou implicite, par voie de transmission ou pour cause d'expiration de délai, ou par mariage, ou à titre d'héritier, de légataire, d'exécuteur testamentaire ou d'administrateur, avant qu'il se soit écoulé douze mois depuis la date à laquelle cette charge lui est dévolue; ou
- c) un entrepreneur de prêts d'argent, ou de titres pour le paiement d'argent, au gouvernement du Canada, d'autorité du Parlement, à la suite d'adjudication publique, ou concernant l'achat ou le paiement de fonds ou obligations publiques du Canada, à des conditions égales pour tous.

Membres du Sénat

22. (1) Nul membre du Sénat ne doit, ni directement ni indirectement, sciemment et volontairement, être partie à un contrat, ni intéressé dans un contrat, pour l'exécution duquel des deniers publics du Canada sont payables.

(2) Si un membre du Sénat devient sciemment et volontairement partie à ce contrat ou intéressé dans ce contrat, il est passible d'une amende de deux cents dollars pour chaque jour où il continue d'être ainsi partie à ce contrat ou intéressé dans ce contrat.

(3) Cette somme peut être recouvrée de lui par quiconque en poursuit le recouvrement devant une cour compétente au Canada.

(4) Le présent article ne rend pas un sénateur passible de cette amende parce qu'il est actionnaire d'une compagnie constituée en corporation qui a un contrat ou un marché avec le gouvernement du Canada, à moins que cette compagnie n'entreprenne l'exécution de travaux publics.

(5) Le présent article ne rend pas un sénateur passible desdites amendes, du fait que ce sénateur est ou a été un entrepreneur de prêts d'argent, ou de titres pour le paiement d'argent, au gouvernement du Canada, d'autorité du Parlement, à la suite d'adjudication publique, ou du fait que ce sénateur est ou a été un entrepreneur concernant l'achat ou le paiement de fonds ou obligations publiques du Canada, à des conditions égales pour tous.

Membres du Sénat et de la Chambre des communes

23. (1) Il est interdit à un membre du Sénat ou à un député à la Chambre des communes de recevoir, ou convenir de recevoir, directement ou indirectement, une rémunération pour services rendus ou à rendre à quelqu'un, soit par lui-même, soit par un tiers, relativement à quelque projet de loi, délibération, contrat, réclamation, dispute, accusation, arrestation ou autre affaire, devant le Sénat ou devant la Chambre des communes ou devant un comité de l'une ou de l'autre Chambre, ou pour influencer ou tenter d'influencer quelque membre de l'une ou de l'autre Chambre.

(2) Tout membre du Sénat qui contrevient au présent article est passible d'une amende d'au moins mille dollars et d'au plus quatre mille dollars; et tout député à la Chambre des communes qui contrevient au présent article est passible d'une amende d'au moins cinq cents dollars et d'au plus deux mille dollars, et durant cinq années après avoir été déclaré coupable de pareille contravention, il est inhabile à être député à la Chambre des communes et à occuper une charge dans la fonction publique du Canada.

(3) Quiconque donne, offre ou promet à un semblable membre du Sénat ou député à la Chambre des communes quelque rémunération pour pareils services rendus ou à rendre, est coupable d'un acte criminel et passible d'un emprisonnement d'un an et d'une amende d'au moins cinq cents dollars et d'au plus deux mille dollars.

Prescriptions des actions

24. Nul n'est passible d'une amende ou peine imposée par la présente loi, à moins que des procédures n'aient été intentées pour la recouvrer dans les douze mois après que cette amende ou peine à été encourue.

F. DISPOSITIONS DE LA LOI SUR L'EMPLOI DANS LA FONCTION
PUBLIQUE

Activités politiques

32. (1) Il est interdit à tout sous-chef et, sauf selon que l'autorise le présent article, à tout employé

- a) de travailler pour ou contre un candidat à une élection à la Chambre des communes, à la Législature d'une province ou au Conseil du territoire du Yukon ou des territoires du Nord-Ouest, ou de travailler au nom d'un tel candidat, ainsi que de travailler pour ou contre un parti politique ou de travailler au nom d'un tel parti; ou
- b) d'être candidat à une élection mentionnée à l'alinéa a).

(2) Une personne ne contrevient pas au paragraphe (1) pour le seul motif qu'elle assiste à une réunion politique ou qu'elle verse, à titre de contribution, de l'argent pour la caisse d'un candidat à une élection mentionnée à l'alinéa (1)a) ou qu'elle verse de l'argent à la caisse d'un parti politique.

(3) Nonobstant toute autre loi, sur demande que lui a présentée un employé, la Commission peut, si elle est d'avis que, par rapport à la Fonction publique, l'efficacité de l'employé, dans le poste qu'il occupe alors, n'aura pas à souffrir du fait qu'il aura été candidat à une élection mentionnée à l'alinéa (1)a), accorder à l'employé un congé sans traitement pour lui permettre de demander à se faire présenter comme candidat et d'être candidat à cette élection, pour une période se terminant le jour où les résultats de l'élection sont officiellement déclarés ou à la date antérieure comme peut le demander l'employé s'il a cessé d'être un candidat.

(4) Dès qu'elle a accordé un congé en vertu du paragraphe (3), la Commission doit faire publier un avis à ce sujet dans la Gazette du Canada.

(5) Un employé déclaré élu à une élection décrite à l'alinéa (1)a) cesse dès lors d'être un employé.

(6) Lorsqu'une personne qui est ou a été candidat à une élection décrite à l'alinéa (1)a) allègue à la Commission qu'un sous-chef ou un employé a contrevenu au paragraphe (1), l'allégation doit être déférée à un comité établi par la Commission pour tenir une enquête au cours de laquelle la personne qui fait l'allégation et le sous-chef ou l'employé en cause ou leurs représentants ont la possibilité de se faire entendre. Après avoir été informé de la décision du comité en ce qui concerne l'enquête, la Commission

- a) doit, lorsqu'il s'agit d'un sous-chef, soumettre la décision au gouverneur en conseil qui peut, si le comité a décidé que le sous-chef a contrevenu aux dispositions du paragraphe (1), destituer ce sous-chef; et
- b) peut, lorsqu'il s'agit d'un employé, si le comité a décidé que l'employé a contrevenu aux dispositions du paragraphe (1), destituer cet employé.

(7) Pour l'application du paragraphe (6), l'expression "sous-chef" ne comprend pas une personne, pour laquelle la destitution, autrement que par cessation des fonctions auxquelles elle a été nommée à titre amovible, est expressément prévue par la présente loi ou quelque autre loi.

ANNEXE D

A. LIGNES DIRECTRICES CONCERNANT LES CONFLITS D'INTÉRÊTS
A L'INTENTION DES MINISTRES DE LA COURONNE

I. Principes

- 1) Il incombe à chaque ministre d'éviter les conflits d'intérêts réels, apparents ou prévisibles.
- 2) Les ministres doivent exercer et sembler exercer leurs fonctions officielles de même qu'organiser leurs affaires personnelles de façon à conserver et rehausser la confiance que le public accorde au gouvernement et à éviter tout conflit d'intérêts.
- 3) Les ministres ne doivent pas tirer parti ou sembler tirer parti de leurs fonctions officielles ou des renseignements qui leur sont communiqués dans l'exercice de ces fonctions et qui ne sont pas, en général, divulgués publiquement.

Les présentes lignes directrices ont pour objet d'aider les ministres à observer ces principes et à toujours avoir la conduite irréprochable que l'on attend d'eux. Comme elles sont d'ordre général, leur seul respect n'offre peut-être pas une protection totale aux ministres. Aussi, ces derniers doivent-ils prendre toutes les mesures supplémentaires qui s'imposent pour éviter tout conflit d'intérêts.

II Activités prohibées

À leur nomination, ou dans les plus brefs délais après leur nomination, les ministres doivent cesser:

- 1) de pratiquer leur profession ou de gérer ou exploiter une entreprise ou un commerce, ou de gérer des biens, à l'exception des biens exemptés ou pouvant être divulgués;
- 2) d'agir comme conseiller rémunéré;
- 3) de conserver ou d'accepter un poste d'administrateur ou une charge dans une société commerciale. Même si dans certaines circonstances il peut être bon qu'un ministre conserve ou accepte un poste d'administrateur ou une charge dans des

organismes philanthropiques ou de charité, il doit toujours prendre soin d'éviter les conflits d'intérêts et refuser les postes ou charges qui lui sont offerts dans les organismes du genre qui reçoivent des subventions fédérales;

- 4) d'être membre actif d'un syndicat ou d'un organisme professionnel.

Les ministres sont tenus de fournir au sous-registraire général adjoint (SRGA) une déclaration, qui sera portée au Registre public, de tout renseignement sur les liens de participation qu'ils ont entretenus et les postes qu'ils ont occupés, pendant les deux années qui ont précédé leur nomination, au sein d'un conseil d'administration et en tant que cadre supérieur d'une société. Leur déclaration devra être suffisamment explicite pour permettre de connaître la nature de l'entreprise et des fonctions en cause.

III Refus de tout traitement de faveur

Les ministres ne doivent accorder aucun traitement de faveur, relativement à des questions officielles, à des parents ou des amis, ou à des organismes dans lesquels ces parents ou amis ont des intérêts.

Les ministres doivent également éviter de se placer dans une situation où ils sont, ou peuvent sembler être, redevables à une personne ou un organisme qui pourrait tirer parti d'un traitement de faveur de leur part.

IV Cadeaux

Les ministres doivent faire une déclaration publique sur tous les cadeaux personnels ou autres avantages d'une valeur supérieure à deux cent dollars qu'ils ont reçus de personnes n'ayant aucun lien de filiation, de mariage ou d'adoption, en indiquant le nom et l'adresse du donateur. Ils ne sont pas tenus de faire de déclaration sur les cadeaux officiels ni l'hospitalité reçus de pays étrangers non plus que sur l'hospitalité qui leur est accordée par des amis personnels. Tout cadeau ou avantage d'une valeur supérieure à deux cent dollars, autre que les cadeaux et avantages officiels, doit être déclaré, dans les trente jours qui suivent sa réception, au SRGA qui en fera rapport dans le Registre public.

V Dispositions relatives aux biens

À leur nomination au Cabinet ou au moment où les présentes lignes directrices entreront en vigueur, les ministres doivent présenter au Premier ministre, par l'intermédiaire du sous-registraire général adjoint, un rapport complet de tous leurs

biens et exigibilités. Ces rapports feront l'objet d'une révision annuelle que les ministres présenteront par les mêmes voies, et qui indiqueront tous les changements pertinents touchant les biens, autres que les biens exemptés, qu'ils détiennent personnellement. Ces rapports annuels feront aussi état de toute modification aux exigibilités du ministre.

A) Biens exemptés

Les biens personnels des ministres et de leur famille et les biens n'ayant aucun caractère commercial ne sont assujettis à aucune divulgation publique ou restriction ("biens exemptés"). Ces biens comprennent: les domiciles principaux et secondaires réservés à l'usage personnel, présent ou futur, des ministres et de leur famille; les articles ménagers et les effets personnels; les automobiles, bateaux et autres moyens de transport à usage personnel; les oeuvres d'art; les liquidités et dépôts (mais non les liquidités et dépôts en devises étrangères détenus en vue d'investissements ou à des fins de spéculation); les obligations d'épargne du Canada et des provinces; les montants investis au titre d'un régime enregistré non autogéré d'épargne-retraite, ou d'un régime enregistré autogéré composé exclusivement de biens exemptés et au titre d'un régime enregistré d'épargne-logement; les investissements dans des sociétés de placements garantis et autres instruments financiers semblables; les contrats de rente à versements invariables et les autres rentes; les droits courus à la pension de retraite; les polices d'assurance-vie; les créances à recouvrer d'un ancien employeur, client ou associé; les prêts consentis à des personnes unies aux ministres par des liens de filiation, de mariage ou d'adoption, et les prêts inférieurs à \$5,000 consentis à d'autres personnes.

B) Biens pouvant être divulgués

Les ministres peuvent décider de faire une déclaration, qui sera portée au Registre public, relative à leurs biens lorsque, en raison de leur nature, lesdits biens ne risquent pas de présenter de conflit d'intérêts, c'est-à-dire une déclaration relative:

- 1) aux intérêts détenus dans une entreprise familiale et dans les sociétés dont les valeurs ne sont pas cotées à la bourse, qui ne sont pas liées par contrat avec le gouvernement fédéral, qui sont d'intérêt local et qui ne possèdent ni ne contrôlent des titres de sociétés publiques;
- 2) à la propriété d'exploitations agricoles;
- 3) aux biens immobiliers autres que les biens exemptés qui ne servent habituellement pas à l'usage personnel du ministre ou de sa famille et qui ne risquent pas de susciter un conflit d'intérêt;

- 4) à l'usufruit de biens placés en fiducie, autre qu'un fonds fiduciaire sans droit de regard, dont la gestion est libre de tout lien de dépendance.

Si les ministres décident de ne pas déclarer les biens qui ne présentent pas de risques de conflits d'intérêts, ces derniers sont considérés comme des "biens réglementés". Dans les soixante jours qui suivent sa nomination du cabinet, le ministre doit faire un premier rapport au SRGA qui portera les renseignements au Registre public. Il doit cependant informer le SRGA, dans les trente jours qui suivent la transaction, de toute vente, achat ou acquisition par d'autres moyens de biens de cette nature effectués après la première déclaration, pour que cette transaction soit portée au Registre public. Les renseignements fournis dans ces déclarations pourront être consultés par le public.

C) Biens réglementés

Tous les biens d'un ministre autres que ceux mentionnés ci-dessus seront considérés comme des biens réglementés et devront être soit vendus dans une transaction normale sans lien de dépendance, soit confiés à un fonds fiduciaire sans droit de regard. Les ministres ne peuvent, une fois les dispositions prises pour se conformer aux lignes directrices, acheter, vendre ou conserver un intérêt direct dans des biens réglementés. S'ils devaient acquérir de tels biens à la suite d'un héritage ou d'un cadeau, ils sont tenus d'en faire rapport au Premier ministre et de les vendre ou les placer dans un fonds fiduciaire sans droit de regard.

Les biens réglementés comprennent ce qui suit:

- 1) valeurs cotées en bourse de sociétés et de gouvernements;
- 2) intérêts dans une société en nom collectif, une entreprise personnelle, une entreprise en coparticipation, une société privée et une entreprise familiale qui ne constituent pas des "biens pouvant être divulgués";
- 3) options d'achat d'actions, sauf celles de sociétés privées mentionnées au point 1) du paragraphe intitulé "Biens pouvant être divulgués";
- 4) prestations versées à des régimes enregistrés d'épargne-retraite autogérés, sauf ceux qui sont composés exclusivement de biens exemptés;
- 5) biens immobiliers qui ne constituent pas des biens exemptés ou pouvant être divulgués;

- 6) tout autre bien, y compris les métaux, et toute devise étrangère, destinés à des fins de spéculation ou d'investissement;
- 7) intérêts dans des régimes de participation aux bénéfices;
- 8) prêts excédant \$5,000 consentis à des personnes n'ayant aucun lien de filiation, de mariage ou d'adoption avec le ministre.

1) Dessaisissement par vente

Les ministres peuvent vendre des biens réglementés au moyen d'une transaction normale sans lien de dépendance, mais seulement en vue de se conformer aux présentes lignes directrices et dans les délais qui y sont prescrits.

2) Dessaisissement - Fiducie sans droit de regard

Les biens réglementés qui ne sont pas vendus doivent être confiés à un fonds fiduciaire sans droit de regard. Les critères suivants s'appliquent aux placements sans droit de regard effectués en conformité avec les présentes lignes directrices:

- 1) les titres de tous les biens confiés à un fonds fiduciaire doivent être transférés aux fiduciaires;
- 2) les fiduciaires d'un tel fonds seront des particuliers, des sociétés ou des firmes qui n'ont aucun lien de dépendance avec les ministres (comme l'entend la Loi canadienne de l'impôt sur le revenu en parlant de l'administration "à distance"), ce qui exclut toutes les personnes qui leur sont unies par des liens de filiation, de mariage ou d'adoption;
- 3) bien que le nombre des fiduciaires ne soit soumis à aucune restriction, chaque fonds fiduciaire doit compter au moins un "fiduciaire désigné par le gouvernement" (toute compagnie de fiducie détenant un permis valide ainsi que les courtiers en investissement désignés);
- 4) les décisions prises par les fiduciaires d'une fiducie sans droit de regard doivent recevoir l'approbation de la majorité des fiduciaires, y compris du fiduciaire désigné par le gouvernement;
- 5) sous réserve des exigences formulées aux paragraphes 2, 3 et 4 ci-dessus, le ministre peut nommer autant de fiduciaires indépendants qu'il le désire;

- 6) il devra être établi clairement dans les conditions afférentes à l'instrument de fiducie que le fiduciaire ne devra divulguer au ministre ou lui révéler, sous une forme ou une autre, directement ou indirectement, quelque question que ce soit relative aux biens qui lui ont été confiés ou qu'il administre, sauf de la manière prescrite ci-après;
- 7) tout fiduciaire doit être habilité à prendre ses décisions concernant la gestion des biens qui lui sont confiés en toute liberté, sans intervention directe ou indirecte du ministre et sans information et consultation préalables de ce dernier;
- 8) l'instrument de fiducie doit stipuler que les fiduciaires sont tenus de fournir au ministre une déclaration annuelle de revenus pour les besoins du fisc, en conformité avec tout autre loi ou règlement pertinent;
- 9) l'instrument de fiducie peut autoriser la divulgation au ministre de la valeur totale des fonds placés en fiducie à n'importe quel moment, mais ces renseignements de même que les déclarations mentionnées au paragraphe 8 ci-dessus ne doivent révéler ni la forme, ni la nature, ni la valeur particulière des biens placés en fiducie;
- 10) les conditions afférentes à l'instrument de fiducie sans droit de regard peuvent prévoir le versement au ministre du revenu net du fonds aux intervalles qu'il pourra décider avec le fiduciaire;
- 11) le ministre peut exiger que le fiduciaire lui verse une partie du capital dudit fonds, en numéraire et non en titres, de la façon qui lui convient;
- 12) le bénéficiaire peut grossir le compte fiduciaire en tout temps.

NOTE: Les ministres peuvent nommer des personnes autres qu'eux-mêmes comme bénéficiaires de leur fiducie sans droit de regard; le cas échéant, les critères énoncés ci-dessus s'appliquent mutatis mutandis aux ministres et aux bénéficiaires.

Le ministre doit faire parvenir au sous-registraire général adjoint, dans les délais fixés dans les présentes lignes directrices, un exemplaire de l'instrument de fiducie établi conformément aux présentes.

Le Premier ministre peut prolonger ce délai dans des cas particuliers.

3) Sociétés de portefeuille

Lorsque les ministres ont établi des sociétés de portefeuille à des fins de planification testamentaire, ils peuvent déposer les droits qu'ils possèdent dans une telle société dans un fonds fiduciaire. Dans un tel cas, le fiduciaire ne peut pas se départir des droits placés dans ce fonds ni les modifier d'aucune autre façon. Le sous-registraire général adjoint peut agir à titre de fiduciaire de ce fonds.

Lorsqu'ils établissent de tels fonds fiduciaires, les ministres peuvent prendre des dispositions pour qu'une tierce partie exerce leur droit de vote relativement à leurs intérêts dans ladite société de portefeuille, pourvu que ces dispositions n'entraînent pas de conflits d'intérêts. Les ministres qui ont établi de tels comptes fiduciaires ne peuvent pas être consultés au sujet de la disposition des biens détenus par la société de portefeuille qui constitueraient des biens réglementés en vertu des conditions des présentes lignes directrices, ni en être informés.

VI Testaments et fiducies

Les ministres doivent divulguer au Premier ministre, par l'intermédiaire du SRGA, tous les fonds dont ils sont responsables à titre d'exécuteur testamentaire ou de fiduciaire et ils doivent prendre les mesures appropriées pour éviter les conflits d'intérêts que pourraient présenter de tels droits et fonctions.

VII Conjoints et enfants à charge

Les présentes lignes directrices ne s'appliquent pas directement aux conjoints ou aux enfants à charge des ministres, mais il va sans dire que ces derniers ne doivent pas leur transférer leurs biens pour se soustraire aux exigences desdites lignes directrices. Les ministres doivent également prendre les moyens pour éviter les conflits d'intérêts comme ceux auxquels pourraient donner ou paraître donner lieu certains biens ou investissements que leurs conjoints ou enfants à leur charge possèdent ou gèrent, en partie ou en totalité.

VIII Administration

Le sous-registraire général adjoint (SRGA) est chargé de l'application des présentes lignes directrices au nom du Premier ministre. Le SRGA aidera les ministres à les respecter et leur fournira toute l'information et les conseils nécessaires à cette fin.

Les ministres doivent divulguer au SRGA, à titre confidentiel, tous leurs biens, redevances et activités, y compris les testaments et les fiducies dont ils sont responsables, dans les 60 jours qui suivent leur nomination au Cabinet ou l'entrée en vigueur des présentes lignes directrices.

Pour s'assurer que l'instrument de fiducie est conforme aux critères établis dans les lignes directrices et aux exigences du Premier ministre, les ministres devront le soumettre au préalable au SRGA.

Les ministres doivent prendre leurs dispositions pour se conformer aux lignes directrices dans les 120 jours qui suivent leur nomination ou l'entrée en vigueur des présentes lignes directrices. Dans ce délai, ils devront fournir au SRGA copie des instruments de fiducie sans droit de regard dûment exécutés et remplir une formule de déclaration, pour faire connaître, conformément aux exigences, leurs activités antérieures, les cadeaux ou avantages personnels dont ils ont bénéficié ainsi que les biens pouvant être divulgués; ils devront en outre produire un document attestant les mesures prises pour se conformer aux lignes directrices. Tous ces documents, sauf l'instrument de fiducie, seront accessibles au public dans le Registre public au SRGA.

Si l'application des directives pose des problèmes que le SRGA ne peut résoudre avec un ministre, la question sera soumise par l'un ou l'autre à un comité consultatif composé du greffier du Conseil privé et du premier secrétaire du Premier ministre. Les questions relatives à l'application des lignes directrices dans des situations spéciales seront transmises au Premier ministre par l'entremise du comité consultatif.

Les dispositions prises par un ministre relativement aux conflits d'intérêts ne seront valides qu'une fois approuvées par le Premier ministre.

IX Autres exigences

Règlements à l'intention des parlementaires concernant les conflits d'intérêts

Les ministres sont tenus de respecter non seulement les présentes lignes directrices mais également les dispositions de la Loi sur le Sénat et la Chambre des communes qui s'appliquent aux conflits d'intérêts (voir annexe I).* Ces dispositions traitent des charges incompatibles, de l'interdiction de participer à des marchés de l'Etat et de percevoir une rémunération pour influencer d'autres parlementaires.

*Elles sont reproduites à la partie E(3) de l'annexe C du rapport.

Lignes directrices concernant les emplois ultérieurs à une charge publique

Les ministres sont également tenus de se conformer aux lignes directrices concernant les emplois ultérieurs à une charge publique qui figurent à l'annexe II.*

*Elles sont reproduites à la partie B de la présente annexe.

B. EMPLOIS ULTÉRIEURS À UNE CHARGE PUBLIQUE

A. Lignes directrices à l'intention des ministres

1) Les ministres ne doivent pas se laisser influencer dans l'exercice de leurs fonctions officielles par des perspectives ou des offres d'emploi émanant de l'extérieur du gouvernement:

- a) ils doivent divulguer au Premier ministre toutes les offres sérieuses d'emploi émanant de l'extérieur du gouvernement qui, à leur avis, les placent dans une situation réelle ou apparente de conflit d'intérêts;
- b) ils doivent informer le Premier ministre de toute offre d'emploi émanant de l'extérieur du gouvernement qu'ils auraient l'intention d'accepter;
- c) ils doivent, lorsqu'ils cherchent un emploi à l'extérieur du gouvernement ou envisagent de se lancer dans des activités commerciales après leur départ de la fonction publique, s'assurer que leurs initiatives ne mèneront pas à des conflits d'intérêts réels ou apparents et ne nuiront d'aucune façon à leurs fonctions officielles.

2) Les ministres doivent s'assurer, dans tous les rapports qu'ils entretiennent avec d'anciens titulaires de charges publiques, que leur conduite ne donne pas à penser ni même à soupçonner qu'ils participent à un trafic d'influence à l'octroi de passe-droits ou de traitements de faveur.

B. Lignes directrices concernant les emplois et les activités commerciales ultérieurs des ministres

Les lignes directrices suivantes se fondent sur les principes énoncés dans les lignes directrices concernant les conflits d'intérêts. Leur application doit être conforme à ces principes et viser à protéger le plus possible la liberté individuelle des anciens ministres.

Ces lignes directrices ne s'appliquent pas aux anciens ministres qui demeurent sénateurs ou députés dans la mesure où elles feraient obstacle à l'exécution de leurs fonctions parlementaires; dans ces circonstances, toutefois, l'ancien ministre doit prendre soin de se conformer aux lois, règles et conventions du Parlement relatives aux conflits d'intérêts.

1) Au cours des deux années suivant son départ du ministère, un ministre ne doit pas:

- a) accepter un siège au conseil d'administration d'une société commerciale qui entretenait des rapports particuliers habituels avec le ministère ou l'organisme dont il était responsable en permanence, dans les deux dernières années de son mandat;
- b) faire volte-face pour agir au nom ou à la place d'une personne ou d'une société commerciale dans une procédure, transaction, cause ou autre affaire à laquelle le gouvernement du Canada est partie et à laquelle lui-même a eu l'occasion de représenter le gouvernement, dans les deux dernières années de son mandat;
- c) exercer des pressions en faveur ou au nom d'une personne ou d'une société commerciale auprès du ministère ou de l'organisme dont il était responsable en permanence, dans les deux dernières années de son mandat.

2) Dans l'année suivant son départ du ministère, un ministre ne doit pas:

- a) accepter un emploi dans une société commerciale avec laquelle il entretenait d'importants rapports officiels, en tant que ministre, au cours de la dernière année de son mandat;
- b) faire volte-face pour agir au nom ou à la place d'une personne ou d'une société commerciale dans une procédure, cause, transaction, ou autre affaire qui relevait de sa compétence, au cours de la dernière année de son mandat;
- c) donner des conseils à des fins commerciales sur les programmes ou politiques du ministère ou de l'organisme dont il était responsable en

permanence ou avec lequel il entretenait d'importants rapports officiels, au cours de la dernière année de son mandat.

NOTE: Dans les présentes lignes directrices, "ministère ou organisme" comprend les sociétés de la Couronne, mais non les organismes quasi judiciaires. L'expression "rapports particuliers" dont il est fait mention à l'alinéa la) signifie que la société était assujettie à un contrôle de ses activités par le ministère ou l'organisme, qu'elle recevait de ceux-ci des subventions, prêts ou autre forme d'aide financière ou qu'elle entretenait avec eux des rapports contractuels.

C. LIGNES DIRECTRICES À L'INTENTION DES SECRÉTAIRES PARLEMENTAIRES

Voici le texte de la lettre du Premier ministre destinée aux secrétaires parlementaires:

Je voudrais porter à votre attention l'importance que le gouvernement accorde à la question des conflits d'intérêts et vous faire connaître notre politique en cette matière pour ce qui est des secrétaires parlementaires.

Le principe fondamental de notre politique est que la probité et l'objectivité de toutes les personnes ayant des charges publiques doivent toujours être au-dessus de tout soupçon. Chacun d'entre nous doit donc se faire un devoir d'éviter scrupuleusement toute transaction financière ou activité rémunérée qui pourrait lui apporter des avantages injustifiés ou le placer dans une situation de conflit d'intérêts réel ou apparent.

Le gouvernement a formulé des lignes directrices sévères à l'intention des ministres et des personnes nommées à plein temps par le gouverneur en conseil qui exercent diverses fonctions d'administration et de direction.

Compte tenu de la grande variété de fonctions qui peuvent incomber à chaque secrétaire parlementaire, le gouvernement a décidé de ne pas établir de régime détaillé et global relatif aux conflits d'intérêts pour ces derniers en tant que groupe. Par conséquent, il est d'autant plus important que chaque secrétaire parlementaire examine régulièrement ses propres fonctions et veille à ce qu'elles ne laissent place à aucune possibilité de conflit d'intérêts, réel ou apparent, ou d'avantages injustifiés. Je vous invite à discuter avec

votre ministre de toute question qui pourrait susciter des problèmes, afin d'éviter tout malentendu.

Les secrétaires parlementaires sont invités à respecter certaines lignes directrices en ce qui concerne leurs activités lorsqu'ils résignent leurs fonctions ou envisagent de le faire. Ces lignes directrices visent à éviter que l'on puisse soupçonner les secrétaires parlementaires de se servir de leur ancien poste d'une façon qui pourrait nuire à l'objectivité et au désintéressement du service gouvernemental. Je vous saurais gré d'agir conformément à ces lignes directrices lorsque vous cesserez d'occuper vos fonctions de secrétaire parlementaire.

Enfin, je voudrais porter à votre attention les dispositions de la Loi sur le Sénat et la Chambre des communes concernant cette question, surtout celles qui traitent des charges incompatibles, de l'interdiction de participer à des marchés de l'Etat et de l'interdiction de percevoir une rémunération pour influencer d'autres parlementaires. Je vous incite également à lire attentivement le projet de loi C-6, Loi sur l'indépendance du Parlement, qui proposait à l'intention des députés et sénateurs un régime global relatif aux conflits d'intérêts, projet de loi qui a passé l'étape de la deuxième lecture en 1979 mais n'a pas été adopté par le Parlement, ainsi que le compte rendu des débats qui ont entouré la deuxième lecture de ce projet. Ces documents devraient vous aider à évaluer votre situation personnelle.

D. LIGNES DIRECTRICES CONCERNANT LES EMPLOIS ULTÉRIEURS DES
SECRETAIRES PARLEMENTAIRES

A. Offres d'emploi à l'extérieur du gouvernement

1) Les secrétaires parlementaires ne doivent pas se laisser influencer dans l'exercice de leurs fonctions officielles par des perspectives ou des offres d'emploi émanant de l'extérieur du gouvernement:

- a) ils doivent divulguer au ministre toutes les offres sérieuses d'emploi émanant de l'extérieur du gouvernement qui, à leur avis, les placent dans une situation réelle ou apparente de conflit d'intérêts;
- a) ils doivent informer le ministre de toute offre d'emploi émanant de l'extérieur du gouvernement qu'ils auraient l'intention d'accepter;

- c) ils doivent, lorsqu'ils cherchent un emploi à l'extérieur du gouvernement ou envisagent de se lancer dans des activités commerciales après avoir résigné leurs fonctions, s'assurer que leurs initiatives ne mèneront pas à des conflits d'intérêts réels ou apparents et ne nuiront d'aucune façon à leurs fonctions officielles.

2) Les secrétaires parlementaires doivent s'assurer, dans tous les rapports qu'ils entretiennent avec d'anciens titulaires de charges publiques, que leur conduite ne donne pas à penser ni même à soupçonner qu'ils participent à un trafic d'influence, à l'octroi de passe-droits ou de traitements de faveur.

B. Lignes directrices concernant les emplois et les activités commerciales ultérieurs des secrétaires parlementaires

Les lignes directrices suivantes doivent être appliquées de façon à protéger le plus possible la liberté individuelle des anciens secrétaires parlementaires.

Ces lignes directrices ne s'appliquent pas aux anciens secrétaires parlementaires qui demeurent députés, dans la même mesure où elles feraient obstacle à l'exécution de leurs fonctions parlementaires; dans ces circonstances, toutefois, l'ancien secrétaire parlementaire doit prendre soin de se conformer aux lois, règles et conventions pertinentes du Parlement en matière de conflits d'intérêts.

1) Au cours de l'année suivant son départ, le secrétaire parlementaire ne doit pas:

- a) accepter un siège au conseil d'administration d'une société commerciale qui entretenait des rapports particuliers d'usage avec le ministère ou l'organisme auquel il était rattaché en permanence, dans la dernière année de son mandat;
- b) faire volte-face pour agir au nom ou à la place d'une personne ou d'une société commerciale dans une procédure, transaction, cause ou autre affaire où le gouvernement du Canada est partie et où lui-même a eu l'occasion de représenter le gouvernement, dans la dernière année de son mandat;
- c) exercer des pressions en faveur ou au nom d'une personne ou d'une société commerciale auprès du ministère ou de l'organisme auquel

il était rattaché en permanence dans la dernière année de son mandat.

2) Dans les six mois suivant son départ, le secrétaire parlementaire ne doit pas:

- a) accepter un emploi dans une société commerciale avec laquelle il entretenait d'importants rapports officiels, en tant que secrétaire parlementaire, au cours de la dernière année de son mandat;
- b) faire volte-face pour agir au nom ou à la place d'une personne ou d'une société commerciale dans une procédure, transaction, cause ou autre affaire qui relevait de sa compétence, au cours de la dernière année de son mandat;
- c) donner des conseils à des fins commerciales sur les programmes ou politiques du ministère ou de l'organisme auquel il était rattaché en permanence ou avec lequel il entretenait d'importants rapports officiels, au cours de la dernière année de son mandat.

NOTE: Dans les présentes lignes directrices, "ministère ou organisme" comprend les sociétés de la Couronne, mais non les organismes quasi judiciaires. L'expression "rapports particuliers" dont il est question à l'alinéa 1 (a) signifie que la société était assujettie à un contrôle de ses activités par le ministère ou l'organisme, qu'elle recevait de ceux-ci des subventions, prêts ou autre forme d'aide financière ou qu'elle entretenait avec eux des rapports contractuels.

E. LIGNES DE CONDUITE RELATIVES AUX CONFLITS D'INTÉRÊTS
TOUCHANT LES PERSONNES NOMMÉES PAR LE GOUVERNEUR EN CONSEIL

Voici le texte sur les lignes de conduite actuelles relatives aux conflits d'intérêts pour les personnes nommées à des charges publiques par le gouverneur en conseil:

1. OBJET

La présente note de service précise les lignes de conduite du gouvernement relatives aux conflits d'intérêts touchant certaines personnes nommées par le gouverneur en conseil et à leur indiquer comment procéder pour prendre les dispositions nécessaires pour s'y conformer.

2. CHAMP D'APPLICATION

Les lignes de conduite exposées dans la présente note de service s'appliquent aux personnes nommées par le gouverneur en conseil (désignées ci-après sous le nom de hauts fonctionnaires) auxquelles le Cabinet confie à l'occasion certaines fonctions.

3. LIGNES DE CONDUITE

On s'attend à ce que les fonctionnaires règlent leurs affaires personnelles de façon à éviter tout conflit d'intérêts réel ou possible. Selon le principe fondamental qui régit la politique du gouvernement en cette matière, c'est l'intéressé qui doit faire en sorte de ne pas se trouver dans une situation de conflit d'intérêts.

La règle de base veut que les lignes directrices exposées dans le décret C.P. 1973-4065 du 18 décembre 1973 (voir l'annexe A) intéressant les fonctionnaires s'appliquent mutatis mutandis à tous les hauts fonctionnaires, mais les lignes directrices contenues dans la présente note de service priment. Les dispositions particulières d'une loi ayant trait à cette question continuent, cela va de soi, de s'appliquer.

A. Activités interdites

- 1) Un fonctionnaire ne peut pas exercer de profession ni diriger ou exploiter une affaire commerciale ou financière pendant la durée de sa charge;
- 2) Les fonctionnaires ne peuvent continuer ni accepter d'appartenir au conseil d'administration d'une société commerciale. Bien que cette interdiction ne concerne pas les associations à caractère philanthropique ou à but non lucratif, il faudrait prendre grand soin d'éviter tout risque de conflit d'intérêts.

B. Dispositions relatives aux biens

- 1) Biens à exclure

Les biens personnels appartenant à un haut fonctionnaire, et qui n'ont pas de caractère commercial, ne sont pas soumis aux exigences de dessaisissement ou de divulgation des présentes lignes de conduite. Toutefois, ces biens sont soumis aux lignes de conduite concernant les autres fonctionnaires, comme il a été mentionné ci-dessus.

Parmi les biens à exclure, citons: la ou les résidences effectivement occupées par le fonctionnaire, qui peuvent être une résidence d'hiver ou

d'été, ou une ferme servant effectivement de résidence; les biens ou objets ménagers personnels ou autres biens servant à la vie et aux loisirs quotidiens; les autos, bateaux, motoneiges et autres moyens de transports à usage personnel ou familial, avions privés compris, les espèces numéraires, notamment les comptes-chèques et les comptes d'épargne, les obligations d'épargne du Canada, les titres émis par un gouvernement au Canada, à quelque palier que ce soit, ou par un organisme de ce gouvernement; les régimes d'épargne-retraite enregistrés et les placements effectués dans un fonds mutuel aux fins d'un revenu à la retraite; les dettes.

Si les dettes risquent de créer des conflits d'intérêts, il incombe aux fonctionnaires, en conformité des directives, de demander l'avis de leur ministre ou de leur sous-ministre ou de leur chef administratif.

2) Biens non exclus

En réglant leurs affaires personnelles relativement aux biens non exclus, les fonctionnaires doivent procéder soit par dessaisissement, soit, s'il y a lieu, comme il est indiqué à l'alinéa b) ci-dessous, par déclaration publique.

a) Dessaisissement

En vertu de cette méthode, les fonctionnaires doivent se dessaisir eux-mêmes de leurs biens en vendant ou en plaçant en fiducie les valeurs qu'ils détiennent dans une entreprise, commerciale ou financière, et, en particulier, les titres qu'ils possèdent dans des entreprises commerciales dont la valeur pourrait être directement touchée par des décisions prises par le gouvernement en ce qui a trait à une politique existante ou projetée.

Les hauts fonctionnaires qui décident de placer leurs avoirs en fiducie ont le choix entre les deux options suivantes: la fiducie en compte bloqué, d'une part, et la fiducie sans droit de regard, d'autre part. Il faut bien veiller à ce que les conditions du contrat de fiducie ne puissent être interprétées des pouvoirs de gestion ou de décision sur les biens ainsi placés.

(i) La fiducie en compte bloqué

La fiducie en compte bloqué est une formule selon laquelle le fiduciaire a pour instruction de maintenir les avoirs exactement en l'état où ils se trouvaient lors de l'ouverture du compte. Le haut fonctionnaire qui ouvre un tel compte sera habilité à recevoir du fiduciaire les revenus produits par son compte et à être informé de toute déclaration exigée par la loi. Le sous-registraire général adjoint peut agir en qualité de fiduciaire si un haut fonctionnaire désire conclure un accord de fiducie en compte bloqué avec ce dernier.

(ii) La fiducie sans droit de regard

La fiducie sans droit de regard est une formule selon laquelle le fiduciaire est habilité à décider de tout investissement en ce qui a trait à la gestion du compte, sans recevoir de directives de son client ni être soumis à sa surveillance. Dans ce type de compte, pour éviter tout conflit, le haut fonctionnaire n'est informé que du strict nécessaire pour l'évaluation annuelle du compte et pour les déclarations exigées par la loi. Le haut fonctionnaire qui ouvre un compte en fiducie sans droit de regard est habilité à percevoir les revenus produits par son compte et à déposer ou à retirer des capitaux à son gré. (Le sous-registraire général adjoint ne peut agir en qualité de fiduciaire dans un contrat de fiducie sans droit de regard.)

(iii) La durée des fiducies

La durée de toute fiducie se prolonge tant et aussi longtemps que le haut fonctionnaire qui a ouvert un compte continue d'occuper un poste, qui en vertu d'une décision du Cabinet, est soumis aux lignes de conduite exposées dans le présent document.

(iv) Les fiduciaires

Quelle que soit la formule de fiducie considérée, les fiduciaires doivent être choisis avec soin. S'il n'y a qu'un seul fiduciaire, il doit être une personne physique ou une personne morale, banque, société de fiducie ou de placement, qui est publique et a les titres et qualités voulus pour remplir les fonctions d'un fiduciaire, ou un individu qui, de notoriété, remplit ces fonctions dans le cours normal de son travail. Il va de soi qu'aucun lien de dépendance ne doit exister entre le fiduciaire, s'il n'y en a qu'un, et le haut fonctionnaire intéressé. S'il y a plusieurs fiduciaires, il en faut un au moins qui soit une personne publique ou l'une des institutions susmentionnées.

(v) Production des documents de fiducie

Quelle que soit la formule de fiducie choisie, les hauts fonctionnaires doivent toujours remettre au sous-registraire général adjoint deux copies de tout instrument de fiducie et une déclaration portant qu'un compte a effectivement été ouvert. Si l'on excepte cette dernière déclaration, tous les renseignements ainsi fournis, y compris les copies des instruments de fiducie, seront gardés à titre de dossiers confidentiels par le sous-registraire général adjoint qui, une fois que l'instrument de fiducie aura été jugé conforme, dans les détails et par la forme, aux lignes de conduite exposées dans le présent document ou à toutes lignes de conduite émises ultérieurement à l'intention des hauts fonctionnaires, ne le communiquera à personne pour quelque raison que ce soit.

b) Déclaration publique

Les hauts fonctionnaires ont la possibilité de déclarer publiquement certains de leurs biens, afin de pouvoir disposer des biens dont ils désirent garder le contrôle avec plus de facilité. En effet, en déclarant que certains

biens leur appartiennent, les hauts fonctionnaires pourront les gérer comme n'importe quel autre Canadien, à la seule condition de redoubler de vigilance, pour que les biens qu'ils ont déclarés ou les opérations qu'ils pourraient effectuer ne puissent laisser peser sur eux le moindre soupçon de conflit d'intérêts. Les déclarations publiques faites en vertu de cette option qui est offerte aux hauts fonctionnaires doivent être signalées au bureau du sous-registraire général adjoint pour que ce dernier les consigne dans un registre auquel le public a accès.

Cette option, toutefois, n'est pas sans limites. Elle vise d'abord et avant tout des biens tels que les intérêts de tenure à bail, les biens immeubles, les compagnies privées dont les titres ou les actions ne font pas l'objet d'opérations commerciales à la Bourse, et les autres avoirs dont la valeur ne peut que très difficilement être influencée par la politique du gouvernement. Il n'est pas possible cependant d'utiliser cette formule pour des titres ou valeurs offerts à la Bourse (biens qui doivent être vendus ou placés en fiducie), ou pour des biens dont la gestion pourrait éventuellement provoquer un conflit d'intérêts chez un haut fonctionnaire.

C. Les conjoints et les enfants à charge

Les présentes lignes de conduite ne s'appliquent pas rigoureusement aux conjoints et aux enfants à charge. Aussi, les hauts fonctionnaires devraient-ils garder présent à l'esprit qu'il est de leur devoir de prévenir les conflits d'intérêts, y compris ceux qui pourraient surgir lors de transactions de propriétés ou d'autres avoirs qui appartiennent ou dont la gestion est confiée, en tout ou en partie, à leur conjoint ou à des enfants à leur charge.

4. ARRANGEMENTS ADMINISTRATIFS

A) Réalisation

Les arrangements faits par un haut fonctionnaire pour éviter les conflits d'intérêts seront considérés comme complets lorsqu'ils auront été approuvés par le sous-registraire général adjoint et que le ministre responsable en aura été avisé; si des difficultés surgissent entre le sous-registraire général adjoint et le haut fonctionnaire, c'est

le ministre responsable qui approuvera l'accord ou, dans le cas des sous-ministres et des chefs administratifs, le Premier ministre lui-même.

B) Les frais

Lorsqu'un haut fonctionnaire qui a adopté la formule de la fiducie en compte bloqué a choisi le sous-registraire général adjoint comme fiduciaire, toutes les dépenses administratives engagées par le gouvernement en raison de ce choix seront payées sur les caisses du Trésor public. Dans tous les autres cas, c'est le fonctionnaire intéressé qui devra payer les frais.

C) Registre public

Les hauts fonctionnaires devront signaler au sous-registraire général adjoint toute déclaration publique de leurs intérêts ou de leurs avoirs pour que ce dernier les consigne au registre.

En outre, ils doivent remplir une déclaration générale de conflit d'intérêts, sur laquelle ils indiqueront les arrangements qu'ils ont faits pour se conformer aux lignes de conduite énoncées dans le présent document et à la politique du gouvernement ou à toute autre ligne de conduite qui peut être émise d'ici là, et remettre cette déclaration au sous-registraire général adjoint.

D) Documents

1) Mise en sûreté

Il incombera au sous-registraire général adjoint de s'assurer que tous les documents personnels et confidentiels qui sont confiés à son bureau par les hauts fonctionnaires en vertu des présentes lignes de conduite concernant les conflits d'intérêt, sont placés dans des dossiers personnels et confidentiels, et sont toujours gardés en sûreté. De plus, il est de son ressort de s'assurer que les documents confiés à son bureau à des fins d'enregistrement officiel et d'examen par le public sont placés dans des dossiers non classifiés et conservés en sûreté dans le registre auquel le public aura accès.

2) Renvoi des documents

Si le haut fonctionnaire décède en poste, le sous-registraire général adjoint doit fermer et

rendre immédiatement aux exécuteurs testamentaires le dossier confidentiel conservé dans son bureau de façon que ni le dossier permanent de ses avoirs ni son contrat de fiducie ne restent dans le bureau du sous-registraire général adjoint. Si un fonctionnaire résigne ses fonctions, ou cesse pour tout autre raison d'exercer les fonctions auxquelles le gouverneur en conseil l'avait nommé et, par conséquent, n'est plus soumis à la politique gouvernementale en matière de conflits d'intérêts ou à toute ligne de conduite énoncée dans le cadre de cette politique, le sous-registraire général adjoint, aussitôt informé, scelle le dossier confidentiel du haut fonctionnaire et le lui rend, puis retire le dossier non classifié de l'intéressé du registre public.

5. MARCHE À SUIVRE

On trouvera le détail de la marche à suivre pour mettre les présentes lignes de conduite en pratique à l'annexe B du présent document.

6. INOBSERVATION

Le haut fonctionnaire qui n'agit pas conformément aux lignes de conduite peut être soupçonné d'abus de confiance et est passible de sanctions allant jusqu'à la révocation.

On trouvera dans la partie I de la présente annexe, l'annexe A du décret C.P. 1973-4065, Lignes directrices au sujet des conflits d'intérêts touchant les fonctionnaires. L'annexe B suit.

ANNEXE B

MARCHE À SUIVRE

Les hauts fonctionnaires trouveront ci-dessous la marche à suivre pour s'assurer que leurs affaires personnelles ne peuvent entrer ou risquer d'entrer en conflit avec leurs fonctions:

1. Chaque haut fonctionnaire donne au sous-registraire général adjoint tous les renseignements qui concernent ses placements personnels et autres biens, même ceux qui peuvent être considérés comme biens exclus.
2. Le sous-registraire général adjoint, ou un membre de son personnel, étudie les renseignements présentés par le haut fonctionnaire et fait alors savoir à celui-ci si ses placements ou biens déclarés sont, de l'avis du

sous-registraire, en totalité ou en partie, biens exclus ou si, au contraire, ils sont susceptibles de causer des conflits d'intérêts réels ou éventuels.

3. Si le sous-registraire général adjoint, après examen sérieux des renseignements présentés par un haut fonctionnaire, juge qu'aucun des placements et autres biens dudit haut fonctionnaire ne cause ou ne peut causer de conflits d'intérêts, il en informe l'intéressé par écrit, tout en lui demandant de remplir une déclaration générale de conflits d'intérêts et de la lui renvoyer. Puis, le sous-registraire général adjoint fait savoir au ministre responsable que sur la foi des renseignements communiqués par le haut fonctionnaire, ce dernier satisfait aux exigences des lignes de conduite sur les conflits d'intérêts émises à l'intention des hauts fonctionnaires.
4. Si, par contre, le sous-registraire général adjoint croit que l'exercice, par le fonctionnaire, de ses droits de propriétaire ou de gestionnaire sur une partie ou la totalité de ses placements crée ou risque de créer un conflit d'intérêts, il en informera le haut fonctionnaire par écrit et l'assurera qu'il se tient à sa disposition pour lui expliquer les lignes de conduite.
5. Le haut fonctionnaire doit soumettre par écrit au sous-registraire général adjoint les dispositions qu'il prendra en vue de rectifier la situation, et lui envoyer des exemplaires de tous les documents y afférents, dont deux copies de tout contrat de fiducie, toute déclaration publique et une déclaration générale de conflits d'intérêts. Le sous-registraire général adjoint étudie alors les dispositions proposées et les documents y afférents puis, s'il juge que les mesures prises par le haut fonctionnaire satisfont aux exigences des lignes de conduite sur les conflits d'intérêts émises à l'intention des hauts fonctionnaires, il en informe par écrit le haut fonctionnaire et son ministre.
6. Les lignes de conduite se fondent sur le principe que le haut fonctionnaire et le sous-registraire général adjoint en arriveront sans trop de difficultés à une entente quant aux dispositions que le haut fonctionnaire propose afin de satisfaire aux exigences des directives sur les conflits d'intérêts. Pour ce faire, il incombe au sous-registraire général adjoint et à son personnel (ainsi qu'au fonctionnaire) de s'assurer que, si des difficultés surgissent, toutes les solutions possibles seront envisagées et étudiées minutieusement en vue d'un règlement des problèmes sans recours à quelque supérieur hiérarchique que ce soit. Toutefois, il peut se présenter des cas où le sous-registraire général adjoint ne soit pas d'accord avec

les mesures proposées par un haut fonctionnaire; de même, le haut fonctionnaire, pour des raisons personnelles bien légitimes, peut juger qu'il devrait, pour se conformer aux lignes de conduite, subir de trop graves inconvénients pour lui-même ou pour sa famille. En pareilles circonstances, le haut fonctionnaire doit d'abord soumettre la question à son sous-ministre ou à son chef administratif, qui pourra décider de demander l'avis de son ministre, ultime autorité en la matière. Si la question implique un sous-ministre ou un chef administratif, il doit consulter le greffier du Conseil privé, qui peut juger la question suffisamment importante pour la porter à l'attention du Premier ministre, à qui appartient alors la décision finale.

Il est toutefois anticipé que les consultations auprès d'un ministre ou du Premier ministre seront plutôt rares.

7. Le sous-registraire général adjoint sera informé du règlement des problèmes mentionnés à l'alinéa 6, et des dispositions prévues par le fonctionnaire touché par ces problèmes.
8. Toute déclaration publique, ainsi que toute déclaration générale de conflit d'intérêts, doit être exacte et toujours à jour; pour ce faire, les hauts fonctionnaires sont priés d'aviser le S.R.G.A. de toute transaction, soit un ajout, un retrait ou autre changement, concernant une propriété ou des biens qui font ou pourront faire l'objet d'une déclaration publique.
9. Même si les biens exclus ne sont pas de fait traités selon les options disponibles dans le cadre des lignes de conduite, les hauts fonctionnaires sont priés d'aviser le S.R.G.A. de toute activité qui pourrait donner lieu de soustraire des biens à exclure, une propriété ou autres biens déjà considérés comme tel.

10. Demandes de renseignements

On doit adresser les demandes de renseignements au sujet des lignes de conduite et les questions générales relatives aux conflits d'intérêts au

Bureau du Sous-registraire général adjoint
Ministère de la Consommation et des Corporations
4e étage, édifice Trafalgar
207, rue Queen
Ottawa, Ontario K1A 0C9

Le numéro de téléphone est: (613) 995-0721.



CONFLICT OF INTEREST STATEMENT
DÉCLARATION CONCERNANT LES CONFLITS D'INTÉRÊTS

I, the undersigned, do hereby state that I am in compliance with the Government of Canada's guidelines on conflict of interest to which I am subject.

Je, soussigné(e), affirme par les présentes que je suis en conformité avec les lignes de conduite relatives aux conflits d'intérêts du Gouvernement du Canada auxquelles je suis assujéti(e).

I do hereby declare:

Je déclare par les présentes que:

all my personal holdings are exempt property.
tous mes biens personnels sont des biens exclus.

I have dealt with all my non-exempt property through the arrangements described below:
pour tous mes biens non-exclus, j'ai procédé par l'une et/ou l'autre des dispositions décrites ci-dessous:

a frozen trust: by instrument dated
une fiducie en compte bloqué: instrument en date du _____

a blind trust: by instrument dated
une fiducie sans droit de regard: instrument en date du _____

a Public Declaration dated
une Déclaration publique en date du _____

I make this statement for the purpose of official registration in the full knowledge that it will be available for public examination in the Conflict of Interest Public Registry.

Je fais la présente déclaration en sachant parfaitement qu'elle sera consignée officiellement dans le Registre public concernant les conflits d'intérêts auquel le public aura accès.

Date of Statement <i>Date de la déclaration</i>	Name of Declarer <i>Déclarant(e)</i>	Signature
--	---	-----------

**FOR THE USE OF THE
DEPUTY REGISTRAR GENERAL**

I hereby certify that this statement was filed with the Assistant Deputy Registrar General.

**À L'USAGE DU
SOUS-REGISTRAIRE GÉNÉRAL**

Je certifie par les présentes que cette déclaration a été déposée chez le sous-registraire général adjoint.

Date filed
Date déposée

Deputy Registrar General of Canada
Sous-registraire général du Canada

C O N F L I T S D ' I N T É R Ê T S

DÉCLARATION PUBLIQUE

Je soussigné _____ déclare par les présentes que
je détiens _____ p. 100 (____) des actions de la
société connue sous le nom de _____ .

Je fais cette déclaration conformément aux lignes de conduite
concernant les conflits d'intérêts. Je sais qu'aussi longtemps
que je demeurerai soumis aux directives émises à l'intention des

_____, le public aura
accès à la présente déclaration, conservée au bureau du
sous-registraire général adjoint.

À Ottawa, ce _____ jour de _____ 1974.

(signature)

F. LIGNES DIRECTRICES CONCERNANT LES EMPLOIS ULTÉRIEURS DÉTENUS
PAR LES AUTRES TITULAIRES DE CHARGES PUBLIQUES

La politique d'ensemble en ce qui a trait aux emplois ultérieurs détenus par les autres titulaires de charges publiques est généralement présentée dans des lignes directrices qui sont en fait constituées des annexes suivantes (elles ont été publiées le 24 avril 1978) et qui formulent les principes, les dispositions réglementaires et les procédures.

ANNEXE I Principes régissant la conduite des titulaires de
charges publiques

1) Les personnes occupant ou ayant occupé une charge publique doivent s'assurer, dans l'exercice de leurs fonctions, que l'objectivité et l'impartialité de la fonction publique ne sont pas mises en doute et doivent faire en sorte que la population canadienne n'ait aucune raison de croire au favoritisme envers qui que ce soit - personne ou organisme.

2) Les personnes occupant ou ayant occupé une charge publique doivent agir de façon telle qu'il n'y ait aucune raison de croire en la possibilité d'accéder par privilège, soit au personnel, soit aux services gouvernementaux.

3) Les personnes occupant ou ayant occupé une charge publique doivent veiller, dans la gestion de leurs affaires personnelles, à ne pas tirer profit, ni paraître tirer profit de l'usage ou de la divulgation de renseignements confidentiels obtenus dans l'exercice de leurs fonctions officielles.

ANNEXE II: Lignes directrices à l'intention des titulaires de
charges publiques pendant la durée de leur emploi

1) Nul ministre, nul secrétaire parlementaire, nul fonctionnaire, nulle personne nommée par le Gouverneur en conseil, nul membre du personnel "exclu" d'un Ministre ("agent de l'État") ne devrait se laisser influencer dans l'exercice de ses fonctions officielles par des perspectives ou des offres d'emploi émanant du secteur privé:

- a) un agent de l'État se doit de divulguer à son supérieur toutes les offres sérieuses d'emploi émanant du secteur privé qui, à son avis, le placent dans une situation réelle ou apparente de conflits d'intérêts.
- b) un agent de l'État se doit de divulguer à son supérieur toutes offres d'emploi qu'il étudie sérieusement et qui émanent d'un particulier, d'un organisme ou d'un groupe d'intérêts privé ayant une vocation commerciale et avec lequel il entretient des rapports officiels.

- c) un agent de l'État se doit, dans un délai raisonnable, de divulguer toutes offres d'emploi émanant d'employeurs privés qu'il aurait acceptées.
- d) un agent de l'État se doit, lorsqu'il cherche un emploi dans le secteur privé ou lorsqu'il envisage de se lancer dans une activité commerciale quelconque après son départ de la fonction publique, de prendre bien soin de s'assurer que ses initiatives ne mèneront pas à des conflits d'intérêts réels ou apparents, ne nuiront d'aucune façon à ses fonctions officielles, et n'impliqueront pas de négociations à caractère commercial avec d'autres fonctionnaires, sans l'autorisation de son supérieur.

2) Les agents de l'État ont l'obligation de s'assurer, dans tous les rapports officiels qu'ils entretiennent avec d'anciens agents de l'État, que leur conduite ne donne pas à penser ou même à soupçonner qu'ils participent à un trafic d'influence, à l'octroi de passe droits ou de traitements de faveur.

Note: "Personnes nommées par le Gouverneur en conseil" désigne les personnes nommées par le Gouverneur en conseil ou un ministre, ou avec leur approbation, ou qui reçoivent un traitement fixé par le Gouverneur en conseil et qui occupent des postes à plein temps dans un ministère, une société de la Couronne ou un organisme public autonome, et non pas les personnes qui sont membres d'organismes dont les fonctions sont d'abord et avant tout quasi judiciaires.

ANNEXE III: Lignes directrices applicables aux anciens titulaires de charges publiques

Les lignes directrices suivantes traduisent concrètement les principes énoncés à l'annexe I. On doit les appliquer en se conformant à ces principes et en veillant à protéger le plus possible la liberté individuelle des fonctionnaires et ex-fonctionnaires.

Les lignes directrices suivantes s'appliquent aux anciens agents de l'État. Elles incluent les dispositions prises avant et après leur départ de la fonction publique. Les anciens ministres, sous-ministres, chefs d'organismes gouvernementaux et membres du personnel "exclu" au niveau du sous-chef devront s'abstenir, pendant une période de deux ans, de participer aux types d'activité de la catégorie A et différer pendant une année toute participation aux activités de la catégorie B, alors que les

périodes correspondantes pour les secrétaires parlementaires, les autres personnes nommées à plein temps par le Gouverneur en conseil, les fonctionnaires et les membres du personnel "exclu" occupant des postes équivalents ou supérieurs au niveau SXI seront d'un an pour la catégorie A et de six mois pour la catégorie B. Ces lignes directrices ne s'appliquent pas aux personnes embauchées dans le cadre du programme Échanges Canada. Notre politique donnera à chaque ministre le droit d'assujettir à ces lignes directrices d'autres fonctionnaires, personnes nommées par le Gouverneur en conseil et membres du personnel "exclu", y compris ceux qui travaillent principalement, quoique non exclusivement, pour le gouvernement ou l'un de ses organismes. Les comités consultatifs pourront, sur demande d'un ministre ou sous-ministre et avec l'approbation du Premier ministre (dans le cas des sous-chefs) du ministre responsable (dans le cas des autres personnes nommées à plein temps par le Gouverneur en conseil et du personnel "exclu") et du Conseil du Trésor (dans le cas des fonctionnaires), soustraire à l'application des présentes lignes directrices tous postes ou groupes de postes lorsqu'ils jugeront qu'il est dans l'intérêt public de le faire.

Catégorie A

1. Un ancien agent de l'État ne doit pas, au cours de la période visée, accepter un siège au Conseil d'administration d'une société commerciale qui entretenait, de toute évidence, des rapports particuliers avec le dernier ministère ou organisme pour lequel il travaillait. L'expression "rapports particuliers" signifie que la société était assujettie à un contrôle d'activité par le ministère ou l'organisme, qu'elle recevait de ceux-ci des subventions, prêts ou autre forme d'aide financière ou qu'elle entretenait avec eux des rapports contractuels.
2. Un ancien agent de l'État ne doit pas, au cours de la période visée, faire volte-face pour agir au nom ou à la place d'une personne ou d'une société commerciale dans une procédure, transaction, cause ou autre affaire où le gouvernement du Canada est parti et où lui-même a eu l'occasion de représenter un ministère ou organisme gouvernemental.
3. Un ancien agent de l'État ne doit pas, au cours de la période visée, exercer des pressions, en faveur ou au nom d'une personne ou société commerciale auprès du ministère ou organisme gouvernemental qui l'employait ou avec lequel il entretenait des rapports officiels directs au cours des deux années précédant son départ.

Catégorie B

1. Un ancien agent de l'État ne doit pas, au cours de la période visée, accepter un emploi dans une société commerciale avec laquelle il a officiellement fait affaire de façon significative au cours de l'année précédant son départ.
2. Un ancien agent de l'État ne doit pas, au cours de la période visée, faire volte-face pour agir au nom ou à la place d'une personne ou d'une société commerciale dans une procédure, transaction, cause ou autre affaire qui relevait de sa compétence en tant qu'employé du gouvernement au cours de l'année précédant son départ.
3. Un ancien agent de l'État ne doit pas, au cours de la période visée, donner des conseils à des fins commerciales sur les programmes ou politiques du ministère ou de l'organisme, qui l'employait ou avec lequel il entretenait d'importants rapports officiels au cours de l'année précédant son départ.

Lorsque, à la suite de la divulgation d'une offre d'emploi conformément à l'alinéa 1 a) ou 1 b) de l'annexe II, on demande l'avis d'un comité consultatif au sujet de l'application des paragraphes A1 et B1, le comité peut décider que la "période visée" par ces paragraphes doit commencer à la date où l'agent de l'État dévoile l'offre d'emploi ou à toute autre date postérieure à cette divulgation, mais antérieure à celle où l'agent de l'État quitte la fonction publique.

Note: L'expression "agent de l'État" englobe les anciens agents de l'État, tel que défini à l'annexe II, et l'expression "personne nommée par le Gouverneur en conseil" a la même signification qu'à l'annexe II.

ANNEXE IV: Dispositions réglementaires

Des comités consultatifs ont été constitués et chargés de déterminer les modalités d'application pratiques des lignes directrices énoncées et d'expliquer aux ministres, secrétaires parlementaires, fonctionnaires, personnes nommées par le Gouverneur en conseil et aux membres du personnel "exclu" qui quittent leur emploi comment celles-ci s'appliquent à leur cas précis. Ces comités présenteront aussi des rapports sur l'application des lignes directrices et recommanderont au besoin des changements. Les comités sont autorisés à recommander des exemptions à l'application des lignes directrices lorsqu'ils le jugent nécessaire, en toute justice pour les personnes visées ou dans l'intérêt public. De telles recommandations sont faites au Premier ministre (dans le cas des ministres, des secrétaires

parlementaires et des sous-chefs), au ministre responsable (dans le cas des personnes nommées à plein temps par le Gouverneur en conseil et du personnel "exclu") et au Conseil du Trésor (dans le cas des fonctionnaires).

Un comité consultatif présidé par le Président du Conseil du Trésor et composé de ministres choisis a été établi pour conseiller les ministres et les secrétaires parlementaires sur l'interprétation à donner à ces lignes directrices dans leur application à des cas bien précis.

Un comité consultatif composé du greffier du Conseil privé et du secrétaire du Cabinet pour les relations fédérales-provinciales, du secrétaire du Conseil du Trésor, du président de la Commission de la Fonction publique et du sous-ministre de la Justice a aussi été créé pour conseiller toutes les personnes "exclu" sur l'interprétation qu'il conviendrait de donner à ces lignes directrices dans leur application à des cas bien précis. Le comité fera part de ses recommandations au Premier ministre ainsi qu'à l'intéressé. De son côté, le Premier ministre informera la Chambre de toute dérogation aux avis du comité la part de personnes nommées par le Gouverneur en conseil ou de membres du personnel "exclu".

Des dispositions analogues ont été prises pour conseiller les fonctionnaires nommés aux termes de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique. En outre, le Premier ministre encourage toutes les sociétés de la Couronne et tous les organismes autonomes à adopter des lignes directrices et des dispositions semblables à l'égard de leurs cadres supérieurs qui ne sont ni des fonctionnaires, ni des employés nommés par le Gouverneur en conseil. Une requête spéciale sera présentée afin que les membres des Forces armées et de la Gendarmerie royale soient également inclus.

La politique s'appliquera à toutes les personnes nommées à de nouveaux postes au sein du gouvernement et de ses organismes. Nous nous attendons à ce que ces personnes se fassent un point d'honneur de se conformer de leur plein gré à ces lignes directrices. Avant d'être assermenté, chacun sera invité à lire attentivement ce texte et à se comporter en conséquence. Quoique la politique ne s'applique pas officiellement aux fonctionnaires en place, à moins qu'ils acceptent un nouveau poste dans la fonction publique, nous nous attendons à ce qu'ils continuent de s'y conformer.

ANNEXE V: Lignes de conduite pour l'embouchage d'anciens fonctionnaires par le gouvernement

1) Afin de réduire la possibilité de conflits d'intérêts, toutes personnes ayant par le passé été nommées par le Gouverneur en conseil et tous anciens fonctionnaires faisant

partie d'un groupe de pression ou agissant comme consultant à des fins commerciales en ce qui concerne l'activité gouvernementale seront jugés inadmissibles à une nomination au Conseil d'administration d'une société de la Couronne ou de toute autre société dont le gouvernement est le principal actionnaire tant qu'ils exerceront ce type d'activité.

2) Le ministre intéressé ou le Conseil du Trésor, selon le cas, approuvera tous contrats de service personnel comportant le versement d'une somme égale ou supérieure à \$2,000 à des personnes qui ont déjà fait l'objet d'une nomination par décret ou à des fonctionnaires qui reçoivent une pension de retraite du gouvernement. Par la même occasion, le ministre intéressé examinera attentivement le montant global des avantages que le bénéficiaire reçoit par cumul de sa pension de retraite et du montant du contrat.

G. MENTION DE LA QUESTION DES CONFLITS D'INTÉRÊTS DANS LES CONTRATS D'ENGAGEMENT

Les contrats d'engagement des titulaires de charges publiques comportent habituellement la clause suivante:

"J'aimerais attirer votre attention sur le fait que les employés de la fonction publique doivent se conformer aux "Lignes directrices au sujet des conflits d'intérêts touchant les fonctionnaires". En vertu de l'article 6 de ces lignes directrices, les employés doivent divulguer à leurs supérieurs tous leurs intérêts financiers, commerciaux ou d'affaires qui pourraient vraisemblablement être interprétés comme venant en conflit réel ou éventuel avec leurs fonctions officielles. Nous avons joint au contrat d'engagement une copie de ces lignes directrices dont vous devriez prendre connaissance. ... Veuillez confirmer l'acceptation de cette offre en signant et en retournant la copie reçue en duplicata de cette lettre d'offre...

Certaines lettres d'offre, qui constituent l'essentiel du contrat d'engagement, ne font que la mention suivante: "De plus, j'aimerais vous rappeler que les employés de la fonction publique du Canada doivent se conformer aux "Lignes directrices au sujet des conflits d'intérêts touchant les fonctionnaires".

Nous avons trouvé dans de nombreuses conventions collectives la mention suivante concernant les conflits d'intérêts: "A moins que l'employeur ne spécifie qu'il s'agit d'un travail ou d'une fonction qui pourrait constituer un conflit d'intérêts, les employés ont le droit d'occuper un autre poste après leurs heures de travail."

H. SERMENTS OU AFFIRMATIONS

Voici le texte de serment ou de l'affirmation d'allégeance, de serment ou de l'affirmation d'office et de discrétion, du serment ou de l'affirmation que doivent prêter les membres du Conseil privé.

SERMENT OU AFFIRMATION D'ALLÉGEANCE

Vous, _____, jurez (ou affirmez) d'être fidèle et de porter sincère allégeance à sa Majesté la Reine Elizabeth Deux, à ses héritiers et à ses successeurs en conformité de la loi.

Ainsi Dieu vous soit en aide.
(omettre dans le cas d'une affirmation)

SERMENT OU AFFIRMATION D'OFFICE ET DE DISCRÉTION

Je, _____, jure (ou affirme) solennellement et sincèrement que je remplirai avec fidélité et honnêteté les fonctions qui m'incombent en raison de mon emploi dans la Fonction publique et que, sans être dûment autorisé, je ne révélerai ou ne ferai rien connaître de ce qui viendra à ma connaissance par suite de cet emploi. (Dans le cas d'une prestation de serment ajouter: "Ainsi Dieu me soit en aide")

SERMENT OU AFFIRMATION PRÊTÉ PAR LES MEMBRES DU CONSEIL PRIVÉ

Vous, _____, promettez solennellement et jurez (affirmez) de servir Sa Majesté avec loyauté et fidélité au sein de son Conseil en ce Dominion du Canada; de garder le secret absolu sur les questions qui y seront traitées, débattues ou résolues, sans en divulguer ni révéler le tout ou une partie de vive voix, par écrit ou autrement à quiconque n'est pas du Conseil, mais seulement à ceux qui y sont membres. Si, cependant, quelque question ainsi proposée, traitée ou débattue concerne de près ou de loin la loyauté ou la fidélité envers Sa Majesté la Reine d'un membre assermenté dudit Conseil, vous ne lui ferez aucune révélation, conservant envers lui le même silence qu'envers toute autre personne, jusqu'à ce que le bon plaisir de Sa Majesté la Reine ait été manifesté à ce sujet. En toute chose proposée, traitée et débattue en Conseil, vous déclarez fidèlement, honnêtement, et en toute vérité, votre sentiment et votre opinion, ne considérant que l'honneur et le bien de Sa Majesté la Reine et l'intérêt de ses sujets, sans partialité, sans exception de personnes, et sans réticence aucune, qu'elle soit motivée par la considération, la faveur, l'affectation, les promesses, le déplaisir ou la crainte de qui

que ce soit. En général, vous agirez en tout ce qui concerne les affaires de Sa Majesté la Reine avec vigilance, diligence et circonspection. En bon conseiller, vous ferez honneur à vos engagements et accomplirez fidèlement vos devoirs avec toute la force, la volonté et le jugement dont vous êtes capable.

AINSI DIEU VOUS SOIT EN AIDE
(omettre dans le cas d'une affirmation)

I. LIGNES DIRECTRICES AU SUJET DES CONFLITS D'INTÉRÊTS TOUCHANT
LES FONCTIONNAIRES

C.P. 1973-4065

LIGNES DIRECTRICES AUXQUELLES LES FONCTIONNAIRES DOIVENT SE
CONFORMER EN CAS DE CONFLITS D'INTÉRÊTS

Titre abrégé

1. Les présentes lignes directrices peuvent être citées sous le titre: Lignes directrices au sujet des conflits d'intérêts touchant les fonctionnaires.

Lignes directrices

2. Il ne suffit nullement qu'une personne qui occupe un poste de responsabilité dans la fonction publique observe la loi. Il lui fut non seulement se conformer à la loi, mais avoir également une conduite si irréprochable qu'elle puisse résister à l'enquête la plus minutieuse. Pour que leur intégrité et leur impartialité soient à l'abri de tout doute, les fonctionnaires doivent faire en sorte de ne pas être en reste avec une personne qui pourrait vouloir se faire accorder par eux une compensation ou un avantage particulier ou chercherait par tous les moyens à obtenir d'eux un traitement de faveur. De même, ils ne doivent pas avoir d'intérêts pécuniaires susceptibles d'entre en conflit de quelque manière que ce soit avec l'exercice de leurs fonctions officielles.
3. Il ne doit y avoir ni sembler y avoir de conflit entre les intérêts privés des fonctionnaires et leurs fonctions officielles. Une fois nommés, les fonctionnaires doivent gérer leurs affaires personnelles de manière à éviter tout conflit d'intérêts.
4. Les fonctionnaires doivent veiller, dans la gestion de leurs affaires personnelles, à ne pas se servir ni sembler se servir à leur avantage de renseignements obtenus dans l'exercice de leurs fonctions officielles et qui, de façon générale, ne sont pas accessibles au public.

5. Les fonctionnaires ne doivent pas se mettre dans une situation où ils pourraient retirer des profits ou des intérêts directs ou indirects de tout contrat gouvernemental sur l'adjudication duquel ils peuvent exercer une influence.
6. On s'attend à ce que tous les fonctionnaires divulguent à leurs supérieurs, d'une manière qui doit être notifiée, tous leurs intérêts financiers, commerciaux et d'affaires dans les cas où ceux-ci pourraient vraisemblablement être censés venir en conflit réel ou éventuel avec leurs fonctions officielles.
7. Les fonctionnaires ne doivent occuper aucun poste ni emploi extérieur dont les exigences pourraient être inconciliables avec leurs fonctions officielles ou mettre en cause leur aptitude à remplir ces fonctions de façon objective.
8. Dans l'exercice de leurs charges officielles, les fonctionnaires ne doivent pas accorder de traitement de faveur à leurs parents ni à leurs amis ni à des organismes dans lesquels eux-mêmes, leurs parents ou leurs amis ont des intérêts financiers ou autres.

ANNEXE E

AVANT-PROJET

CHAMBRE DES COMMUNES DU CANADA

PROJET DE LOI C-000

Loi visant à ce que les titulaires de charges publiques se conforment à certains principes de conduite, portant création du Bureau de l'éthique dans le secteur public, lequel est placé sous la direction d'un conseiller en éthique, et touchant d'autres questions connexes.

Sa Majesté, sur l'avis et du consentement du Sénat et de la Chambre des communes du Canada, décrète:

Titre abrégé

1. La présente loi peut être citée sous le nom de Loi sur l'éthique dans le secteur public.

OBJET

2. La présente loi a pour objet:
 - a) d'accroître la confiance de la population dans l'intégrité des titulaires de charges publiques;
 - b) d'établir des règles claires de conduite professionnelle s'appliquant à tous les titulaires de charges publiques oeuvrant au sein de l'administration gouvernementale du Canada (y compris les ministères, commissions, sociétés d'État, conseils, offices, bureaux, organismes et tribunaux, ainsi que leurs organismes et leurs subdivisions politiques) et à toute personne nommée par le gouverneur en conseil ou un ministre;
 - c) de minimiser les risques de conflits entre les intérêts privés et publics des titulaires de charges publiques;

- d) de mettre en pratique ce qui précède de façon à préserver l'indépendance des juges et des organismes quasi judiciaires contre toute ingérence gouvernementale; et
- e) d'encourager les citoyens possédant l'expérience et les compétences requises à solliciter et à accepter une charge publique, et de faciliter les mouvements entre les secteurs privé et public.

INTERPRÉTATION

3. Dans la présente loi, on entend par

"organisme quasi judiciaire", tout tribunal, conseil, office, commission ou organisme du gouvernement du Canada qui est amené, de par ses fonctions, à discuter et à trancher certaines questions mettant en cause des intérêts opposés;

"titulaire de charge publique", les agents et les employés de Sa Majesté du chef du Canada et, plus précisément, les ministres, les secrétaires parlementaires, les personnes nommées par le gouverneur en conseil, les fonctionnaires, les membres du personnel soustrait des ministres, les agents, directeurs ou employés de conseils, offices, commissions, tribunaux, sociétés de la Couronne et autres organismes fédéraux, les agents et les employés du Parlement du Canada, ainsi que les membres des Forces armées canadiennes et de la Gendarmerie royale du Canada;

"titulaire non élu de charge publique", tous les titulaires de charges publiques à l'exception des ministres, des secrétaires parlementaires et des membres du personnel soustrait des ministres.

CODE D'ETHIQUE

Force
exécutoire
du code

4. Tous les titulaires de charges publiques, actuellement en poste ou nommés ultérieurement, doivent se conformer aux principes de conduite suivants:

Préambule

Servir son pays est une noble tâche. Quelle que soit l'importance de leurs fonctions, les titulaires de charges publiques portent une partie de la responsabilité de la destinée de leur pays et de la confiance que les Canadiens accordent à leur gouvernement.

La confiance de la population repose sur sa conviction que les titulaires de charges publiques ont une conduite conforme à l'éthique.

Pour servir ces préceptes, les principes de conduite suivants s'appliquent obligatoirement à tous les titulaires de charges publiques.

Principes

1. Il ne suffit nullement que les titulaires de charges publiques au gouvernement du Canada observent la loi; ils doivent également avoir une conduite si irréprochable qu'elle puisse résister à l'examen le plus minutieux.

2. L'intérêt public doit toujours primer en cas de conflit entre les intérêts privés et les devoirs officiels des titulaires de charges publiques. Dès leur nomination, ceux-ci doivent prendre les dispositions nécessaires pour éviter tout conflit de cette nature.

3. Il est interdit aux titulaires de charges publiques de solliciter ou d'accepter, mis à part les petits cadeaux et l'hospitalité d'usage d'une valeur nominale, un transfert de valeurs économiques de source privée, même s'il ne s'agit aucunement de corruption. Ce principe s'applique dans le cas où le transfert est facultatif, c'est-à-dire qu'il ne résulte pas d'un contrat ni d'un droit de propriété du titulaire de charge publique.

4. Il est interdit aux titulaires non élus de charges publiques, sans l'approbation préalable de leur supérieur, d'outrepasser leurs fonctions officielles pour venir en aide à des personnes, physiques ou morales, dans leurs rapports avec le gouvernement, lorsque cela peut donner lieu à un traitement de faveur.

5. Il est interdit aux titulaires de charges publiques de se servir à leur propre avantage ou bénéfice de renseignements obtenus dans l'exercice de leurs fonctions officielles et qui, de façon générale, ne sont pas accessibles au public.

6. Il est interdit aux titulaires de charges publiques d'utiliser directement ou indirectement les biens du gouvernement, quels qu'ils soient, y compris les biens loués au gouvernement, ou d'en permettre l'usage, à des fins autres que des activités officiellement approuvées.

7. Il est interdit aux titulaires non élus de charges publiques de se livrer à des activités politiques partisans qui puissent mettre en doute, réellement ou en apparence, la neutralité politique de la fonction publique.

8. Il est interdit aux titulaires de charges publiques d'exprimer publiquement leur opinion personnelle sur des questions qui font l'objet d'une controverse politique ou sur les politiques ou l'administration du gouvernement (exception faite des questions concernant la négociation collective), si cela risque de diminuer la confiance du public à l'égard de la façon dont ils s'acquittent ou s'acquitteront de leurs fonctions ou si cela risque de nuire aux relations avec d'autres gouvernements.

9. Il est interdit aux titulaires de charges publiques d'exploiter l'autorité de leurs fonctions à des fins privées ou pour leur satisfaction personnelle, ou si cela risque de jeter le discrédit sur le caractère professionnel de la fonction publique.

10. À l'expiration de leur mandat, les titulaires de charges publiques ont le devoir d'agir de façon à ne laisser planer aucun doute quant à la probité et à l'impartialité de l'appareil gouvernemental et à ne diminuer d'aucune façon la confiance du public dans l'intégrité du gouvernement.

RÈGLES DE PROCÉDURE VISANT ÀMINIMISER LES CONFLITS D'INTÉRÊTS

- Règlements
5. Le gouverneur en conseil peut établir des règlements devant permettre aux titulaires de charges publiques de se conformer aux principes généraux énoncés dans le Code d'éthique et, en particulier, de minimiser les conflits entre leurs intérêts privés et leurs devoirs publics.

BUREAU DE L'ETHIQUE
DANS LE SECTEUR PUBLIC

- Création du Bureau
6. a) Est par les présentes créé le Bureau de l'éthique dans le secteur public.
- Nomination du conseiller en éthique
- b) Le conseiller en éthique, qui occupe le poste de chef du Bureau de l'éthique dans le secteur public, est nommé par le gouverneur en conseil.
- Personnel
- c) Le conseiller en éthique peut déterminer les besoins du Bureau en matière de ressources humaines. Les membres du personnel seront nommés conformément à la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique.

FONCTIONS DU CONSEILLER EN ETHIQUE

- Rôle consultatif
7. a) Le conseiller en éthique doit conseiller
- i) le Premier ministre, concernant les règles de procédure qui s'appliquent aux ministres, aux secrétaires parlementaires et aux titulaires de charges publiques nommés par le gouverneur en conseil;
- ii) les ministres, concernant les règles de procédure auxquelles ils sont assujettis, et les membres de leur personnel soustrait; et
- iii) les sous-ministres des ministères et les chefs des organismes, concernant les règles de procédure auxquelles eux-mêmes et leur personnel sont assujettis.

- b) Le conseiller en éthique n'est pas responsable devant la loi des conseils ainsi fournis.
- c) Si le conseiller en éthique se voit demander de faire enquête conformément à l'article 10 de la présente loi et qui le problème visé a déjà fait l'objet de ses conseils, il doit charger une personne n'appartenant pas au Bureau de l'éthique dans le secteur public de ladite enquête et de rendre public son rapport.

Rôle
administratif

8. Le conseiller en éthique doit administrer les règles de procédure établies en vertu de l'article 5 de la présente loi pour aider les titulaires de charges publiques à se conformer aux principes énoncés dans le Code d'éthique, y compris - mais non limitatif - l'établissement ou la surveillance des dispositions relatives aux fiducies, la divulgation requise des intérêts privés des titulaires de charges publiques, et le dessaisissement de certains biens lorsque requis.

Information
et éducation

9. Le conseiller en éthique doit fournir aux titulaires de charges publiques et à toute autre personne intéressée, y compris les titulaires éventuels lorsque cela s'avère possible, toute l'information concernant le Code d'éthique, les règles de procédure établies en vertu de l'article 5 de la présente loi, les codes d'éthique complémentaires, les pratiques visant à aider les titulaires de charges publiques à minimiser les conflits d'intérêts et toute autre question connexe.

Rôle
d'enquêteur

10. Le conseiller en éthique doit, à la demande du Premier ministre (concernant tout titulaire de charge publique, à l'exception des juges qui sont assujettis à la Loi sur les juges), d'un ministre (concernant tout titulaire de charge publique relevant de son autorité, et avec le consentement du Premier ministre), ou d'un sous-ministre ou du chef d'un organisme (concernant tout titulaire de charge publique relevant de son autorité, et avec le consentement du ministre dont lui-même relève), faire enquête sur toute infraction présumée au Code d'éthique, ou aux règles de procédure établies en vertu de l'article 5 de la présente loi. Aux fins de ladite enquête, le conseiller en éthique doit avoir accès à tous les

dossiers du gouvernement ainsi qu'à toute l'information pertinente. Le conseiller en éthique doit offrir à tous les intéressés la possibilité d'être entendus et autoriser les personnes faisant l'objet de l'enquête précitée de se faire représenter par un avocat. Les audiences sont publiques ou privées, selon ce que le conseiller en éthique juge approprié. Son rapport sera présenté à la personne qui a demandé l'enquête et sera rendu public dans les trois jours ouvrables qui suivent.

CODES D'ÉTHIQUE COMPLÉMENTAIRES

11. Le conseiller en éthique doit aider les sous-ministres et les chefs d'organismes ou de commissions à reformuler les règles des codes d'éthique complémentaires déjà existants concernant leur ministère, commission ou organisme de sorte que le même format, la même terminologie, les mêmes règles et les mêmes interprétations s'appliquent dans tout le gouvernement, il doit aider les sous-ministres et les chefs d'organismes ou de commissions à établir des codes d'éthique complémentaires où il n'existe pas selon l'approche susmentionnée.

POUVOIRS ET DEVOIRS SUPPLÉMENTAIRES

Levée ou
modification
d'une règle

12. a) Le conseiller en éthique doit, après réception d'une demande écrite de la part du titulaire de charge publique intéressé, avoir l'autorités de lever ou de modifier une règle ou procédure établie en vertu de l'article 5 de la présente loi, si l'application de celle-ci risque d'entraîner des résultats inévitables ou déraisonnables à l'endroit d'un titulaire de charges publiques, pourvu que les principes énoncés dans le Code d'éthique soient toujours observés, que l'autorisation soit formulée par écrit et clairement justifiée, qu'elle soit rendue publique et qu'une copie soit versée au registre public du Bureau de l'éthique dans le secteur public.
- b) Si, pour des raisons d'ordre hiérarchique, le titulaire de charge publique qui sollicite une telle dérogation ou modification ne peut

communiquer directement avec le conseiller en éthique, sa demande écrite doit être accompagnée, selon le cas, du consentement du Premier ministre, du ministre, du sous-ministre ou du chef de l'organisme.

Rapport du
conseiller
en éthique

13. a) Le conseiller en éthique doit, au plus tard le 31 décembre qui suit la fin de chaque exercice financier présenter un rapport sur les activités de son bureau au cours de ladite année mais ne doit y inclure aucune information confidentielle qui lui a été fournis par un titulaire de charge publique. Le Premier ministre doit faire en sorte que ledit rapport soit présenté à cette date devant le Parlement ou, si celui-ci ne siège pas, dans les quinze jours qui suivent le début des travaux de l'une ou l'autre des chambres du Parlement.
- b) Simultanément et relativement au même exercice financier, le Premier ministre doit demander que soit rédigé et présenté devant le Parlement un rapport concernant les mesures prises ou les pénalités imposées à l'endroit de titulaires de charges publiques qui n'ont pas respecté les règles de conduite ni les règles de procédure, ainsi que les accusations portées en vertu du Code criminel ou d'autres lois.

LA MAGISTRATURE ET LES ORGANISMES QUASI
JUDICIAIRES

Indépendance

14. a) Dans le but de préserver l'indépendance des intéressés, le gouverneur en conseil ne doit établir aucun règlement en vertu de l'article 5 de la présente loi relativement aux règles qui doivent s'appliquer aux titulaires de charges publiques qui sont des juges ou qui sont nommés par le gouverneur en conseil à titre de membres d'organismes quasi judiciaires.
- b) Les règles visant à minimiser les conflits d'intérêts touchant les membres d'organismes quasi judiciaires

doivent s'inscrire dans les modifications prévues à l'article 20 de la présente loi ou dans les mesures subséquentes qui seront adoptées relativement auxdits organismes.

SOCIÉTÉS DE LA COURONNE

- Application des dispositions de la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes
15. a) Les dispositions de la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes concernant les conflits d'intérêts dans le cas de dirigeants ou d'administrateurs s'appliquent mutatis mutandis à toutes les sociétés de la Couronne du gouvernement du Canada.
- b) Plus précisément, le Code d'éthique établi aux fins de la présente loi s'applique à tous les dirigeants, administrateurs et employés des sociétés de la Couronne du gouvernement du Canada; les restrictions relatives aux activités politiques et aux déclarations publiques prévues dans les principes 7 et 8 ne s'appliquent cependant pas aux personnes nommées par le gouverneur en conseil à des postes à temps partiel au sein des conseils d'administration.
- c) Chaque société de la Couronne du gouvernement du Canada doit établir son propre code d'éthique complémentaire en précisant, compte tenu de ses exigences et de son mandat particuliers, les règles à suivre pour minimiser les conflits d'intérêts.
- d) Dans chaque cas, le code d'éthique complémentaire est établi par la société de la Couronne de concert avec le conseiller en éthique, lequel doit veiller à ce que tous les codes d'éthique complémentaires des sociétés de la Couronne utilisent dans la mesure du possible la même de la terminologie et les mêmes règles de procédure, et que les points particuliers soient traités.

- e) Les codes d'éthique complémentaires doivent être promulgués sous forme de règlements établis en vertu de la loi régissant chaque société de la Couronne, que ce soit séparément ou dans une loi omnibus.
- f) Dans le cas des sociétés d'État qui ont été créées en vertu d'un décret plutôt que d'une loi, les dispositions de la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes concernant les conflits d'intérêts doivent figurer dans leur code d'éthique complémentaire, lequel doit être promulgué par décret.
- g) Les dispositions qui précèdent doivent s'appliquer à toute nouvelle société de la Couronne.

ACTIVITÉS POLITIQUES

16. (1) Il est interdit à tout sous-ministre ou chef d'organisme et, sauf dans les cas où l'autorise le présent article, à tout autre titulaire non élu de charge publique
- a) de travailler pour ou contre un candidat à une élection à la Chambre des communes, à la législature d'une province ou au conseil du Territoire du Yukon ou des Territoires du Nord-Ouest, ou de travailler au nom d'un tel candidat, ainsi que de travailler pour ou contre un parti politique ou de travailler au nom d'un tel parti; ou
 - b) d'être candidat à une élection mentionnée à l'alinéa a).
- (2) Une personne ne contrevient pas au paragraphe (1) pour le seul motif qu'elle assiste à une réunion politique ou qu'elle verse, à titre de contribution, de l'argent pour la caisse d'un candidat à une élection mentionnée à l'alinéa (1)a) ou à la caisse d'un parti politique.

- (3) Nonobstant toute autre loi, sur demande que lui a présentée un titulaire non élu de charge publique (autre qu'un sous-ministre ou un chef d'organisme), le conseiller en éthique peut, s'il est d'avis que, par rapport à la fonction publique, l'efficacité de l'employé, dans le poste qu'il occupe alors, n'aura pas à souffrir du fait qu'il aura été candidat à une élection mentionnée à l'alinéa (1)a), accorder à l'employé un congé sans traitement pour lui permettre de demander à se faire présenter comme candidat et d'être candidat à cette élection, pour une période se terminant le jour où les résultats de l'élection sont officiellement déclarés ou à date antérieure si l'employé a cessé d'être un candidat et qu'il en fait la demande.
- (4) Dès qu'il a accordé un congé en vertu du paragraphe (3), le conseiller en éthique doit faire publier un avis à ce sujet dans la Gazette du Canada.
- (5) Une personne déclarée élue à une élection décrite à l'alinéa (1)a) cesse dès lors d'être un titulaire non élu de charge publique.
- (6) a) Lorsqu'une personne qui est ou a été candidat à une élection décrite à l'alinéa (1)a) allègue au Bureau de l'éthique dans le secteur public qu'un sous-ministre, le chef d'un organisme ou tout autre titulaire non élu de charge publique a contrevenu au paragraphe (1), l'allégation doit être déférée au conseiller en éthique qui doit tenir une enquête au cours de laquelle la personne qui fait l'allégation et le sous-ministre ou le chef de l'organisme ou tout autre titulaire non élu de charge publique en cause ou leurs représentants ont la possibilité de se faire entendre.

- b) Lorsqu'il s'agit d'un sous-ministre ou du chef d'un organisme, le conseiller en éthique doit soumettre la décision au gouverneur en conseil qui peut, si le conseiller en éthique a décidé que ce sous-ministre ou ce chef d'organisme a contrevenu aux dispositions du paragraphe (1), destituer l'intéressé.

- c) Lorsqu'il s'agit de tout autre titulaire non élu de charge publique, le conseiller en éthique peut, s'il a décidé que la personne en cause a contrevenu au paragraphe (1), recommander au sous-ministre ou au chef de l'organisme qu'elle soit destituée, et cette mesure doit être appliquée sans délai par la sous-ministre ou le chef de l'organisme.

17. L'article 32 de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique est par les présentes abrogé.

CRITIQUES PUBLIQUES

- 18. a) Lorsqu'un titulaire non élu de charge publique s'engage dans des activités politiques qui ne sont pas mentionnées à l'article 16 mais qui semblent enfreindre le principe 7 du Code d'éthique, ou contrevient d'une certaine façon au principe 8 dudit Code en exprimant publiquement ses vues personnelles sur certaines questions, le problème peut être déféré au conseiller en éthique par le ministre, le sous-ministre ou le chef d'organisme dont relève l'intéressé. Le conseiller en éthique tient alors une enquête au cours de laquelle ce dernier ou ses représentants ont la possibilité d'être entendu, et soumet un rapport à la personne qui a demandé l'enquête.

- b) Si l'enquête révèle que l'intéressé a enfreint les principes 7 ou 8, ou les deux, le conseiller en éthique peut recommander dans son rapport qu'il soit

destitué, et cette mesure doit être appliquée sans délai par le ministre, le sous-ministre ou le chef d'organisme dont relève l'intéressé.

DIVERS

Témoignages
sous serment

19. Aucune disposition du Code d'éthique ni aucune règle promulguée en vertu de la présente loi ne peut empêcher un ancien titulaire de charge publique de témoigner sous serment ou affirmation ni d'émettre des déclarations requises sous peine de parjure.

20. Les lois suivantes sont par les présentes modifiées:

- a) La Loi antidumping, au chapitre du Tribunal antidumping, par l'insertion de l'article suivant:
.....
- b) La Loi sur le contrôle de l'énergie atomique, au chapitre de la Commission de contrôle de l'énergie atomique, par l'insertion de l'article suivant:
.....
- c) La Loi sur le Conseil de la radio-diffusion et des télécommunications canadiennes, au chapitre du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, par l'insertion de l'article suivant:
.....
- d) Le Code canadien du travail, au chapitre du Conseil canadien des relations du travail, par l'insertion de l'article suivant:
.....
- e) La Loi sur l'arpentage des terres du Canada, au chapitre de la Commission d'examineurs, par l'insertion de l'article suivant:
.....
- f) La Loi sur l'Office national de l'énergie, au chapitre de l'Office national de l'énergie, par l'insertion de l'article suivant:
.....

- g) La Loi nationale sur les transports, au chapitre de la Commission canadienne des transports, par l'insertion de l'article suivant:
.....
- h) La Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique, au chapitre de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique, par l'insertion de l'article suivant:
.....
- i) La Loi sur le ministère et la Commission de l'emploi et de l'immigration, au chapitre de la Commission de l'emploi et de l'immigration, par l'insertion de l'article suivant:
.....
- j) La Loi d'urgence de 1979 sur les approvisionnements d'énergie, au chapitre de l'Office de répartition des approvisionnements d'énergie, par l'insertion de l'article suivant:
.....
- k) La Loi anti-inflation, au chapitre des fonctions de l'administrateur, par l'insertion de l'article suivant:
.....
- l) La Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, au chapitre de la Commission sur les pratiques restrictives du commerce, par l'insertion de l'article suivant:
.....
- m) La Loi canadienne sur les droits de la personne, au chapitre de la Commission canadienne des droits de la personne, par l'insertion de l'article suivant:
.....
- n) La Loi sur la Commission du tarif, au chapitre de la Commission du tarif, par l'insertion de l'article suivant:
.....