



CHAMBRE DES COMMUNES  
HOUSE OF COMMONS  
CANADA

# EXAMEN DE LA LOI SUR LES CONFLITS D'INTÉRÊTS

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

**John Brassard, président**

**AVRIL 2026  
45<sup>e</sup> LÉGISLATURE, 1<sup>re</sup> SESSION**

---

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

#### **PERMISSION DU PRÉSIDENT**

Les délibérations de la Chambre des communes et de ses comités sont mises à la disposition du public pour mieux le renseigner. La Chambre conserve néanmoins son privilège parlementaire de contrôler la publication et la diffusion des délibérations et elle possède tous les droits d'auteur sur celles-ci.

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

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

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

Aussi disponible sur le site Web de la Chambre des communes à l'adresse suivante : [www.noscommunes.ca](http://www.noscommunes.ca)

**EXAMEN DE LA LOI SUR LES CONFLITS  
D'INTÉRÊTS**

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

**Le président  
John Brassard**

**AVRIL 2026**

**45<sup>e</sup> LÉGISLATURE, 1<sup>re</sup> SESSION**

## **AVIS AU LECTEUR**

### **Rapports de comités présentés à la Chambre des communes**

C'est en déposant un rapport à la Chambre des communes qu'un comité rend publiques ses conclusions et recommandations sur un sujet particulier. Les rapports de fond portant sur une question particulière contiennent un sommaire des témoignages entendus, les recommandations formulées par le comité et les motifs à l'appui de ces recommandations.

# **COMITÉ PERMANENT DE L'ACCÈS À L'INFORMATION, DE LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS ET DE L'ÉTHIQUE**

## **PRÉSIDENT**

John Brassard

## **VICE-PRÉSIDENTS**

Linda Lapointe

Luc Thériault

## **MEMBRES**

Michael Barrett

Leslie Church

Michael Cooper

Gabriel Hardy

Gurbux Saini

Abdelhaq Sari

## **AUTRES DÉPUTÉS QUI ONT PARTICIPÉ**

Burton Bailey

Yvan Baker

Doug Eyolfson

L'hon Greg Fergus

Dalwinder Gill

Jacques Gourde

Emma Harrison

Dane Lloyd

Shuvaloy Majumbar

James Maloney

Billy Morin

Ryan Turnbull

Chris Warkentin

**GREFFIÈRE DU COMITÉ**

Nancy Vohl

**BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT**

**Recherche et éducation**

Alexandra Savoie, analyste

Maxime-Olivier Thibodeau, analyste

**LE COMITÉ PERMANENT  
DE L'ACCÈS À L'INFORMATION, DE LA PROTECTION  
DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS ET DE  
L'ÉTHIQUE**

a l'honneur de présenter son

**CINQUIÈME RAPPORT**

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(3)h) du Règlement et à l'ordre de renvoi du mardi 28 octobre 2025, le Comité a fait l'examen de la Loi sur les conflits d'intérêts et a convenu de faire rapport de ce qui suit :



# TABLE DES MATIÈRES

---

SOMMAIRE	1
LISTE DES RECOMMANDATIONS	3
EXAMEN DE LA <i>LOI SUR LES CONFLITS D'INTÉRÊTS</i>	9
Introduction	9
Contexte	9
Structure du rapport	14
Chapitre 1 – <i>La Loi sur les conflits d'intérêts</i>	14
Aperçu de la <i>Loi sur les conflits d'intérêts</i>	14
Forces du régime canadien en matière de conflits d'intérêts	16
Loi ou loi quasi-judiciaire	17
Objet de la <i>Loi sur les conflits d'intérêts</i> (article 3)	19
Observations du Comité	21
Chapitre 2 – <i>Améliorer la Loi sur les conflits d'intérêts</i>	22
Définition d'intérêt personnel (art. 2)	22
Définition de conflit d'intérêts et obligation correspondante (art. 4 et 5)	25
Biens contrôlés et dessaisissement	29
Obligation de dessaisissement (art. 17)	29
Définition de bien contrôlé (art. 20)	30
Dessaisissement et fiducie sans droit de regard (art. 27)	31
Utilisation des fiducies sans droit de regard dans d'autres régimes	32
Efficacité des fiducies sans droit de regard	33
Divulgence financière et transparence	35
Vente obligatoire	38
Fiducie sans droit de regard du premier ministre	41
Mesures d'observation : filtres anti-conflits d'intérêts (art. 29)	44

Utilisation des filtres anti-conflits d'intérêts dans d'autres régimes	45
Efficacité des filtres anti-conflits d'intérêts	46
Administration du filtre anti-conflits d'intérêts du premier ministre	49
Sanctions, pénalités ou amendes (article 52)	56
Régime de sanction au Canada et ailleurs	56
Modifications proposées	57
Autres dispositions	59
Chapitre 3 – Autres moyens d'améliorer le régime de conflits d'intérêts fédéral	60
Éducation et sensibilisation	60
Éducation et sensibilisation des titulaires de charge publique	60
Éducation et sensibilisation de la population	61
Application de la <i>Loi sur les conflits d'intérêts</i> aux chefs de partis politiques et aux candidats à la direction de ces partis	62
Harmonisation entre le <i>Code régissant les conflits d'intérêts des députés</i> et la <i>Loi sur les conflits d'intérêts</i>	63
Indépendance du commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique	64
Rôle du commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique	64
Processus de nomination du commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique	65
Fusion du Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique et du Commissariat au lobbying	66
Conclusion	66
ANNEXE A : LISTE DES TÉMOINS	69
ANNEXE B : LISTE DES MÉMOIRES	71
DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT	73
OPINION DISSIDENTE DU PARTI LIBÉRAL DU CANADA	75

## SOMMAIRE

---

La *Loi sur les conflits d'intérêts* (LCI) a été adoptée il y a 20 ans. Plusieurs témoins en ont vanté les mérites, soulignant que le régime fédéral canadien en matière de conflits d'intérêts est reconnu comme étant l'un des meilleurs au monde. D'autres estiment que la LCI n'atteint pas les objectifs qu'elle vise adéquatement. Le commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique et la plupart des témoins ont reconnu que la LCI peut être améliorée. Grâce à leurs témoignages, le Comité a pu identifier certaines lacunes de la LCI et les moyens d'y remédier. Le Comité s'est aussi intéressé à l'application de la LCI au premier ministre du Canada, le très honorable Mark Carney, particulièrement en ce qui concerne l'obligation des titulaires de charge publique principaux de se dessaisir de biens contrôlés, et la mise en place d'un filtre anti-conflits d'intérêts.

À la lumière des témoignages entendus, le Comité fait des recommandations visant à assurer la bonne gestion des conflits d'intérêts des titulaires de charge publique (TCP). Le Comité recommande notamment de modifier l'objet de la LCI, en supprimant les alinéas d) et e) de son article 3, et la définition d'« intérêt personnel » qui y est prévue, afin de véritablement réduire au minimum les possibilités de conflit entre les intérêts personnels des TCP principaux – comme les ministres et le premier ministre – et leurs fonctions officielles. Il recommande également d'ajouter à la LCI l'interdiction pour les TCP de se trouver en situation de conflit d'intérêts apparent ainsi que des pouvoirs au commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique afin qu'il puisse imposer des sanctions en cas de violation des dispositions substantielles de la LCI. En outre, le Comité recommande d'imposer aux TCP principaux, et au poste de premier ministre en particulier, des obligations plus strictes, étant donné que plus une personne a de pouvoir décisionnel, plus la norme à respecter devrait être élevée. Le Comité recommande également de désigner les chefs des partis politiques, y compris ceux qui ne sont pas députés, en tant que TCP principaux en vertu de la LCI.



## LISTE DES RECOMMANDATIONS

---

À l'issue de leurs délibérations, les comités peuvent faire des recommandations à la Chambre des communes ou au gouvernement et les inclure dans leurs rapports. Les recommandations relatives à la présente étude se trouvent énumérées ci-après.

### Recommandation 1

Que le gouvernement du Canada modifie la *Loi sur les conflits d'intérêts* afin d'enlever les objectifs d) et e) de l'article 3. 21

### Recommandation 2

Que le gouvernement du Canada modifie la définition « d'intérêt personnel » à l'article 2 de la *Loi sur les conflits d'intérêts* afin de restreindre l'exclusion d'une décision ou d'une affaire de portée générale ou touchant le titulaire de charge publique faisant partie d'une vaste catégorie de personnes pour les titulaires de charge publique principaux qui occupent le poste de premier ministre, de ministre ou de secrétaire parlementaire, de sorte qu'une telle décision ou affaire soit incluse dans la définition d'intérêt personnel lorsque leurs intérêts financiers sont d'une ampleur telle qu'un avantage prévisible et important peut découler d'une décision, même si elle s'applique à l'ensemble de l'économie; et que la *Loi* prévoit des exceptions limitées et énumérées, par exemple à l'égard de décisions relatives à des mesures fiscales courantes, afin de préserver la gouvernabilité. 24

### Recommandation 3

Que le gouvernement du Canada modifie la *Loi sur les conflits d'intérêts* afin d'y inclure une définition de conflit d'intérêts apparent et l'obligation correspondante pour les titulaires de charge publique de gérer leurs affaires personnelles et les affaires de l'État de manière à éviter de se trouver en situation de conflit d'intérêts réel ou apparent. 28

### Recommandation 4

Que le gouvernement du Canada, en plus d'intégrer expressément le concept d'apparence de conflit d'intérêts dans la *Loi sur les conflits d'intérêts*, la modifie afin :

- d'autoriser explicitement le commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique à entamer une étude ou une enquête lorsqu'il existe un conflit d'intérêts apparent, selon la norme objective de la personne raisonnable;
- d'établir que le seuil applicable à une telle étude ou enquête est l'apparence d'un conflit d'intérêts, plutôt que la preuve d'un conflit d'intérêts réel;
- de conférer au commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique le pouvoir clair d'imposer des mesures correctives graduées et non criminelles en cas d'apparence de conflits d'intérêts, notamment des exigences accrues de divulgation publique, des registres obligatoires de récusation, la refonte ou le renforcement des filtres anti-conflits d'intérêts, et des ordonnances de dessaisissement visant des actifs définis à haut risque, ces pénalités devant être proportionnelles et moins sévères que celles applicables aux conflits d'intérêts réels, tout en assurant une reddition de comptes véritable.

29

#### Recommandation 5

Que le gouvernement du Canada modifie l'article 17 de la *Loi sur les conflits d'intérêts* afin qu'il s'applique aux biens contrôlés détenus de manière directe et indirecte, y compris par l'entremise de la propriété effective, de sociétés, de partenariats, de fiducies, de sociétés de portefeuille ou de structures similaires.

30

#### Recommandation 6

Que le gouvernement du Canada modifie l'article 20 de la *Loi sur les conflits d'intérêts* afin de permettre au gouverneur en conseil, par décret et sur recommandation du commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique, de désigner tout bien ou toute catégorie de biens comme étant un bien exclu au sens de la *Loi* qui, de l'avis du commissaire, ne pose aucun risque de conflit d'intérêts.

31

### **Recommandation 7**

Que le gouvernement du Canada modifie la *Loi sur les conflits d'intérêts* afin de s'assurer que les titulaires de charge publique principaux qui occupent le poste de ministre et les chefs de partis politiques se départissent entièrement de leurs actifs dans des paradis fiscaux et divulguent leurs actifs au commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique, des pénalités étant prévues en cas de non-conformité.

38

### **Recommandation 8**

Que le Gouvernement du Canada modifie la *Loi sur les conflits d'intérêts* afin que les titulaires de charge publique principaux, après consultation avec le commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique, ne puissent investir dans des compagnies ayant recours aux paradis fiscaux, pour éviter d'éroder la confiance du public en lui donnant l'impression de ne pas respecter leur part du contrat social fiscal.

38

### **Recommandation 9**

Que le gouvernement du Canada modifie la *Loi sur les conflits d'intérêts* afin d'exiger que les chefs des partis politiques divulguent leurs actifs au commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique dans les 30 jours suivant leur accession à la direction du parti.

38

### **Recommandation 10**

Que le gouvernement du Canada modifie la *Loi sur les conflits d'intérêts* afin d'exiger que le premier ministre se dessaisisse de ses biens contrôlés dans les 60 jours suivant sa nomination.

38

### **Recommandation 11**

Que le gouvernement du Canada modifie la *Loi sur les conflits d'intérêts* afin d'imposer, en ce qui concerne quiconque détient le poste de premier ministre du Canada, à titre de titulaire de charge publique principal, l'obligation de vendre tous ses biens contrôlés dans les 60 jours suivant son entrée en poste.

40

### **Recommandation 12**

Que le gouvernement du Canada modifie la *Loi sur les conflits d'intérêts* pour s'assurer que, pour les fins de l'application du paragraphe 27(1), le premier ministre, à titre de titulaire de charge publique principal, se dessaisisse complètement de ses biens contrôlés par l'entremise d'une vente, puisque le dépôt dans une fiducie sans droit de regard ne constitue pas un vrai dessaisissement.

41

### **Recommandation 13**

Que le gouvernement modifie la *Loi sur les conflits d'intérêts* afin d'exiger la divulgation publique des catégories générales de placements de haut niveau placés dans une fiducie sans droit de regard par des titulaires de charge publique principaux, notamment le secteur ou la catégorie d'actifs et l'indication d'une concentration sur le marché canadien.

41

### **Recommandation 14**

Que le gouvernement du Canada modifie la *Loi sur les conflits d'intérêts* afin d'imposer aux ministres et au premier ministre, en tant que titulaires de charge publique principaux en vertu de la *Loi*, les exigences suivantes à l'égard de l'utilisation des filtres anti-conflits d'intérêts, ou d'exiger la publication, par le commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique, de directives contraignantes concernant ces filtres :

- un registre écrit et vérifiable des dossiers filtrés, précisant les dates, la catégorie du sujet et le décideur officiel ou suppléant;
- l'exigence que les administrateurs du filtre soient des fonctionnaires non partisans, et non du personnel politique;
- la divulgation publique obligatoire de la portée et des catégories visées par le filtre, ainsi qu'un format normalisé de reddition de comptes publique;
- l'obligation d'établir un mécanisme pour aviser le public chaque fois que le filtre est appliqué.

48

### **Recommandation 15**

Que le gouvernement du Canada modifie la *Loi sur les conflits d'intérêts* pour que soient établies des règles distinctes en ce qui concerne la personne qui occupe le poste de premier ministre étant donné que plus une personne a du pouvoir décisionnel, plus la norme à respecter devrait être élevée.

55

### **Recommandation 16**

Que le gouvernement du Canada modifie la *Loi sur les conflits d'intérêts* afin :

- d'établir une échelle de pénalités et autres sanctions destinées à être proportionnelles à la gravité du manquement, qui inclut, au moins;
  - la restitution des avantages, soit le remboursement des gains liés au manquement;
  - des pénalités administratives calculées en pourcentage et liées au niveau d'autorité du titulaire de charge publique et à la gravité du manquement;
  - des sanctions sévères pour le non-respect par un titulaire de charge publique principal des exigences de dessaisissement prévues dans la Loi.
- d'octroyer au commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique le pouvoir d'imposer ces pénalités ou sanctions, à sa discrétion, en cas de non-conformité avec les dispositions substantielles de la *Loi*.
- d'exiger la publication des pénalités et sanctions imposées dans un registre public, avec les motifs du commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique.

58

### **Recommandation 17**

**Que le gouvernement du Canada modifie l'article 15 de la *Loi sur les conflits d'intérêts* afin d'accorder au commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique le pouvoir discrétionnaire d'autoriser les titulaires de charge publique principaux à exercer des activités extérieures, comme l'enseignement ou des activités caritatives ou à but non lucratif, lorsqu'il estime qu'il n'y a pas de conflit d'intérêts.**

**60**

### **Recommandation 18**

**Que le gouvernement du Canada modifie la *Loi sur les conflits d'intérêts* afin de rendre obligatoires les rencontres annuelles entre les titulaires de charge publique et les représentants du Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique.**

**61**

### **Recommandation 19**

**Que le gouvernement du Canada modifie la *Loi sur les conflits d'intérêts* afin que les chefs de partis politiques, y compris ceux qui ne sont pas députés, soient désignés en tant que titulaires de charge publique principaux pour les fins de l'application de cette *Loi*.**

**63**

### **Recommandation 20**

**Que le gouvernement du Canada modifie le paragraphe 81(1) de la *Loi sur le Parlement du Canada* afin de prévoir la nomination du commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique par motion conjointement présentée par le gouvernement et l'opposition officielle, qui doit être approuvée par vote des deux tiers des députés de la Chambre des communes.**

**66**



# EXAMEN DE LA LOI SUR LES CONFLITS D'INTÉRÊTS

---

## INTRODUCTION

### Contexte

L'article 67 de la *Loi sur les conflits d'intérêts* (LCI), entré en vigueur en 2007, prévoit qu'un examen approfondi de la LCI doit être fait par un comité parlementaire dans les cinq ans qui suivent l'entrée en vigueur de cet article.

Le Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique de la Chambre des communes (le Comité) a mené l'examen législatif de la LCI prévu à cette disposition, en 2013, et a présenté un rapport sur cet examen à la Chambre des communes, en février 2014. Cet examen n'a pas mené à une réforme de la LCI<sup>1</sup>. La LCI a été modifiée depuis son adoption par « seulement quelques changements mineurs [qui] ont été apportés pour régler des questions précises<sup>2</sup> ».

Le 15 septembre 2025, le commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique, Konrad von Finckenstein (le commissaire), a comparu devant le Comité pour une séance d'information. Lors de cette comparution, le commissaire a notamment abordé le *Rapport annuel 2024–2025 ayant trait à la Loi sur les conflits d'intérêts* du Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique (le commissariat), qui propose cinq modifications à la LCI et une modification à la *Loi sur le Parlement du Canada* qui « pourraient aider le Commissariat à mieux fonctionner et à appliquer la [LCI] plus efficacement », selon lui. La liste des modifications proposées, qui seront abordées davantage dans les chapitres deux et trois, se résume ainsi :

- nomination d'une ou d'un commissaire intérimaire (ajout d'un nouveau par. 82(3) à la *Loi sur le Parlement du Canada*);

---

1 Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique de la Chambre des communes (ETHI), *Examen législatif de la loi sur les conflits d'intérêts*, février 2014, 41<sup>e</sup> législature, 2<sup>e</sup> session.

2 ETHI, *Témoignages*, Konrad von Finckenstein (commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique, Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique).



- ajout des conflits d'intérêts apparents (ajout d'un nouveau par. 4(2) et modification de l'art. 5 de la LCI);
- examen des biens exclus et contrôlés (ajout d'un nouvel art. 20.1 à la LCI);
- harmonisation des définitions d'« intérêt personnel » dans la LCI et le *Code régissant les conflits d'intérêts des députés* (modification de la définition d'« intérêt personnel » au par. 2(1) de la LCI);
- élargissement des activités extérieures autorisées (ajout d'un nouveau par. 15(3.1) à la LCI);
- augmentation du montant des pénalités (modification de l'art. 52 de la LCI)<sup>3</sup>.

Le 17 septembre 2025, le Comité a adopté la [motion](#) suivante :

Que le Comité :

a) présente les recommandations suivantes à la Chambre dès que possible :

(i) que la Loi sur les conflits d'intérêts, y compris les règles en matière de conflits d'intérêts, les mécanismes de divulgation et les mesures de conformité qui y sont énoncés, soit révisée;

(ii) que le Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique soit chargé d'effectuer cette révision;

(iii) qu'il soit demandé au Comité d'examiner, dans le cadre de son examen, s'il y a lieu de modifier ou d'élargir la portée de la Loi afin de renforcer la transparence, de prévenir les conflits d'intérêts, d'éviter les conflits d'intérêts potentiels ou apparents, de régler la détention d'actifs dans des paradis fiscaux par les titulaires de charges publiques, de limiter le recours aux fiducies sans droit de regard à titre de mesure de conformité, d'étendre les dispositions de la Loi aux chefs de partis

---

3 Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique (CCIE), [Rapport annuel 2024–2025 ayant trait à la Loi sur les conflits d'intérêts](#), (Rapport annuel 2024–2025 du CCIE), pp. 8 à 10.

politiques et aux candidats à la direction des partis politiques, et d'alourdir les sanctions en cas de non-conformité; et

(iv) qu'à l'issue de l'examen, le Comité rende compte de ses conclusions et recommandations à la Chambre;

b) dans le délai entre le moment où ces recommandations sont présentées à la Chambre et celui où la Chambre en dispose, commencer à entendre les témoignages des témoins sur les sujets mentionnés dans les recommandations (i) et (iii), et demande aux parties de communiquer les noms des témoins qu'elles proposent au greffier du Comité dans les deux semaines suivant l'adoption de la présente motion.

Un rapport du Comité contenant les recommandations qui précèdent a été présenté à la Chambre des communes le 22 septembre 2025. Le 28 octobre 2025, la Chambre des communes a adopté la motion suivante concernant ce rapport :

Que le troisième rapport du Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, présenté le lundi 22 septembre 2025, ne soit pas maintenant agréé, mais qu'il soit renvoyé au Comité pour un examen approfondi, dans l'objectif de déterminer si la portée de l'examen de la *Loi sur les conflits d'intérêts* proposée par le Comité devrait être modifiée de manière à mieux éclairer les préoccupations soulevées par l'ampleur sans précédent des intérêts du premier ministre dans des sociétés et des actions, pourvu que, aux fins de cette étude :

a) les personnes suivantes soient ordonnées à comparaître comme témoins, séparément, pour au moins deux heures chacune, à des dates et à des heures qui seront fixées par le président du Comité, mais pas plus tard que le vendredi 21 novembre 2025,

(i) Michael Sabia, greffier du Conseil privé et un administrateur du filtre anti-conflits d'intérêts du premier ministre,

(ii) Marc-André Blanchard, chef de cabinet du premier ministre et un administrateur du filtre anti-conflits d'intérêts du premier ministre,



(iii) Bruce Flatt, chef de la direction de la société Brookfield et successeur immédiat du premier ministre à la présidence du conseil d'administration de Brookfield Asset Management Inc.,

(iv) Connor Teskey, président de Brookfield Asset Management Inc. et chef de la direction de Brookfield Renewable Partners L.P.;

b) une instruction soit donnée au Comité qu'il fasse rapport de ses conclusions à la Chambre d'ici le vendredi 28 novembre 2025.

Enfin, conformément à la motion du 28 octobre, le Comité a présenté le [rapport](#) suivant à la Chambre des communes le 28 novembre 2025 :

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par la Chambre des communes le mardi 28 octobre 2025, le Comité a examiné le troisième rapport du Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique, présenté à la Chambre des communes le lundi 22 septembre 2025

Tel que prévu dans l'ordre de renvoi, le Comité a considéré si la portée de l'examen de la Loi sur les conflits d'intérêts proposé par le Comité devrait être modifiée « de manière à mieux éclairer les préoccupations soulevées par l'ampleur sans précédent des intérêts du premier ministre dans des sociétés et des actions ».

Aux fins de l'ordre de renvoi ci-haut mentionné, le Comité a entendu les témoignages des témoins suivants, séparément, pendant deux heures chacun :

(i) Michael Sabia, greffier du Conseil privé et un administrateur du filtre anti-conflits d'intérêts du premier ministre;

(ii) Marc-André Blanchard, chef de cabinet du premier ministre et un administrateur du filtre anti-conflits d'intérêts du premier ministre;

Les personnes suivantes ont de plus été ordonnées à comparaître comme témoins conformément à l'ordre de renvoi, en personne ou virtuellement, séparément, pendant deux heures chacun :

(iii) Bruce Flatt, chef de la direction de la société Brookfield et successeur immédiat du premier ministre à la présidence du conseil d'administration de Brookfield Asset Management Inc.;

(iv) Connor Teskey, président de Brookfield Asset Management Inc. et chef de la direction de Brookfield Renewable Partners L.P.;

Le Comité n'a pas réussi à faire comparaître ces deux témoins. Dans leur réponse aux invitations à comparaître, les témoins ont indiqué ne pas pouvoir comparaître en personne ou virtuellement en raison de leurs engagements professionnels et de leurs déplacements importants déjà prévus. Qui plus est, ils ont mentionné tous deux résider de façon permanente à l'extérieur du Canada. De ce fait, ils ne peuvent pas être assignés à comparaître. Le Comité a toutefois entendu Justin B. Beber, chef de l'exploitation, Brookfield Corporation, à la suggestion de Brookfield Corporation.

À la lumière des témoignages entendus en lien avec cet ordre de renvoi, le Comité recommande :

(i) que la Loi sur les conflits d'intérêts, y compris les règles en matière de conflits d'intérêts, les mécanismes de divulgation et les mesures de conformité qui y sont énoncés, soit révisée;

(ii) que le Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique soit chargé d'effectuer cette révision;

(iii) qu'il soit demandé au Comité d'examiner, dans le cadre de son examen, s'il y a lieu de modifier ou d'élargir la portée de la Loi afin de renforcer la transparence, de prévenir les conflits d'intérêts, d'éviter les conflits d'intérêts potentiels ou apparents, de régler la détention d'actifs dans des paradis fiscaux par les titulaires de charges publiques, de limiter le recours aux fiducies sans droit de regard à titre de mesure de conformité, d'étendre les dispositions de la Loi aux chefs de partis politiques et aux candidats à la direction des partis politiques, et d'alourdir les sanctions en cas de non-conformité ; et

(iv) qu'à l'issue de l'examen, le Comité rende compte de ses conclusions et recommandations à la Chambre.

Le rapport du 28 novembre est accompagné d'une opinion complémentaire du Parti conservateur du Canada et d'une opinion dissidente du Parti libéral du Canada.



Les différents rapports et motions qui précèdent ont mené le Comité à se pencher, entre autres, sur la situation particulière du premier ministre du Canada, le très honorable Mark Carney. Son cas de figure a donné l'occasion au Comité, dans le cadre de son examen de la LCI, d'évaluer la solidité des fondations de certaines dispositions de la *Loi*, particulièrement celles qui portent sur le dessaisissement de biens contrôlés et le pouvoir du commissaire d'imposer d'autres mesures d'observation comme les filtres anti-conflits d'intérêts.

Le commissaire a comparu devant le Comité le 8 décembre 2025, alors que le Comité mettait un point final à son examen de la LCI. Il a réitéré les modifications proposées dans le rapport annuel de son commissariat, en précisant qu'elles ne viennent pas seulement de son expérience de commissaire depuis deux ans; elles reflètent aussi l'expérience du commissariat dans l'application de la LCI depuis presque 20 ans.

## Structure du rapport

Pour mener à terme son examen de la LCI, le Comité a tenu 13 réunions publiques, de septembre à décembre 2025, lors desquelles 23 témoins ont été entendus. Il a également reçu deux mémoires. Le Comité remercie toutes les personnes qui ont participé à cet examen.

Le présent rapport est divisé en trois chapitres. Le premier offre un aperçu de la LCI et de son objet. Le deuxième aborde les recommandations de modifications législatives formulées par les témoins dans le but d'améliorer la LCI. Enfin, le troisième chapitre se penche sur les autres moyens d'améliorer le régime de conflits d'intérêts évoqués par les témoins.

En se fondant sur les témoignages entendus, le Comité formule différentes recommandations qui apparaissent aux endroits pertinents dans le rapport.

## CHAPITRE 1 – LA LOI SUR LES CONFLITS D'INTÉRÊTS

### Aperçu de la *Loi sur les conflits d'intérêts*

La LCI s'applique aux titulaires de charge publique (TCP), dont la définition inclut les ministres, y compris le premier ministre, les ministres d'État et les secrétaires

parlementaires<sup>4</sup>. Cette définition inclut également des personnes qui ne sont pas élues, comme le directeur général des élections, le directeur parlementaire du budget, les membres du personnel ministériel et les conseillers ministériels, ainsi que certains titulaires de charge nommés par le gouverneur en conseil et les titulaires d'une nomination ministérielle lorsque celle-ci est approuvée par le gouverneur en conseil. Elle n'inclut ni les députés (en tant que parlementaires qui ne sont pas membres de l'exécutif), auxquels s'applique le Code régissant les conflits d'intérêts des députés, ni les sénateurs, auxquels s'applique le Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs.

La LCI impose des obligations et des interdictions plus strictes aux TCP principaux – qui sont également définis dans la *Loi* – et, dans certains cas, seulement aux ministres, ministres d'État et secrétaires parlementaires. Parmi ces obligations et interdictions, la LCI impose notamment aux TCP principaux :

- l'interdiction de certaines activités (art. 15 de la LCI);
- l'interdiction de détenir des biens contrôlés (art. 17 de la LCI);
- l'obligation de présenter au commissaire un rapport confidentiel, dans les 60 jours suivant leur nomination (art. 22 de la LCI);
- l'obligation de faire une déclaration publique s'ils se récuse pour éviter un conflit d'intérêts, dans les 60 jours suivant la récusation (art. 25 de la LCI);
- l'obligation de fournir au commissaire une déclaration sommaire portant notamment sur tout bien contrôlé et tout bien qui fait l'objet d'une ordonnance de dessaisissement et sur toute affaire qui fait l'objet d'une ordonnance de récusation, dans les 120 jours suivant leur nomination (art. 26 de la LCI);
- l'obligation, dans les 120 jours suivant leur nomination et selon les modalités prévues à l'article 27 de la LCI, de se dessaisir de leurs biens contrôlés en les vendant à un tiers avec qui ils n'ont aucun lien de dépendance ou en les déposant dans une fiducie sans droit de regard;

---

4 La publication de la Bibliothèque du Parlement intitulée Conflits d'intérêts au niveau fédéral – Cadre législatif fournit davantage d'information sur la *Loi sur les conflits d'intérêts* et le régime fédéral en matière de conflits d'intérêts en général.



- en ce qui concerne l'après-mandat, l'obligation de respecter les règles régissant les ex-TCP principaux (art. 35 à 38 de la LCI), qui s'ajoutent à celles qui régissent tous les ex-TCP (art. 33 et 34 de la LCI).

L'objet de la LCI est d'établir des règles de conduite claires au sujet des conflits d'intérêts et des obligations après-mandat des TCP. La *Loi* ne réglemente pas l'éthique au sens large.

### Forces du régime canadien en matière de conflits d'intérêts

Selon le commissaire, le Canada a l'un des meilleurs systèmes au monde en matière de conflits d'intérêts. En comparaison avec d'autres pays, comme les pays européens ou les États-Unis, « notre système est fabuleux », selon lui. Il a ajouté que la LCI est

généralement considérée comme étant administrée de façon neutre et objective. Nous avons étonnamment peu de conflits d'intérêts dans notre pays en raison de manquements. D'autres administrations viennent nous rencontrer pour apprendre de nous dans l'espoir de faire adopter une loi semblable à la nôtre.

Bref, selon le [commissaire](#), « la Loi fonctionne plutôt bien depuis qu'elle a pris effet en 2007, et elle répond à l'objectif énoncé à l'article 3 ». L'objet de la LCI prévu à l'article 3 sera abordé plus en détail un peu plus loin.

[Michael Wernick](#), titulaire de la chaire Jarislowsky en gestion du secteur public à l'Université d'Ottawa et ancien greffier du Conseil privé, a fait référence à une analyse comparative sur les lois régissant les conflits d'intérêts dans les pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)<sup>5</sup>. Il a noté que le Canada n'en ressort pas le meilleur, surtout au chapitre de l'application de la loi, mais qu'il se classe près du quartile supérieur.

Dans le même ordre d'idées, [Michael Sabia](#), le greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet en poste actuellement, a fait référence à l'OCDE et à Freedom House<sup>6</sup>, un organisme sans but lucratif, qui ont trouvé que la qualité de la démocratie canadienne est très bonne par rapport au reste du monde. Il a expliqué ce fait comme tenant en partie à la culture d'intégrité des TCP et de la fonction publique, qui serait profondément ancrée dans la société canadienne. La LCI joue un rôle important dans le renforcement de cette culture d'intégrité, selon M. Sabia.

---

5 Organisation de coopération et de développement économiques, [Conflits d'intérêt](#).

6 Freedom House, [Canada](#).

[M. Sabia](#) a aussi noté que l'analyse de l'OCDE montre que le Canada se classe au quatrième rang parmi les 30 membres de l'OCDE examinés quant à la qualité de sa démocratie. Il a ajouté que, selon Freedom House, la qualité de la démocratie canadienne le place au premier rang du G7 et au cinquième rang mondial. [Marc-André Blanchard](#), le chef de Cabinet du premier ministre, a aussi affirmé que les règles d'éthique qui s'appliquent au premier ministre Carney sont reconnues par l'OCDE comme étant parmi les plus importantes au monde.

[Guy Giorno](#), qui est avocat et un ancien chef de Cabinet de l'ex-premier ministre Harper, a affirmé que la LCI compte parmi les lois les plus exigeantes en matière de conflits d'intérêts. La LCI utilise un critère fondé sur le risque de se placer en situation de conflit d'intérêts, qui est l'un des meilleurs critères, selon lui. Il a expliqué que le secteur public fédéral n'utilise pas la même définition que la LCI. À son avis, la [Politique sur la gestion des personnes](#) et la [Directive sur les conflits d'intérêts](#), établies par le Conseil du Trésor du Canada, appliquent une définition moins rigoureuse. C'est donc la LCI qui établit la norme la plus exigeante, selon M. Giorno.

Selon [Andrew Stark](#), qui est professeur en science politique à l'Université de Toronto, le régime canadien en matière de conflits d'intérêts est généralement solide. Il a cependant souligné que certains aspects de ce régime pourraient être améliorés, comme le fait que le commissaire pourrait jouer un rôle plus actif dans la surveillance des filtres anti-conflits d'intérêts. La manière dont le commissaire gère les situations où une décision a une incidence sur les intérêts personnels du décideur comme membre d'une vaste catégorie de personnes pourrait également être clarifiée, selon M. Stark. Comme l'illustre le chapitre deux, plusieurs autres témoins ont aussi identifié des lacunes dans la LCI.

## Loi ou loi quasi-judiciaire

Le Comité a aussi entendu des témoignages illustrant les différences entre certaines approches en matière de réglementation des conflits d'intérêts dans d'autres provinces ou pays et l'approche utilisée dans la LCI.

Par exemple, [Daniel Greenberg](#), qui est le commissaire parlementaire aux normes de la Chambre des communes du Royaume-Uni, a expliqué que le Royaume-Uni n'a pas l'équivalent de la LCI. La Chambre des communes et la Chambre des Lords ont plutôt chacune leur code de conduite. Un code ministériel s'applique aux ministres. Ces codes s'apparentent davantage aux codes de conduite qui s'appliquent aux députés et aux sénateurs au Canada.



M. Greenberg a insisté sur la différence entre une loi, qui, en imposant des obligations et en conférant des droits, ne peut ni modifier les comportements ni imposer le bien-fondé d'une mesure, et une loi quasi-judiciaire, comme le code de conduite des députés du Royaume-Uni. À son avis, ce type de loi quasi-judiciaire n'impose ni obligation ni ne confère de droit, mais peut toutefois influencer le comportement.

Selon M. Greenberg, les normes en matière d'éthique doivent être complémentaires à la loi. Le mécanisme législatif requis en matière d'éthique, selon lui, conjugue la loi, qui apporte la certitude, et la loi quasi-judiciaire, qui apporte la souplesse et l'agilité<sup>7</sup>.

M. Greenberg a affirmé être favorable à une réglementation fondée sur des principes, comme au Royaume-Uni, parce que cela force les députés et les fonctionnaires qui doivent se conformer à un code de conduite à se concentrer sur son objectif plutôt que sur le respect d'exigences techniques. Selon lui, toute tentative de s'en remettre aux définitions techniques obscurcit à la fois l'objectif et le principe et ne donne pas le résultat recherché.

Ariane Mignolet, qui est la commissaire à l'éthique et à la déontologie du Québec, a précisé que le *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale du Québec* (le Code québécois) est une loi, bien qu'il soit intitulé « code d'éthique ». Le Code québécois s'applique aux députés et contient des règles particulières qui s'appliquent seulement aux ministres.

Selon M<sup>me</sup> Mignolet, les valeurs et principes éthiques énoncés dans le Code québécois représentent eux aussi l'une de ses forces. Elle a expliqué que la conduite des députés et des TCP est basée autant sur les valeurs et principes qui guident leurs actions que sur les règles déontologiques prévues dans le Code québécois, ce qui diffère du modèle fédéral qui fournit toutes les précisions dans la LCI. M<sup>me</sup> Mignolet a ajouté qu'au Québec, le commissaire à l'éthique et à la déontologie peut avoir recours aux valeurs et principes du Code québécois lorsqu'aucune disposition précise ne s'applique à une situation donnée. Cela permet au Code québécois de rester à jour, malgré l'évolution de l'éthique et de la déontologie, et responsabilise les personnes auxquelles ces règles s'appliquent, selon elle.

M<sup>me</sup> Mignolet a souligné qu'en plus de permettre aux députés ou TCP d'évaluer ce qu'il convient de faire dans une situation donnée, ces valeurs qui guident leurs actions leur permettent d'interpréter les normes et les règles applicables. Même lorsque leurs

---

7 ETHI, *Témoignages*, Daniel Greenberg (commissaire parlementaire aux normes de la Chambre des communes du Royaume-Uni); Démocratie en surveillance, Mémoire soumis au Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique (ETHI), 45<sup>e</sup> législature, 1<sup>e</sup> session, p. 9 (Mémoire de Démocratie en surveillance). Selon Démocratie en surveillance, la LCI est un mélange de principes et de règles spécifiques.

actions ne contreviennent pas aux règles qui s'appliquent à eux, les députés et les TCP devraient toujours rechercher la cohérence entre leurs actions et ces valeurs, selon elle.

### Objet de la *Loi sur les conflits d'intérêts* (article 3)

L'article 3 de la LCI prévoit que la *Loi* a pour objet :

- a) d'établir à l'intention des titulaires de charge publique des règles de conduite claires au sujet des conflits d'intérêts et de l'après-mandat;
- b) de réduire au minimum les possibilités de conflit entre les intérêts personnels des titulaires de charge publique et leurs fonctions officielles, et de prévoir les moyens de régler de tels conflits, le cas échéant, dans l'intérêt public;
- c) de donner au commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique le mandat de déterminer les mesures nécessaires à prendre pour éviter les conflits d'intérêts et de décider s'il y a eu contravention à la présente loi;
- d) d'encourager les personnes qui possèdent l'expérience et les compétences requises à solliciter et à accepter une charge publique;
- e) de faciliter les échanges entre les secteurs privé et public.

En ce qui concerne les objectifs énoncés à cette disposition « d'encourager les personnes qui possèdent l'expérience et les compétences requises à solliciter et à accepter une charge publique » et « de faciliter les échanges entre les secteurs privé et public » en particulier, il faut inciter et encourager les gens de tous les milieux de travail à entrer dans la vie publique, que ce soit dans la politique partisane ou la fonction publique, selon [M. Wernick](#). À son avis, il est important d'éviter de créer des barrières, parce que des règles trop strictes – comme une obligation de renoncer à tous ses acquis économiques et financiers – risquerait d'exclure de la vie publique certaines personnes qui ont une expérience dans le secteur privé<sup>8</sup>. [Il](#) a également reconnu que des règles trop laxistes pourraient attirer les mauvaises personnes en politique et que c'est au Parlement de trouver un équilibre entre ces objectifs.

Dans le même ordre d'idées, [M. Sabia](#) a souligné l'importance d'avoir un système qui nous permet, comme pays et comme gouvernement, de continuer à encourager des personnes compétentes – du secteur privé ou d'ailleurs – à se joindre au gouvernement pour le renforcer et de trouver un équilibre entre cet objectif et la responsabilité de préserver la confiance de la population canadienne. [M. Sabia](#) a ajouté que la capacité de recruter les meilleurs talents au pays lui semble une priorité extrêmement importante « pour la bonne

---

8 ETHI, *Témoignages*, [Wernick](#).



marche et la progression du Canada ». [M. Blanchard](#) a fait des commentaires similaires, en affirmant que la recherche de cet équilibre doit se faire en s'assurant d'attirer les meilleurs talents en politique tout en ayant les plus hauts standards possibles en matière d'éthique.

Selon [Ian Greene](#), professeur émérite de l'École de politique publique et d'administration de l'Université York, des règles inutilement strictes seraient contre-productives et décourageraient des personnes compétentes de se lancer en politique. Cependant, des règles assez rigoureuses pour que la plupart des Canadiens estiment que les personnes qui participent à la sphère politique suivent des normes élevées en matière d'éthique permettraient de trouver l'équilibre souhaité, à son avis.

En ce qui concerne la situation particulière du premier ministre Carney, [Lori Turnbull](#), qui est professeure à la Faculté de gestion de l'Université Dalhousie, a affirmé ne pas avoir l'impression que la plupart des gens pensent qu'il est en poste pour des raisons illégitimes. Selon elle, si M. Carney se souciait tant de faire beaucoup d'argent, il aurait continué à travailler dans le secteur privé et il perd plutôt au change en dirigeant le pays.

[Scott Thurlow](#), qui est avocat, a fait le même constat. L'objectif est d'encourager les meilleurs et les plus brillants éléments de notre société à devenir des parlementaires et à proposer leur candidature pour devenir TCP et faire profiter la population canadienne de leur vaste expérience, selon lui. [M. Blanchard](#) a avancé que la population n'a pas élu M. Carney malgré sa vaste expérience dans le secteur privé, mais précisément pour cette raison. Cette expérience n'est pas facultative : elle est fondamentale, selon lui.

Le [commissaire](#) a affirmé ce qui suit

[p]ar conséquent, les expériences du premier ministre à titre d'homme d'affaires très prospère, d'ancien banquier sur la scène internationale, d'ancien gouverneur de la Banque du Canada et d'ancien gouverneur de la Banque d'Angleterre sont des points positifs. C'est une personne compétente. C'est ce dont je dois m'assurer. Je dois également m'assurer qu'il n'y a pas de conflit d'intérêts.

Par conséquent, plus une personne est expérimentée et talentueuse, plus il est difficile d'appliquer la loi. Cela ne signifie pas que nous ne le ferons pas ou que nous décourageons les personnes compétentes de se présenter. C'est tout le contraire. Nous voulons que les meilleures personnes deviennent titulaires de charge publique.

[M. Stark](#) a convenu pour sa part qu'un régime de conflits d'intérêts bien géré ne devrait pas empêcher les personnes fortunées ou celles qui réussissent bien en affaires de se lancer en politique. Selon lui, les mécanismes de fiducie sans droit de regard et de récusation offrent la possibilité à ces personnes de participer à la vie politique sans subir de pertes financières, et le mécanisme de déclaration leur permet de garder leur fortune.

À l'opposé, [Duff Conacher](#), co-fondateur, membre du conseil et président, Réseau d'éthique gouvernementale, Démocratie en surveillance, a suggéré de supprimer les deux derniers objectifs de l'article 3 de la LCI. Ces objectifs vont à l'encontre du titre de la loi lui-même, selon lui. M. Conacher a affirmé que « s'il faut trouver d'autres façons d'inciter les gens à venir dans le secteur public, faites-le, mais jamais au détriment de la prévention, de l'interdiction et de la sanction des conflits d'intérêts ».

Du point de vue du Royaume-Uni, [M. Greenberg](#) a avancé qu'une personne qui a acquis des connaissances dans le secteur privé devrait pouvoir les utiliser au service du public. Cependant, il a rappelé qu'il ne fallait pas utiliser de telles connaissances pour servir ses intérêts personnels ou ceux d'une personne liée.

Selon [M<sup>me</sup> Mignolet](#), les règles régissant les conflits d'intérêts n'ont pas comme objectif de dissuader certaines personnes de prendre part à la vie publique, mais plutôt de mettre tout le monde sur un pied d'égalité et de s'assurer que les règles du jeu sont les mêmes pour tous. À son avis, l'État s'enrichit lorsque des personnes aux profils diversifiés contribuent au bien commun.

Le Comité fait la recommandation suivante :

#### **Recommandation 1**

**Que le gouvernement du Canada modifie la *Loi sur les conflits d'intérêts* afin d'enlever les objectifs d) et e) de l'article 3.**

### **Observations du Comité**

Il ressort des témoignages que, malgré les qualités que plusieurs témoins ont trouvées à la LCI, « il existe des points à améliorer », comme l'a constaté le [commissaire](#). Le Comité est d'avis qu'il serait possible d'améliorer la *Loi*. Le Comité est d'avis que la LCI devrait servir à protéger les intérêts des citoyennes et citoyens canadiens en faisant respecter l'éthique et en empêchant les conflits d'intérêts apparents ou réels chez les TCP. C'est en tenant compte de ces considérations que le Comité évalue les différentes recommandations de modifications à la LCI proposées par les témoins, qui sont analysées dans le prochain chapitre.



## CHAPITRE 2 – AMÉLIORER LA LOI SUR LES CONFLITS D'INTÉRÊTS

### Définition d'intérêt personnel (art. 2)

L'article 2 de la LCI définit le terme « intérêt personnel » en fonction de ce qu'il ne vise pas, soit l'intérêt dans une décision ou une affaire : de portée générale; touchant un TCP faisant partie d'une vaste catégorie de personnes; ou touchant la rémunération ou les avantages sociaux d'un TCP. Cette définition est importante, car elle affecte l'application des autres dispositions de la LCI.

Le commissaire a recommandé d'harmoniser la définition d'intérêt personnel de la LCI et du *Code régissant les conflits d'intérêts des députés*. Le Code prévoit que les intérêts personnels d'un député ne sont pas favorisés si l'affaire concerne le député ou « toute autre personne en tant que membre d'une vaste catégorie de personnes ». La modification permettrait à un TCP de participer à des affaires concernant les intérêts personnels de ses amis ou parents, si ces intérêts sont les mêmes que ceux des autres membres de la vaste catégorie de personnes dont ils font partie<sup>9</sup>. [M. Greene](#) a endossé cette recommandation. [M. Conacher](#) s'y est fortement opposé<sup>10</sup>.

En effet, [M. Conacher](#) estime que la définition d'intérêt personnel à l'article 2 de la LCI fait en sorte que 99% des décisions que prennent le premier ministre, les ministres et les hauts fonctionnaires sont considérées comme étant de portée générale. En d'autres termes, il est d'avis que la LCI « s'applique uniquement à des décisions très précises, 1 % du temps ». Par conséquent, il est pratiquement impossible de se trouver en situation de conflit d'intérêts en vertu de la LCI, selon lui.

Par exemple, [M. Conacher](#) estime qu'en raison de la définition d'intérêt personnel, le premier ministre actuel se trouve en situation de conflit d'intérêts chaque fois qu'il prend une décision qui touche des entreprises, ce qui est permis par la LCI. « Il participe à toutes sortes de décisions qui touchent Brookfield et d'autres entreprises dans lesquelles il a investi<sup>11</sup> ». [M. Conacher](#) recommande d'interdire la participation d'un TCP à tout processus décisionnel dans lequel il a un intérêt financier, même si la décision est de

---

9 *Rapport annuel 2024–2025 du CCIE*, p. 9.

10 Mémoire de Démocratie en surveillance, p. 9.

11 ETHI, *Témoignages*, [Duff Conacher](#) (co-fondateur, membre du conseil et président, Réseau d'éthique gouvernementale, Démocratie en surveillance).

portée générale ou s'applique à une vaste catégorie de personnes. Une exception pourrait s'appliquer dans certains cas qui seraient énumérés, comme les affaires liées aux impôts<sup>12</sup>.

En ce qui concerne la raison d'être de la définition actuelle d'intérêt personnel dans la LCI, [M. Stark](#) a noté que l'idée d'exclure les décisions de portée générale ou qui s'appliquent à une vaste catégorie de personnes est née aux États-Unis, avant d'être importée au Canada, pour qu'un législateur puisse prendre part à un vote sur certaines mesures législatives, même si elle aura un effet sur ses intérêts personnels d'une façon qui n'est pas disproportionnée. La légitimité d'appliquer ce concept aux membres du Cabinet peut être questionnée, selon lui. Cependant, il a reconnu le mérite de l'argument selon lequel un premier ministre qui ne pourrait pas intervenir dans des affaires de portée générale ne serait pas en mesure de s'acquitter de ses fonctions.

D'autres témoins ont fait des constats similaires. Par exemple, [M. Thurlow](#) a affirmé :

Je pense que la règle de l'application générale fait qu'il est très facile pour les personnes haut placées qui siègent au Parlement d'obtenir un avantage encore plus grand. Je vais vous donner un exemple fictif. Disons que quelqu'un qui détient un fonds d'investissement de 1 milliard de dollars vote sur un impôt sur les gains en capital qui s'appliquerait à tout le monde, et que ce changement réduit l'obligation fiscale. Ce serait un avantage très concret, mais il s'applique à tout le monde. Le problème avec l'argument que vous avancez, c'est que si nous n'avons pas de règle d'application générale, les parlementaires pourront-ils un jour voter sur quoi que ce soit? Où devons-nous tracer la ligne avec un projet de loi dont le Parlement est saisi et qui est important pour que le pays continue à avancer? Nous pourrions parler de l'ACEUM ou de l'AEUMC, selon le nom que vous lui donnez. Il y a tellement d'autres choses sur lesquelles les actions antérieures ou l'expérience d'une personne auront un impact. Il est très difficile de restreindre la règle d'application générale.

[Ian Stedman](#), qui est professeur agrégé à l'Université York, a noté que la règle d'application générale ne change rien au fait « qu'il y a un conflit d'intérêt bien réel. C'est une décision que les législateurs ont prise pour trouver un juste équilibre entre les conflits à éliminer et la fonction publique qui doit rester attrayante. » [Gregory Levine](#), qui est avocat, consultant en éthique et spécialiste en sciences sociales, a rappelé que l'exclusion de décisions de portée générale de la définition d'intérêt personnel n'est pas inhabituelle. Elle est présente dans plusieurs lois provinciales. [Michael Aquilino](#), avocat du commissariat, a confirmé que « l'exemption d'application générale se trouve dans

---

12 Mémoire de Démocratie en surveillance, p. 8.



tous les régimes en matière d'éthique au Canada. C'est une disposition presque uniforme dans toutes les provinces<sup>13</sup> ».

M<sup>me</sup> Mignolet, pour sa part, a noté que le Code québécois ne mentionne pas la prise de décision de portée générale. Son libellé indique plutôt l'importance de s'assurer que l'intérêt personnel ne compromet pas l'indépendance de jugement<sup>14</sup>. La question à se poser n'est donc pas de savoir si une loi ou mesure s'applique à une vaste catégorie de personnes, mais plutôt de savoir si l'indépendance de jugement de la personne qui l'adopte pourrait être influencée. Le commissaire a dit être d'accord avec les propos de M<sup>me</sup> Mignolet. Le libellé du Code québécois est toutefois différent de celui de la LCI.

De son côté, M. Greenberg a affirmé que la définition de l'intérêt personnel à l'article 2 de la LCI pourrait être trop prescriptive. Selon lui, l'intérêt personnel peut certainement exclure les décisions de portée générale, mais pas nécessairement. Cependant, il a noté qu'en vertu du Code de conduite des députés du Royaume-Uni, on ne considère pas que des députés font du lobbying pour une entreprise particulière s'ils font une observation qui est pertinente à une industrie dans son ensemble<sup>15</sup>.

M. Wernick s'est opposé à l'élargissement de la notion d'intérêt personnel dans la LCI à un intérêt dans une décision de portée générale. Selon lui, il faut cibler les cas où il est possible de détecter une relation personnelle entre le décideur et une personne à l'extérieur du gouvernement. Beaucoup de nouvelles politiques et lois, comme le budget fédéral, entraînent à son avis des répercussions générales.

Le Comité fait la recommandation suivante :

## Recommandation 2

**Que le gouvernement du Canada modifie la définition « d'intérêt personnel » à l'article 2 de la *Loi sur les conflits d'intérêts* afin de restreindre l'exclusion d'une décision ou d'une affaire de portée générale ou touchant le titulaire de charge publique faisant partie d'une vaste catégorie de personnes pour les titulaires de charge publique principaux qui occupent le poste de premier ministre, de ministre ou de secrétaire parlementaire, de**

---

13 Voir par exemple : *Loi de 1994 sur l'intégrité des députés*, L.O. 1994 (Ontario); *Members' Conflict of Interest Act*, RSBC 1996, chap. 287 (Colombie-Britannique); *Conflicts of Interest Act*, RSA 2000, c C-23 (Alberta); *The Conflict of Interest (Members and Ministers) Act*, CCSM c C171 (Manitoba).

14 *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale*, C-23.1, article 15 (Code québécois).

15 Royaume-Uni, *Code of Conduct and Guide to the Rules*, p. 34, para. 4 (Code de conduite du Royaume-Uni) [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT]; ETHI, *Témoignages*, Greenberg (1145); Greenberg (1150).

sorte qu'une telle décision ou affaire soit incluse dans la définition d'intérêt personnel lorsque leurs intérêts financiers sont d'une ampleur telle qu'un avantage prévisible et important peut découler d'une décision, même si elle s'applique à l'ensemble de l'économie; et que la *Loi* prévoit des exceptions limitées et énumérées, par exemple à l'égard de décisions relatives à des mesures fiscales courantes, afin de préserver la gouvernabilité.

### Définition de conflit d'intérêts et obligation correspondante (art. 4 et 5)

L'article 5 de la LCI impose l'obligation à un TCP « de gérer ses affaires personnelles de manière à éviter de se trouver en situation de conflits d'intérêts ». L'article 4 de la LCI définit ce qu'est un conflit d'intérêts pour les fins de la *Loi*.

Le [commissaire](#) a recommandé d'ajouter les conflits d'intérêts apparents à l'obligation générale énoncée à l'article 5 de la LCI. Pour ce faire, il ajouterait la définition suivante de conflit d'intérêts apparent à l'article 4 :

Pour l'application de la présente loi, un titulaire de charge publique se trouve en situation de conflit d'intérêts apparent lorsqu'il y a de la part d'une personne raisonnablement bien informée, une crainte raisonnable que la capacité d'exercer un pouvoir officiel ou une fonction officielle doit avoir été affectée par son intérêt personnel ou par celui d'un parent ou d'un ami<sup>16</sup>.

Le commissaire a justifié sa recommandation par le fait que le libellé du *Code régissant les conflits d'intérêts des députés* et le *Code de valeurs et d'éthique du secteur public* reconnaissent les conflits d'intérêts réels et apparents<sup>17</sup>. [Il](#) a aussi noté que l'apparence de conflit d'intérêts est reconnue dans la loi en Colombie-Britannique, et par les régimes en matière de conflits d'intérêts en Angleterre, Écosse et Irlande. [Il](#) a confirmé que cet ajout lui donnerait un outil additionnel pour l'administration de la LCI.

[M. Conacher](#), en faveur d'un tel ajout, a argué que les exigences en matière d'éthique applicables aux députés, sénateurs et employés de la fonction publique sont plus strictes que celles de la LCI, notamment parce qu'elles reconnaissent l'apparence de conflit

16 *Rapport annuel 2024–2025 du CCIE*, p. 8. Le commissaire reprend la définition de conflit d'intérêts apparent apparaissant dans le rapport de la [Commission Oliphant](#) paru en 2010.

17 *Rapport annuel 2024–2025 du CCIE*, p. 8.; ETHI, *Témoignages*, [von Finckenstein](#).



d'intérêts. Les lignes directrices pour les ministres émises par le premier ministre, *Pour un gouvernement ouvert et responsable*, interdisent aussi l'apparence de conflit d'intérêts<sup>18</sup>.

D'autres témoins ont soulevé le fait que l'apparence de conflit d'intérêts est une norme établie dans le *Members' Conflict of Interest Act* de la Colombie-Britannique<sup>19</sup>. [M. Levine](#) a toutefois insisté sur le fait que pour qu'il y ait apparence de conflit d'intérêts, un intérêt doit réellement être en jeu. Le sentiment qu'il y a présence d'un tel intérêt n'est pas suffisant. [M. Greene](#) a rappelé au Comité qu'un conflit d'intérêts potentiel n'est pas un conflit d'intérêts réel ou apparent<sup>20</sup>.

En ce qui concerne le Québec, [M<sup>me</sup> Mignolet](#) a noté que le Code québécois ne contient pas de définition de conflit d'intérêts réel, potentiel ou apparent<sup>21</sup>. Cependant, même si la notion d'apparence de conflit d'intérêts n'est pas nommée dans le Code québécois, elle est incluse dans certaines dispositions, selon elle.

De façon similaire, [M. Greenberg](#) a expliqué qu'au Royaume-Uni, un critère de pertinence est utilisé pour déterminer si les intérêts d'une personne pourraient raisonnablement être considérés par d'autres comme influençant ses actions ou ses paroles en tant que député<sup>22</sup>. [Il](#) a précisé que le Code de conduite invite les députés à envisager ce que les autres sont raisonnablement susceptibles de penser plutôt qu'uniquement leurs véritables intérêts<sup>23</sup>.

Plusieurs témoins se sont toutefois opposés à la recommandation du commissaire d'inclure la notion d'apparence de conflits d'intérêts dans la LCI. Selon [M. Wernick](#), la LCI repose sur une formulation qui inclut déjà la notion de perception de conflits d'intérêts, qui peut être très subjective<sup>24</sup>. Il a souligné que si l'apparence de conflits d'intérêts était expressément incluse dans la LCI, une personne devrait déterminer ce qu'est un conflit d'intérêts apparent et quels remèdes sont appropriés. Selon [lui](#), il serait difficile de

---

18 Bureau du Conseil Privé, *Pour un gouvernement ouvert et responsable*; Mémoire de Démocratie en surveillance, p. 7.

19 Voir : ETHI, *Témoignages*, [Conacher](#); [Gregory J. Levine](#) (avocat, consultant en éthique et spécialiste en sciences sociales, à titre personnel).

20 ETHI, *Témoignages*, [Ian Greene](#) (professeur émérite de l'École de politique publique et d'administration de l'Université York, à titre personnel).

21 ETHI, *Témoignages*, [Ariane Mignolet](#) (commissaire à l'éthique et à la déontologie du Québec).

22 Code de conduite du Royaume-Uni, p. 31, para. 6.

23 ETHI, *Témoignages*, [Greenberg](#).

24 ETHI, *Examen législatif de la loi sur les conflits d'intérêts*, rapport, 41<sup>e</sup> législature, 2<sup>e</sup> session, février 2014, pp. 39–43. La commissaire en poste à l'époque de l'examen, Mary Dawson, avait indiqué qu'il n'était pas nécessaire d'inclure une définition du terme « conflit d'intérêts apparent » dans la *Loi sur les conflits d'intérêts*, car selon elle, on traite déjà de ce type de conflit dans certaines dispositions de la *Loi*.

décrire avec beaucoup de précision, par voie législative, les problèmes potentiels de conflits d'intérêts apparents qui pourraient surgir à l'avenir. [Il](#) a toutefois convenu que ce pourrait être une solution ciblée pour un premier ministre.

[M<sup>me</sup> Turnbull](#) a rappelé l'importance de distinguer entre une approche souple et une approche stricte de la réglementation éthique. L'approche souple inclut par exemple un code de conflits d'intérêts, qui n'est pas un texte de loi, utilise souvent un langage aspirationnel et vise l'atteinte des plus hauts standards éthiques. C'est autre chose que de vouloir régir des questions éthiques par texte de loi, selon elle. Ainsi, bien qu'elle ait reconnu que l'apparence de conflit d'intérêts est susceptible d'effriter la confiance du public, l'inclure dans la LCI poserait selon elle des problèmes dans la façon de déterminer s'il y a bel et bien apparence de conflit d'intérêts ou d'aborder les aspects juridiques de cette question. Cela deviendrait particulièrement compliqué si l'on décidait d'infliger des pénalités pour apparence de conflit d'intérêts.

De façon similaire, [M. Thurlow](#) a indiqué qu'inscrire l'apparence de conflits d'intérêts dans la LCI n'est pas nécessaire. Il a souligné la difficulté de prouver, de façon objective, une telle apparence<sup>25</sup>. [M. Thurlow](#) a aussi noté certains défis concernant l'application du critère de la personne raisonnable sur lequel on devrait se fonder pour déterminer s'il y a apparence de conflit dans un tel contexte. Selon [lui](#), inclure le conflit d'intérêts apparent dans la LCI créerait plus de problèmes qu'il en résoudrait.

À l'inverse, [M. Giorno](#) et [M. Conacher](#) ont indiqué que le conflit d'intérêts apparent et le critère de la personne raisonnable sont des concepts juridiques bien établis en droit<sup>26</sup>. [M. Giorno](#) est d'avis que le commissaire n'aurait pas de difficulté à les appliquer<sup>27</sup>. [Il](#) a convenu qu'étendre l'application de la LCI à l'apparence de conflits d'intérêts pourrait rendre l'application de la Loi plus difficile. [M. Conacher](#) a fait des commentaires similaires, mais a émis une réserve. Selon lui, à moins de modifier la définition d'intérêt personnel à l'article 2, ajouter expressément les conflits d'intérêts apparents dans la LCI ne changerait rien<sup>28</sup>.

D'autres témoins ont recommandé d'inclure l'apparence de conflit d'intérêts dans la LCI<sup>29</sup>. Par exemple, selon [M. Stedman](#), le commissaire devrait pouvoir éventuellement enquêter

25 ETHI, *Témoignages*, [Scott Thurlow](#) (fondateur, Thurlow Law).

26 ETHI, *Témoignages*, [Guy Giorno](#) (avocat, à titre personnel)

27 ETHI, *Témoignages*, [Giorno](#).

28 ETHI, *Témoignages*, [Conacher](#); Mémoire de Démocratie en surveillance, p. 8.

29 Voir, par exemple : ETHI, *Témoignages*, [Samuel Cooper](#) (journaliste, The Bureau, à titre personnel); [Andrew Stark](#) (professeur, Science politique, University of Toronto, à titre personnel).



sur des allégations de conflits d'intérêts potentiels ou apparents, mais il devrait d'abord être clair qu'il peut prodiguer des conseils à l'égard de ce type de conflits d'intérêts en vertu de la LCI. De son côté, [M. Greene](#) a noté que les spécialistes des conflits d'intérêts s'entendaient auparavant pour dire que les conflits d'intérêts apparents ne devaient pas être interdits, car cette notion était trop vague, mais que les mentalités ont évolué depuis<sup>30</sup>.

Tout en étant en faveur d'inclure l'apparence de conflits d'intérêts dans la LCI, [M. Stark](#) a reconnu qu'il s'agirait d'une disposition très vague. Les sanctions qui y seraient rattachées devraient donc être raisonnables. [M. Greene](#) a aussi noté que les sanctions pour conflits d'intérêts apparents devraient être moins sévères que celles pour des conflits d'intérêts réels.

[M. Stark](#) a ajouté que si l'on incluait le conflit d'intérêts apparent dans la LCI, il faudrait que le commissaire puisse se prononcer sur des allégations publiées sur les réseaux sociaux par des adversaires politiques pour créer une apparence de conflits d'intérêts, lorsqu'elles sont fausses. Selon [David McLaughlin](#), le public doit entendre ce qui se dit à l'égard d'une apparence de conflit d'intérêts sur lequel il y a débat politique, mais il y aura un effet boomerang sur la confiance du public si c'est clairement fabriqué.

Cependant, le [commissaire](#) a rappelé, en ce qui concerne sa capacité de conclure que des allégations d'apparence de conflits d'intérêts étaient à caractère politique, que son travail ne consiste pas à s'immiscer dans l'arène politique. Dans un tel cas, il conclurait simplement dans un rapport d'enquête que les allégations portées contre le TCP en question n'étaient pas fondées.

Le Comité fait les recommandations suivantes :

### **Recommandation 3**

**Que le gouvernement du Canada modifie la *Loi sur les conflits d'intérêts* afin d'y inclure une définition de conflit d'intérêts apparent et l'obligation correspondante pour les titulaires de charge publique de gérer leurs affaires personnelles et les affaires de l'État de manière à éviter de se trouver en situation de conflit d'intérêts réel ou apparent.**

---

30 ETHI, *Témoignages*, [Greene](#).

#### Recommandation 4

Que le gouvernement du Canada, en plus d'intégrer expressément le concept d'apparence de conflit d'intérêts dans la *Loi sur les conflits d'intérêts*, la modifie afin :

- d'autoriser explicitement le commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique à entamer une étude ou une enquête lorsqu'il existe un conflit d'intérêts apparent, selon la norme objective de la personne raisonnable;
- d'établir que le seuil applicable à une telle étude ou enquête est l'apparence d'un conflit d'intérêts, plutôt que la preuve d'un conflit d'intérêts réel;
- de conférer au commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique le pouvoir clair d'imposer des mesures correctives graduées et non criminelles en cas d'apparence de conflits d'intérêts, notamment des exigences accrues de divulgation publique, des registres obligatoires de récusation, la refonte ou le renforcement des filtres anti-conflits d'intérêts, et des ordonnances de dessaisissement visant des actifs définis à haut risque, ces pénalités devant être proportionnelles et moins sévères que celles applicables aux conflits d'intérêts réels, tout en assurant une reddition de comptes véritable.

## Biens contrôlés et dessaisissement

### Obligation de dessaisissement (art. 17)

L'article 17 de la partie 1 de la LCI prévoit que « sauf disposition contraire de la partie 2, il est interdit à tout titulaire de charge publique principal de détenir des biens contrôlés au sens de cette partie<sup>31</sup> ».

Lors de l'examen parlementaire de la LCI en 2013, la commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique, Mary Dawson, avait recommandé d'élargir la portée de l'article 17 pour qu'il s'applique aux biens contrôlés détenus de manière directe et indirecte<sup>32</sup>. En 2018,

31 La partie 1 de la LCI établit les règles régissant les conflits d'intérêts et la partie 2 prévoit les mesures d'observation de la *Loi*. La définition du terme « bien contrôlé » dans la LCI se trouve dans la prochaine section de ce chapitre.

32 ETHI, *Examen législatif de la loi sur les conflits d'intérêts*, rapport, 41<sup>e</sup> législature, 2<sup>e</sup> session, février 2014, p. 22.



son successeur, Mario Dion, a aussi recommandé de clarifier l'article 17 de la LCI de manière à ce qu'il vise expressément les biens contrôlés et détenus indirectement aussi bien que directement<sup>33</sup>.

Faisant référence à ces anciennes recommandations, [Allison Christians](#), professeure titulaire et Chaire H. Heward Stikeman en droit fiscal à l'Université McGill, a suggéré que si le Parlement croit que les renseignements communiqués par les TCP en vertu de la LCI sont insuffisants, il pourrait envisager la divulgation de la propriété indirecte, comme cela est prévu pour les contribuables en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu* (LIR). Le cas échéant, une définition robuste de la propriété indirecte devrait être insérée dans la LCI, selon [elle](#).

De façon similaire, [Andres Knobel](#), chercheur principal pour le Tax Justice Network, a recommandé que ce que l'on considère être une « propriété » pour les fins de la LCI soit défini de manière à viser à la fois la propriété légale et la propriété effective ou indirecte. Cela garantirait que la divulgation requise vise non seulement les actifs détenus directement par des TCP, mais aussi les actifs qui sont indirectement détenus, contrôlés ou utilisés par l'entremise de sociétés ou de membres de la famille. Selon lui, une telle définition pourrait aider à prévenir la dissimulation d'actifs ou de conflits d'intérêts par l'entremise de prête-noms ou de structures de propriété complexes.

Le Comité fait la recommandation suivante :

#### **Recommandation 5**

**Que le gouvernement du Canada modifie l'article 17 de la *Loi sur les conflits d'intérêts* afin qu'il s'applique aux biens contrôlés détenus de manière directe et indirecte, y compris par l'entremise de la propriété effective, de sociétés, de partenariats, de fiducies, de sociétés de portefeuille ou de structures similaires.**

#### **Définition de bien contrôlé (art. 20)**

L'article 20 de la LCI définit un « bien contrôlé » comme « tout bien dont la valeur peut être influencée directement ou indirectement par les décisions ou les politiques du gouvernement ». Cela inclut, par exemple, les valeurs cotées en bourse de sociétés. Un « bien exclu » est défini comme « tout bien – y compris tout intérêt afférent - réservé à l'usage personnel du [TCP] et sa famille ainsi que tout bien de nature non commerciale ».

---

33 ETHI, *Témoignages*, [Mario Dion](#) (ancien commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique). L'article 20 de la *Loi sur les conflits d'intérêts* définit le terme « bien contrôlé ».

Une liste de biens exclus est dressée à l'article 20. Elle inclut, par exemple, le domicile principal du TCP.

Le [commissaire](#) a recommandé d'ajouter un nouvel article 20.1 à la LCI pour donner au gouverneur en conseil le pouvoir d'ajouter, par décret et sur recommandation du commissaire, des biens qui posent peu de risques de conflits d'intérêts à la liste de biens exclus prévue à l'article 20. [Il](#) a donné l'exemple des fonds négociés en bourse (FNB), qui n'existaient pas quand la LCI a été adoptée et pourraient être ajoutés à cette liste<sup>34</sup>. [M. Conacher](#) s'est fortement opposé à cette recommandation<sup>35</sup>. Il considère qu'un investissement dans un FNB crée un conflit d'intérêts.

Le Comité fait la recommandation suivante :

#### Recommandation 6

**Que le gouvernement du Canada modifie l'article 20 de la *Loi sur les conflits d'intérêts* afin de permettre au gouverneur en conseil, par décret et sur recommandation du commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique, de désigner tout bien ou toute catégorie de biens comme étant un bien exclu au sens de la *Loi* qui, de l'avis du commissaire, ne pose aucun risque de conflit d'intérêts.**

### Dessaisissement et fiducie sans droit de regard (art. 27)

L'article 27 de la LCI prévoit deux moyens pour un TCP principal de se dessaisir de biens contrôlés : la vente à un tiers avec qui il n'a aucun lien de dépendance ou le dépôt dans une fiducie sans droit de regard dont la convention obéit aux règles prévues au paragraphe 27(4).

[M. Giorno](#) a expliqué que le fiduciaire ne peut avoir aucun lien de dépendance avec le TCP, que le commissaire a son mot à dire sur le choix du fiduciaire, et qu'il n'approuve pas une convention de fiducie si elle ne prévoit pas une séparation adéquate entre le TCP et le fiduciaire<sup>36</sup>. [Il](#) a noté que c'est l'État qui paie les frais de gestion d'une fiducie sans droit de regard.

Selon [M. Thurlow](#), l'utilisation de fiducies sans droit de regard doit absolument être permise. Il a expliqué que pour les fins de la LCI, une fois ses biens contrôlés déposés

34 *Rapport annuel 2024–2025 du CCIE*, p. 9 et p. 35.

35 Mémoire de Démocratie en surveillance, p. 10.

36 ETHI, *Témoignages*, [Giorno](#).



dans une telle fiducie, le TCP n'a plus de contrôle juridique sur ces biens. Par conséquent, il est difficile de dire à de tels TCP qu'il ne sont pas en mesure de prendre des décisions en raison de biens sur lesquels ils n'ont plus de contrôle juridique<sup>37</sup>.

### Utilisation des fiducies sans droit de regard dans d'autres régimes

Les fiducies sans droit de regard sont utilisées au Québec, en Ontario et au Royaume-Uni. [Cathryn Motherwell](#), la commissaire à l'intégrité de l'Ontario, et [M<sup>me</sup> Mignolet](#) ont toutes deux noté que le choix d'utiliser ou non une fiducie sans droit de regard dépend de la personne et de ses actifs.

Le Code québécois permet de vendre des actifs ou de les placer dans une fiducie ou un mandat sans droit de regard<sup>38</sup>. Au moment de sa comparution, [M<sup>me</sup> Mignolet](#) a indiqué que cinq ministres québécois avaient une fiducie sans droit de regard en place<sup>39</sup>. En ce qui concerne le rôle du commissaire par rapport à une fiducie ou un mandat sans droit de regard, [M<sup>me</sup> Mignolet](#) a souligné qu'elle est au courant de ce qui s'y trouve. Elle reçoit du fiduciaire ou du mandataire les informations pertinentes qui lui permettent de s'assurer que les règles sont respectées et de soulever des problèmes s'il y en a. Le fiduciaire ou le mandataire et la personne qui a créé la fiducie ou le mandat sans droit de regard n'ont aucun contact direct entre eux.

En Ontario, la *Loi sur l'intégrité des députés* permet à un ministre de placer certains actifs dans une fiducie. Au moment de sa comparution, [M<sup>me</sup> Motherwell](#) a noté que huit ministres ontariens avaient une telle fiducie en place. Selon [elle](#), les fiducies sont des outils essentiels. Son expérience avec celles-ci jusqu'à présent est positive. Avant qu'une fiducie soit mise en place, la commissaire reçoit une divulgation complète des actifs de la personne concernée<sup>40</sup>.

En ce qui concerne la nomination du fiduciaire, [M<sup>me</sup> Motherwell](#) a expliqué qu'elle rencontre le fiduciaire proposé par le député avant d'accepter ou de refuser sa nomination. Un refus peut avoir lieu si le fiduciaire proposé a un lien de parenté avec le député, par exemple. Généralement, les fiduciaires sont des sociétés professionnelles qui mènent déjà ce type d'activité. Une fois un fiduciaire nommé, une convention de fiducie est élaborée et une fois que la fiducie est en place, la commissaire à l'intégrité

---

37 ETHI, *Témoignages*, [Thurlow](#).

38 ETHI, *Témoignages*, [Mignolet](#); Code québécois, art. 45.

39 ETHI, *Témoignages*, [Mignolet](#).

40 ETHI, *Témoignages*, [Cathryn Motherwell](#) (commissaire à l'intégrité de l'Ontario, Bureau du commissaire à l'intégrité de l'Ontario).

reçoit les états financiers de la fiducie. Seuls les renseignements généraux agrégés sont fournis au ministre visé, qui ne peut pas communiquer avec le fiduciaire.

M<sup>me</sup> Motherwell a insisté sur le fait que toute communication à l'égard de la fiducie doit passer par elle. Par exemple, elle doit approuver les documents préparés par le fiduciaire pour que le ministre puisse soumettre sa déclaration d'impôts avant qu'ils lui soient acheminés<sup>41</sup>.

M. Greenberg a expliqué qu'au Royaume-Uni, une fiducie sans droit de regard est l'une des mesures utilisées pour assurer le décalage nécessaire entre le fait d'avoir un intérêt financier et le fait d'être motivé par celui-ci dans son comportement public. Il a indiqué que la fiducie sans droit de regard est particulièrement utilisée dans le cas des ministres.

### **Efficacité des fiducies sans droit de regard**

L'efficacité des fiducies sans droit de regard a été remise en question par certains témoins.

Selon M. Conacher, « les fiducies sans droit de regard portent mal leur nom », car la personne concernée choisit le fiduciaire et peut lui donner des instructions initiales. Il estime que la personne concernée sait ce qui a été déposé dans sa fiducie et que le fiduciaire peut le tenir au courant de l'évolution de sa fiducie. Par exemple, au sujet du premier ministre Carney, il a dit :

[D]ans le cas du premier ministre Carney, les actifs ne font pas partie de la fiducie. Il sait qu'il possède les 103 entreprises du conglomérat Brookfield. Il sait qu'il détient des options d'achat d'actions dans Brookfield qui expireront en 2033. Il sait qu'il se trouve en situation de conflit d'intérêts d'ordre financier, et rien ne prévient, n'interdit ou ne sanctionne cette situation.

Les « instructions initiales » auxquelles a fait référence M. Conacher sont les « instructions générales d'investissement », qui peuvent être incluses dans une convention de fiducie sans droit de regard aux termes du paragraphe 27(5) de la LCI, pourvu qu'elles soient approuvées au préalable par le commissaire<sup>42</sup>. M. Giorno les a décrites comme « des directives générales, mais pas de précisions relatives à la gestion de la fiducie<sup>43</sup> ».

41 ETHI, *Témoignages*, Motherwell (1215); Motherwell (1215).

42 Ces instructions générales peuvent « indiquer la répartition en pourcentage des sommes à investir dans diverses catégories de risque, mais elles ne peuvent faire état de secteurs particuliers d'activités économiques, sauf dans le cas où des dispositions législatives limitent le type de biens que le titulaire d'une charge publique peut posséder ».

43 ETHI, *Témoignages*, Giorno.



En ce qui concerne la communication entre le fiduciaire et le TCP, l'alinéa 27(4)g) de la LCI prévoit que :

Le fiduciaire : ne doit fournir que les renseignements requis pour les déclarations exigées par la loi et les rapports périodiques sur la valeur globale de la fiducie, sans jamais fournir de renseignements concernant la composition de celle-ci.

Le paragraphe 27(6) précise « qu'aucune instruction verbale n'est permise à l'égard d'une convention de fiducie sans droit de regard<sup>44</sup> ».

Nonobstant ce qui précède, [M. Conacher](#) et [M. Giorno](#) ont soulevé le fait que le commissaire a reconnu que la composition des actifs dans une fiducie sans droit de regard ne change pas souvent. Les deux estiment que les TCP principaux sont au courant de ce qui se trouve dans leur fiducie. [M. Conacher](#) a ajouté que même si un fiduciaire modifie la composition d'une fiducie, ce serait pour investir dans des grandes entreprises au Canada, et le TCP principal serait au courant de cela.

Le [commissaire](#) a reconnu que le premier ministre sait ce qu'il a mis dans sa fiducie et que « les décisions relatives aux compagnies dont il détenait des actifs pourraient lui être profitables si elles entraînaient l'augmentation de leur valeur ». C'est entre autres pour cette raison qu'une mesure additionnelle, le filtre anti-conflit d'intérêt est en place. Cette mesure d'observation est discutée dans la prochaine section de ce rapport. Il a aussi noté que peut-être que ces actifs ont changé ou ont été vendus depuis leur dépôt dans une fiducie sans droit de regard.

Selon [Jason Ward](#), qui est analyste principal du Centre for International Corporate Tax Accountability and Research, il est toujours possible de tirer profit d'une fiducie sans droit de regard<sup>45</sup>. [Il](#) a toutefois reconnu que les actifs dans une fiducie sans droit de regard sont assujettis au droit fiscal. [Il](#) a aussi reconnu que des profits ou des pertes peuvent être enregistrés dans une telle fiducie.

[M. Knobel](#) a lui aussi reconnu que les fiducies sans droit de regard peuvent servir des objectifs légitimes et utiles. Il a toutefois noté que ses recherches ont mis en évidence de nombreux cas où elles ont été utilisées à mauvais escient et à des fins d'évasion fiscale, de blanchiment d'argent ou de contournement des sanctions. Selon [lui](#), le fait que son usage soit répandu et permis ne suffit pas à les rendre sûres ou équitables.

---

44 Voir aussi : ETHI, *Témoignages*, [Giorno](#).

45 ETHI, *Témoignages*, [Jason Ward](#) (analyste principal, Centre for International Corporate Tax Accountability and Research); [Ward](#).

## Divulgence financière et transparence

Certains témoins ont soulevé la possibilité qu'une fiducie sans droit de regard permette à un TCP principal de détenir des actifs à l'étranger qui feraient l'objet d'évitement fiscal. Comme remède, ils ont prôné une divulgation financière publique complète. D'autres témoins ont exprimé des réserves à l'égard de cette recommandation.

D'abord, il est important de faire la distinction entre évasion fiscale, évitement fiscal et abus fiscal. [M<sup>me</sup> Christians](#) a expliqué que l'évasion fiscale consiste à enfreindre délibérément les lois fiscales, à dissimuler des revenus, à falsifier ou à détruire des documents, ou à se soustraire ou à tenter de se soustraire délibérément à l'application de la loi. Il s'agit de fraude fiscale et la LIR l'interdit.

L'évitement fiscal a lieu lorsqu'une personne choisit une mesure plutôt qu'une autre pour éviter de payer de l'impôt ou pour obtenir un avantage fiscal prévu par la LIR. [M<sup>me</sup> Christians](#) a expliqué qu'au Canada, le Parlement a adopté certaines règles offrant des possibilités d'évitement fiscal pour stimuler les investissements économiques, par exemple<sup>46</sup>.

[M<sup>me</sup> Christians](#) a aussi rappelé au Comité que « [l]es tribunaux canadiens ont toujours confirmé le droit des contribuables de planifier leurs affaires, y compris de planifier en vue de réduire leurs impôts ». À moins que le Parlement n'en décide autrement, éviter de payer des impôts n'est pas contraire à la loi. En ce qui concerne le niveau d'acceptabilité de l'évitement fiscal, [elle](#) a rappelé au Comité que toute personne qui contribue à un régime enregistré d'épargne-retraite ou à un régime enregistré d'épargnes-études évite de payer de l'impôt.

En revanche, [elle](#) a rappelé que des conséquences sont prévues dans la LIR pour l'évitement fiscal abusif ou abus fiscal, c'est-à-dire lorsque le contribuable va au-delà de l'évitement fiscal en abusant des mesures prévues. Pour pallier ce problème, le Parlement a adopté une règle générale anti-évitement, qu'il a révisé à plusieurs reprises, qui se trouve dans la LIR.

[M<sup>me</sup> Christians](#) a souligné que le transfert de profits à l'étranger est un problème auquel tous les pays font face. Le Canada, comme plusieurs pays, accorde une grande marge de manœuvre aux entreprises pour qu'elles organisent leurs affaires de manière à réduire

---

46 ETHI, *Témoignages*, [Allison Christians](#) (professeure titulaire, Chaire H. Heward Stikeman en droit fiscal, McGill University, à titre personnel).



leurs impôts. C'est un enjeu de concurrence fiscale et non pas de dissimulation de renseignements<sup>47</sup>.

[M<sup>me</sup> Christians](#) a par ailleurs noté que le Canada participe à un effort mondial visant à créer un impôt minimum sur le revenu des sociétés, dont le but est de contrer ou d'éliminer l'incitation à transférer des actifs et des activités vers des pays où les taux d'imposition sont moins élevés. Le gouvernement du Canada, comme tous les autres, a pris des décisions visant à réduire les impôts en vue de stimuler la croissance économique<sup>48</sup>.

Considérant ce qui précède, [M<sup>me</sup> Christians](#) a refusé de reconnaître le terme « paradis fiscal » utilisé par d'autres témoins, car il ne s'agit pas d'un terme technique accepté. Elle a noté que tous les pays, y compris le Canada, pourraient être accusés d'être un « paradis fiscal ». [M. Thurlow](#) trouve aussi ce terme péjoratif. [Il](#) ne voit pas de problème à ce que les particuliers et les sociétés organisent leurs affaires de manière à réduire leurs impôts à un minimum, si cela est conforme aux lois du territoire où ils exercent leurs activités.

[M. Knobel](#) a reconnu que la classification d'un « paradis fiscal » est souvent politique. Par exemple, de nombreux centres financiers où la transparence est minimale ne sont pas toujours reconnus comme des « paradis fiscaux<sup>49</sup> ». Ainsi, une liste finale de « paradis fiscaux » devrait être fondée sur des critères de transparence, objectifs et vérifiables<sup>50</sup>.

[M. Ward](#) a affirmé que des TCP pourraient recourir à des filiales établies dans des « paradis fiscaux » et à des structures fiduciaires pour protéger leurs revenus et éviter qu'ils ne soient imposés au Canada. [Il](#) est d'avis que l'évitement fiscal n'est pas moral bien qu'il soit légal<sup>51</sup>. [Il](#) a affirmé que l'évitement fiscal abusif compromet la crédibilité des institutions publiques. Ainsi, pour s'assurer que tout TCP paie des impôts au même titre que les citoyens canadiens ordinaires, [il](#) estime que tous les actifs des TCP devraient être divulgués.

De façon similaire, [M. Knobel](#) a dit que peu importe la forme par laquelle un premier ministre ou un fonctionnaire détient des actifs, les citoyens, le Parlement et les autorités pertinentes devraient être au courant de l'existence de ces actifs et pouvoir évaluer leur niveau de risque. À [son](#) avis, avec les fiducies sans droit de regard, on demande au public

---

47 ETHI, *Témoignages*, [Christians](#).

48 ETHI, *Témoignages*, [Christians](#).

49 ETHI, *Témoignages*, [Andres Knobel](#) (chercheur principal, Bénéficiaire effectif, Tax Justice Network).

50 ETHI, *Témoignages*, [Knobel](#) (1700); [Knobel](#) (1730); Tax Justice Network, [Financial Secret Index](#) [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

51 ETHI, *Témoignages*, [Ward](#).

d'accorder aveuglément sa confiance<sup>52</sup>. Pour [lui](#), la protection la plus efficace contre les conflits d'intérêts est la transparence complète<sup>53</sup>.

À l'inverse, [M<sup>me</sup> Turnbull](#) a rappelé qu'il y a des compromis à faire entre le droit du public de savoir et le droit à la vie privée de la personne concernée à l'égard de ses avoirs financiers et de ceux de sa famille. Une approche excessive en matière de divulgation et de gestion des actifs pourrait dissuader certaines personnes d'occuper une charge publique, selon elle. À [son](#) avis, même si la population ne connaît pas forcément le salaire exact d'une personne ni l'ensemble de son portefeuille d'actions, elle sait tout de même quelles sont ses affiliations et quels sont ses antécédents professionnels. Elle est ainsi en mesure d'évaluer si cette personne agira à l'encontre des intérêts de la population ou non.

[M<sup>me</sup> Mignolet](#) a aussi affirmé qu'il faut préserver le délicat équilibre entre les attentes des citoyens en matière de transparence et le respect de la vie privée des TCP et des députés. Elle a mis en garde contre une divulgation intégrale et systématique de tous les renseignements des députés ou TCP. À son avis, une transparence entière et absolue ne servirait ni l'objectif d'assurer l'intégrité des TCP ni l'intérêt public. Elle a ajouté ce qui suit.

Comme société, nous avons fait le choix de donner à des commissaires la responsabilité de veiller à l'encadrement éthique et déontologique de la conduite des titulaires de charge publique et des députés. Il faut leur faire confiance et leur donner la marge de manœuvre nécessaire pour leur permettre de s'acquitter de leurs fonctions en toute indépendance et impartialité, et en tenant compte des circonstances de chaque situation.

Le [commissaire](#) s'est dit entièrement d'accord avec cette affirmation.

Certains autres moyens d'améliorer la LCI ont été soulevés. Par exemple, [M. Ward](#) a vu d'un bon œil la suggestion d'interdire aux TCP d'avoir recours à des paradis fiscaux. [M. Giorno](#) a toutefois indiqué qu'une telle interdiction n'est pas une chose simple à faire. Cependant, des mesures peuvent aider à empêcher une telle pratique. Par exemple, il a rappelé que l'article 15 de la LCI interdit aux TCP principaux d'exploiter une entreprise. Aucun TCP ne devrait donc diriger une entreprise ayant des activités dans un « paradis fiscal ». Il serait aussi facile, selon lui, de légiférer pour que les TCP soient résidents du Canada et ne puissent profiter du fait d'avoir une résidence ailleurs. À son avis, les TCP devraient investir là où il y a transparence et divulgation, qui sont deux éléments absents des « paradis fiscaux ».

---

52 ETHI, *Témoignages*, [Knobel](#).

53 ETHI, *Témoignages*, [Knobel](#).



En ce qui concerne la possibilité d'inclure dans la LCI une règle générale anti-évitement, [M. Wernick](#) n'y voit pas d'inconvénient. Selon [M. Thurlow](#), « l'ajout d'une disposition générale anti-évitement dans ce domaine minerait l'objet même de la loi », car « quiconque est prêt à concevoir ce genre d'outil pour entraver l'application de la loi trouverait une autre façon d'arriver à ses fins ».

Le Comité fait les recommandations suivantes :

#### **Recommandation 7**

**Que le gouvernement du Canada modifie la *Loi sur les conflits d'intérêts* afin de s'assurer que les titulaires de charge publique principaux qui occupent le poste de ministre et les chefs de partis politiques se départissent entièrement de leurs actifs dans des paradis fiscaux et divulguent leurs actifs au commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique, des pénalités étant prévues en cas de non-conformité.**

#### **Recommandation 8**

**Que le Gouvernement du Canada modifie la *Loi sur les conflits d'intérêts* afin que les titulaires de charge publique principaux, après consultation avec le commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique, ne puissent investir dans des compagnies ayant recours aux paradis fiscaux, pour éviter d'éroder la confiance du public en lui donnant l'impression de ne pas respecter leur part du contrat social fiscal.**

#### **Recommandation 9**

**Que le gouvernement du Canada modifie la *Loi sur les conflits d'intérêts* afin d'exiger que les chefs des partis politiques divulguent leurs actifs au commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique dans les 30 jours suivant leur accession à la direction du parti.**

#### **Recommandation 10**

**Que le gouvernement du Canada modifie la *Loi sur les conflits d'intérêts* afin d'exiger que le premier ministre se dessaisisse de ses biens contrôlés dans les 60 jours suivant sa nomination.**

### **Vente obligatoire**

Certains témoins ont avancé que seule la vente obligatoire des biens contrôlés d'un TCP éliminerait vraiment les conflits d'intérêts. D'autres se sont opposés à une telle obligation.

Selon [M. Conacher](#), toute solution autre que la vente obligatoire laisse subsister un conflit d'intérêts financier. Il a mentionné que le rapport Starr-Sharp en 1984 et la Commission Parker en 1987 avaient recommandé que les TCP soient tenus de vendre leurs placements et que les fiducies sans droit de regard soient interdites<sup>54</sup>. Il n'obligerait toutefois pas la vente d'entreprises familiales, à condition que le TCP concerné se récuse chaque fois qu'il y a conflit d'intérêts ou apparence de conflit d'intérêts en lien avec cette entreprise, même quand la décision est de « portée générale » ou s'applique à lui comme membre d'une « vaste catégorie de personnes ».

[Samuel Cooper](#), journaliste pour The Bureau, s'est dit d'avis que la cession complète des investissements est une bonne solution pour rétablir la confiance de la population à l'égard de l'intégrité et de la transparence du gouvernement fédéral<sup>55</sup>.

Les commissaires du Québec et de l'Ontario ont exprimé des réserves concernant la vente obligatoire. [M<sup>me</sup> Motherwell](#) a noté que d'obliger un TCP comme un ministre à vendre tous ses actifs, plutôt que d'en faire le dépôt dans une fiducie, devrait faire l'objet de discussions approfondies et de données probantes qui démontreraient que les fiducies ne fonctionnent pas. Selon son expérience, « rien n'indique qu'une fiducie ne fonctionne pas ». Il est vrai qu'un ministre qui dépose des actifs dans une fiducie sait ce qu'il a investi, mais il ne sait pas ce qui se passe par la suite, selon elle. Son expérience montre que les fiduciaires apportent des changements aux actifs à l'insu du ministre. Ainsi, avant d'imposer la vente obligatoire, elle chercherait « des preuves, des exemples évidents où il a été prouvé que le modèle de confiance, ce cadre de confiance, ne fonctionne pas ».

[M<sup>me</sup> Mignolet](#) a aussi fait un appel à la prudence quant à la possibilité d'imposer la vente obligatoire aux députés, ministres ou autres personnes assujetties au Code québécois. Elle n'a rien observé au Québec qui lui laisse croire qu'une telle obligation est absolument nécessaire. Elle n'a pas d'information lui permettant de croire que les fiducies ou les mandats sans droit de regard ne fonctionnent pas. Elle a aussi confirmé que d'autres mesures peuvent être mises en place en parallèle à une fiducie ou mandat sans droit de regard pour assurer la conformité au Code québécois.

[M. Greenberg](#) a reconnu qu'une fiducie sans droit de regard ne suffit pas nécessairement pour que les principes sous-tendant le régime de conflits d'intérêts au Royaume-Uni soient respectés. Il a souligné, toutefois, qu'aucune solution unique ne convient à toutes

---

54 ETHI, *Témoignages*, [Conacher](#); Mémoire de Démocratie en surveillance, p. 11. Le [rapport Starr-Sharp](#) de 1984 est un rapport du Groupe de travail sur les conflits d'intérêts. La [Commission Parker](#) était une commission d'enquête sur les faits reliés à des allégations de conflits d'intérêts concernant l'honorable Sinclair M. Stevens.

55 ETHI, *Témoignages*, [Cooper](#).



les situations. L'efficacité d'une vente particulière d'actifs donnés dépendra de la somme, des autres biens que possède la personne et de la portion de son portefeuille que cela représente.

D'autres témoins se sont opposés à l'idée de la vente obligatoire. Par exemple, [M. Thurlow](#) a indiqué qu'il ne faut pas forcer les gens à prendre des décisions de dessaisissement. [M. Greene](#) s'est dit d'accord avec le commissaire que de lourds impôts à payer résultant d'une telle obligation pourraient décourager de bons candidats à se lancer en politique.

Selon [M. Stedman](#), la seule façon de garantir qu'un TCP ne puisse pas suivre les fluctuations de son argent est de forcer la liquidation de tous ses actifs et réinvestir la somme encaissée dans une fiducie sans droit de regard. Cependant, il a indiqué que ce n'est pas une approche appropriée ou convenable dans toutes les circonstances. Il a reconnu que forcer la vente d'actifs, en particulier d'un solide portefeuille d'actifs uniques, pourrait dissuader des gens à se présenter aux élections. [M. Ward](#) est d'avis que la liquidation des actifs avant d'en déposer le produit dans une fiducie sans droit de regard serait plus adéquate.

Obliger la vente et le réinvestissement des actifs après leur dépôt dans une fiducie sans droit de regard pourrait aussi régler la question, selon [M. Stark](#). Le TCP devrait alors se récuser ou être exclu des décisions touchant ces actifs jusqu'à ce que le fiduciaire les ait vendus.

Pour contrer les possibles répercussions fiscales d'une vente obligatoire, [M. Conacher](#) a suggéré des mesures incitatives comme accorder des exemptions d'impôts aux TCP visés<sup>56</sup>. [M. Giorno](#) a fait une recommandation similaire. Si l'on oblige un véritable dessaisissement aux termes de la LCI, il estime qu'on devrait indemniser les TCP.

Le Comité fait les recommandations suivantes :

### **Recommandation 11**

**Que le gouvernement du Canada modifie la *Loi sur les conflits d'intérêts* afin d'imposer, en ce qui concerne quiconque détient le poste de premier ministre du Canada, à titre de titulaire de charge publique principal, l'obligation de vendre tous ses biens contrôlés dans les 60 jours suivant son entrée en poste.**

---

56 ETHI, *Témoignages*, [Conacher](#). Mémoire de Démocratie en surveillance, p. 10.

**Recommandation 12**

**Que le gouvernement du Canada modifie la *Loi sur les conflits d'intérêts* pour s'assurer que, pour les fins de l'application du paragraphe 27(1), le premier ministre, à titre de titulaire de charge publique principal, se dessaisisse complètement de ses biens contrôlés par l'entremise d'une vente, puisque le dépôt dans une fiducie sans droit de regard ne constitue pas un vrai dessaisissement.**

**Recommandation 13**

**Que le gouvernement modifie la *Loi sur les conflits d'intérêts* afin d'exiger la divulgation publique des catégories générales de placements de haut niveau placés dans une fiducie sans droit de regard par des titulaires de charge publique principaux, notamment le secteur ou la catégorie d'actifs et l'indication d'une concentration sur le marché canadien.**

**Fiducie sans droit de regard du premier ministre**

En conformité avec les articles 17 et 27 de la LCI, le premier ministre Carney s'est dessaisi de ses biens contrôlés en les déposant dans une fiducie sans droit de regard. Parmi ces biens contrôlés se trouvent des actifs liés à Brookfield<sup>57</sup>. Le [commissaire](#) a affirmé que

[I]e premier ministre a mis tous ses actifs dans une fiducie sans droit de regard. Il n'y touche pas, ne parle pas au fiduciaire et ne prend aucune décision concernant cette fiducie. Naturellement, il sait quels actifs il possédait avant de les remettre au fiduciaire. Cela dit, des décisions relatives aux compagnies dont il détenait des actifs pourraient lui être profitables si elles entraînaient l'augmentation de leur valeur. C'est pourquoi on a mis en place un filtre anti-conflits d'intérêts. Il s'agit d'éviter que le premier ministre prenne des décisions liées aux actifs qui sont dans la fiducie sans droit de regard et qui pourraient avoir un effet sur leur valeur. Évidemment, il connaît seulement les actifs qui ont été déposés dans la fiducie sans droit de regard au départ. Peut-être que ces actifs ont changé ou ont été vendus depuis.

[Justin Beber](#), chef de l'exploitation chez Brookfield Corporation, a convenu que lorsque le prix des actions de Brookfield augmente, la valeur des instruments, comme les options d'achat d'actions ou les unités d'actions différées de Brookfield, augmente aussi<sup>58</sup>. « Quiconque détient ces instruments, que ce soit pendant ou après son emploi, obtient

57 CCIE, *Profil sommaire*, [Mark Carney](#), *Annexe A*.

58 ETHI, *Témoignages*, [Justin Beber](#) (chef de l'exploitation, Brookfield Corporation).



les bénéfiques qui en découlent<sup>59</sup>. » Il a par ailleurs noté que les renseignements relatifs à ces instruments sont divulgués publiquement. [M. Beber](#) a ajouté que la stratégie d'investissement de Brookfield est aussi rendue publique.

[M. Thurlow](#) a rappelé qu'il est impossible de savoir si le premier ministre détient toujours les actifs qu'il a déposés dans sa fiducie sans droit de regard. Le fiduciaire aurait pu les vendre. Il a aussi noté que même s'ils sont intacts, certaines décisions gouvernementales pourraient désavantager les investissements qui se trouvent dans cette fiducie plutôt que de les avantager. [M. Blanchard](#) a lui aussi souligné qu'après avoir déposé ses actifs dans la fiducie sans droit de regard, le premier ministre ne prend plus de décision à leur égard; c'est le fiduciaire qui les prend<sup>60</sup>.

[M. Giorno](#) a rappelé que même si certains estiment qu'il y a un manque de détails rendus publics à l'égard des actifs dans la fiducie sans droit de regard du premier ministre, le commissaire, lui, sait ce qui s'y trouve et a les outils nécessaires pour s'occuper de la situation<sup>61</sup>.

Néanmoins, considérant que des actifs liés à Brookfield se trouvent dans la fiducie sans droit de regard du premier ministre, certains témoins se sont penchés sur les pratiques de l'entreprise. Par exemple, [M. Cooper](#) a indiqué que les investissements de Brookfield dans des entités publiques chinoises et liés au Moyen-Orient, ainsi que les outils d'investissement qu'elle utilise – qui sont administrés par des pays des Caraïbes peu transparents – mènent les gens à se poser des questions légitimes à l'égard des pratiques de l'entreprise.

---

59 ETHI, *Témoignages*, [Beber](#).

60 ETHI, *Témoignages*; [Marc-André Blanchard](#) (chef de cabinet, Cabinet du premier ministre du Canada); [Blanchard](#).

61 ETHI, *Témoignages*, [Giorno](#).

M. Ward a expliqué que son organisation a étudié ce qu'elle décrit comme les méthodes d'évitement fiscal utilisées par Brookfield<sup>62</sup>. Par exemple, un rapport indique que Brookfield aurait évité de payer de l'impôt au Canada entre 2017 et 2021, ce qui aurait résulté en un écart fiscal de 6.5 milliards de dollars<sup>63</sup>. Il a expliqué que l'écart fiscal tient compte du taux d'impôt prévu par la LRI et qu'il existe des raisons légitimes pour lesquelles les entreprises paient moins que ce taux. Toutefois, il a noté que cela indique « un important manque à gagner fiscal qui, dans l'esprit de la loi, aurait dû être versé au Canada pour financer nos services publics ».

M. Ward a fait des commentaires additionnels sur l'investissement privé dans l'infrastructure et les services publics par Brookfield:

Je pense que l'exemple que j'ai commencé à évoquer, celui de Brookfield et de la Caisse de dépôt et placement du Québec, la CDPQ, qui ont investi dans une société hospitalière privée en Australie, sont une leçon pour les Canadiens qui doivent se montrer prudents en matière d'investissements privés dans les infrastructures et les services publics, car cela conduit souvent à une situation où l'extraction de profits nuit aux paiements d'impôts qui devraient être effectués. De plus, en général, cela ne contribue pas à améliorer les services, la société et les services publics dont les gens ont besoin.

M. Ward a indiqué que si Brookfield n'est pas la société qui commet le plus d'évitement fiscal, elle se situe clairement dans la tranche supérieure. Selon lui, il est problématique qu'une entreprise que le premier ministre a présidée dans le passé ait recours à l'évitement fiscal<sup>64</sup>.

---

62 Voir, par exemple : Centre for International Corporate Tax Accountability and Research (CICTAR), *Tax Dodging by a Canadian Crown Corporation?: Revera Living, Making a Killing*, janvier 2021 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT]; CICTAR, *Darkness at Sunrise: UK Care Homes Shifting Profits Offshore?*, février 2021 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT]; CICTAR, *Prendre soin des personnes ou soigner ses profits? L'ingénierie financière et l'investissement immobilier du Groupe Orpea*, février 2022; CICTAR, *La débâcle de l'OIRPC dans l'affaire Orpea*, octobre 2024; CICTAR, *Brookfield's Bermuda Base: Is Canada's Largest Alternative Asset Manager Dodging Global Taxes?*, juin 2023 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT]; CICTAR, *Kindergarten Landlord: Should Norwegian Taxpayers Finance Profits for One of the World's Largest Asset Managers?*, février 2024 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT]; CICTAR, *Brookfield's Isagen: A Case Study on the Need for Change in the Global Tax System*, mai 2024 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT]; *Water down investment, top up returns: The pitfalls of financing Basic Sanitation in Brazil*, septembre 2025 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT]; Voir aussi: CICTAR, *Inquiry Into Early Childhood Education and Care Sector in New South Wales*, mémoire au Parlement, Australie, juin 2025 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

63 ETHI, *Témoignages*, Ward; *Brookfield's Bermuda Base: Is Canada's Largest Alternative Asset Manager Dodging Global Taxes?*, juin 2023, p. 12.

64 ETHI, *Témoignages*, Ward.



[M. Beber](#) a nié les allégations d'évitement fiscal envers Brookfield<sup>65</sup>. [Il](#) a insisté sur le fait que Brookfield paie les impôts requis dans tous les pays dans lesquels elle opère, y compris au Canada, où elle a payé 750 millions de dollars d'impôts l'an dernier<sup>66</sup>. [Il](#) a indiqué que Brookfield pratique la planification fiscale comme d'autres entreprises<sup>67</sup>.

M. Cooper a aussi partagé certaines informations concernant Brookfield, ses liens avec la Chine et le rôle que le premier ministre Carney aurait joué dans ce rapprochement. Par exemple, [il](#) a noté qu'en tant que gouverneur de la Banque d'Angleterre, M. Carney s'est efforcé d'établir une relation privilégiée avec la Banque de Chine. [Il](#) a aussi remarqué qu'après 2015, Brookfield a investi massivement dans le secteur immobilier en Chine et qu'à peu près au moment où la Banque de Chine aidait Brookfield à financer ces investissements, M. Carney, maintenant chez Brookfield, s'est rendu dans ce pays pour rencontrer de hauts fonctionnaires du Parti communiste de Chine<sup>68</sup>.

Selon [M. Cooper](#), ce qui précède soulève des questions sur l'accès et l'influence de M. Carney. [Il](#) a convenu, toutefois, qu'à un moment où l'économie chinoise avait besoin d'investissements étrangers, il aurait été important que M. Carney participe à ces réunions<sup>69</sup>. Concernant les liens entre Brookfield et la Chine aujourd'hui, [il](#) a aussi convenu « qu'un analyste commercial dirait qu'il est presque impossible pour les hommes d'affaires internationaux de ne pas faire affaire d'une manière ou d'une autre avec des entités publiques chinoises ». Néanmoins, il estime que la population canadienne doit être au courant si une entreprise canadienne a des intérêts importants en Chine.

## Mesures d'observation : filtres anti-conflits d'intérêts (art. 29)

L'article 29 de la LCI prévoit que le commissaire peut imposer une mesure d'observation pertinente à un TCP :

Le commissaire détermine, avant qu'elle ne soit définitive, la mesure à appliquer pour que le titulaire de charge publique se conforme aux mesures énoncées dans la présente loi, et tente d'en arriver à un accord avec le titulaire de charge publique à ce sujet.

L'une des mesures parfois utilisée par le commissaire en vertu de cette disposition est le filtre anti-conflits d'intérêts. La Cour d'appel fédérale a déterminé que ces filtres peuvent

---

65 ETHI, *Témoignages*, [Beber](#) (1120); [Beber](#) (1220).

66 Brookfield, Lettre soumise au Comité; ETHI, *Témoignages*, [Beber](#) (1115); [Beber](#) (1115); [Beber](#) (1220).

67 ETHI, *Témoignages*, [Beber](#) (1125).

68 ETHI, *Témoignages*, [Cooper](#).

69 ETHI, *Témoignages*, [Cooper](#) (1225); [Cooper](#) (1230).

être considérés comme découlant de l'exercice raisonnable par le commissaire du pouvoir que lui confère l'article 29<sup>70</sup>. Le juge DeMontigny, écrivant pour une Cour unanime, a rejeté l'argument selon lequel il s'agit d'un moyen pour un TCP de se soustraire à l'obligation de déclaration publique de récusation que l'on trouve au paragraphe 25(1) de la LCI. Il a plutôt conclu que les mesures d'observation comme les filtres anti-conflits d'intérêts ont pour objet d'éviter au TCP « d'avoir à se récuser à la dernière minute d'une discussion, d'une décision, d'un débat ou d'un vote<sup>71</sup> ».

Comme l'a souligné [M. Blanchard](#), la Cour d'appel fédérale a confirmé que la pratique du commissaire d'assimiler les filtres anti-conflits d'intérêts à des mesures d'observation pertinentes et de les rendre publiques, contribue à la réalisation des objectifs de transparence et de responsabilisation à l'égard du public qui sous-tendent le paragraphe 25(1) de la LCI. [Il](#) a rappelé que le juge DeMontigny a accepté l'argument voulant que « la publication de filtres anti-conflits d'intérêts pourrait bien fournir au public plus de détails que la publication de récusations<sup>72</sup> ».

### Utilisation des filtres anti-conflits d'intérêts dans d'autres régimes

La commissaire à l'intégrité de l'Ontario peut recommander l'imposition de filtres anti-conflits d'intérêts en vertu des pouvoirs généraux du commissaire<sup>73</sup>. Ils sont utilisés pour gérer les conflits d'intérêts découlant de relations personnelles avec des membres de la famille, des amis et d'anciens employeurs, par exemple<sup>74</sup>. [M<sup>me</sup> Motherwell](#) a donné l'exemple des huit ministres qui ont des fiducies sans droit de regard en Ontario et qui n'ont pas de filtres anti-conflits d'intérêts complémentaires. Si un ministre dépose ses actifs dans une fiducie, cela élimine efficacement le conflit d'intérêts, selon elle.

[M<sup>me</sup> Motherwell](#) a noté que la gestion des filtres anti-conflits d'intérêts relève des fonctionnaires de carrière qui travaillent au bureau du Conseil des ministres, c'est-à-dire la secrétaire du Conseil des ministres et les employés qui la servent<sup>75</sup>. À sa connaissance,

---

70 [Démocratie en surveillance c. Canada \(Procureur général\)](#), 2018 CAF 194 (CanLII). La demande d'autorisation d'appel à la Cour suprême du Canada a été rejetée.

71 *Ibid.*, para 31.

72 *Ibid.*, para 48.

73 ETHI, *Témoignages*, [Motherwell](#).

74 ETHI, *Témoignages*, [Motherwell](#) (1105); [Motherwell](#) (1205).

75 ETHI, *Témoignages*, [Motherwell](#) (1135); [Motherwell](#) (1205).



le personnel politique d'un ministre n'est pas impliqué dans l'application d'un filtre à ce dernier en Ontario<sup>76</sup>.

En ce qui concerne son rôle dans l'administration des filtres anti-conflits d'intérêts, [M<sup>me</sup> Motherwell](#) a indiqué qu'elle n'y participe pas du tout. Elle n'est pas informée quand le filtre est déclenché ou quand une affaire est soumise au Cabinet et qu'on demande à un ministre de quitter la salle sans qu'il sache pourquoi. Selon [elle](#), les fonctionnaires peuvent très bien administrer et superviser l'application du filtre.

Le Code québécois ne prévoit pas l'utilisation de filtres anti-conflits d'intérêts. Néanmoins, [M<sup>me</sup> Mignolet](#) pense qu'ils sont une excellente mesure. Elle a recommandé leur ajout dans le Code québécois. En ce moment, elle peut demander à un député de mettre en place une mesure, mais elle n'est pas rendue publique. Rendre public le fait qu'un filtre anti-conflits d'intérêts soit en place, comme c'est le cas en vertu de la LCI, est utile, selon elle.

En ce qui concerne l'administration du filtre, cette responsabilité devrait revenir à la personne ciblée ou aux personnes dans son entourage, selon [M<sup>me</sup> Mignolet](#). Ce n'est pas le rôle du commissaire d'être présent durant toutes les grandes prises de décisions de l'État ou lors de réunions du Conseil des ministres. Des processus clairs devraient toutefois être en place et permettre une enquête s'il y a des motifs raisonnables de soupçonner un problème.

### **Efficacité des filtres anti-conflits d'intérêts**

[M<sup>me</sup> Turnbull](#) a rappelé que chaque TCP a sa propre situation et interagit avec le régime d'éthique de manière différente. Certaines personnes ont des portefeuilles financiers assez simples et n'auraient probablement pas besoin d'un filtre anti-conflits d'intérêts; d'autres ont des avoirs financiers importants ou d'anciens rôles de leadership dans le secteur privé, qui rendent la séparation des responsabilités publiques et des intérêts privés plus difficile.

[M. Giorno](#) s'est dit favorable à l'utilisation des filtres anti-conflits d'intérêts. Il a fait remarquer que les « murs éthiques » sont utilisés depuis des décennies dans les administrations publiques et dans le secteur privé. [Il](#) a reconnu qu'il peut être difficile d'avoir recours à de tels filtres quand ils s'appliquent à la personne au sommet de l'organisation, mais cela ne veut pas dire que ce mécanisme n'est pas valide et que le

---

76 ETHI, *Témoignages*, [Motherwell](#).

principe n'est pas approprié. [M. McLaughlin](#) a aussi noté qu'il s'agit d'un mécanisme bien connu et légitime.

À l'inverse, [M. Conacher](#) a affirmé que les filtres anti-conflits d'intérêts ne fonctionnent jamais et qu'ils permettent d'enfreindre la LCI, notamment parce qu'ils ne s'appliquent pas aux affaires de portée générale, soit 99% des décisions, selon lui. Il a qualifié ces filtres « d'écrans de fumée qui dissimulent les conflits d'intérêts ». Par conséquent, il a recommandé qu'ils soient interdits. Il a réitéré qu'un TCP devrait simplement se récuser en vertu de l'article 21 de la LCI et en faire la déclaration publique en vertu de l'article 25<sup>77</sup>.

Pour sa part, [M. Levine](#) a affirmé que si le commissaire utilise des filtres anti-conflits d'intérêts, ces derniers devraient être inscrits expressément dans la LCI. Selon lui, leur utilisation montre que les fiducies sans droit de regard ne fonctionnent pas<sup>78</sup>. Bref, à [son](#) avis, les filtres anti-conflits d'intérêts risquent de masquer plus que de dévoiler des conflits d'intérêts<sup>79</sup>.

[M. Giorno](#) s'est dit en faveur d'une exigence dans la LCI de divulgation publique de chaque application d'un filtre anti-conflits d'intérêts. [M. Wernick](#) et [M. Stark](#) n'étaient également pas opposés à une telle exigence. [M. Conacher](#) a noté que c'est le commissaire qui fixe les conditions du filtre et qu'il pourrait donc exiger qu'une déclaration publique soit faite chaque fois que le premier ministre, ou un autre TCP, n'est pas mis au fait d'une décision.

La Cour d'appel fédérale a déjà exprimé des réserves quant à l'idée qu'un TCP doive faire des déclarations publiques relatives à des questions visées par un filtre anti-conflits d'intérêts :

Enfin, à l'instar des défendeurs, j'estime que les titulaires de charge publique seraient placés dans la position insoutenable de devoir faire des déclarations publiques contenant des détails suffisants sur des questions ou des réunions dont ils ne sont même pas au courant si, comme le prétend la demanderesse, les articles 21 et 25 s'appliquent, même relativement à des questions visées par un filtre anti-conflits d'intérêts. Sinon, il faudrait que le titulaire de charge publique obtienne des détails suffisants sur toutes les questions qui sont redirigées vers un autre décideur par le filtre et toutes les réunions auxquelles il n'est pas convoqué, afin de satisfaire aux exigences de l'article 25. Une telle façon de procéder annulerait les avantages des filtres qui, encore une fois, sont appliqués pour prévenir les situations de conflit d'intérêts<sup>80</sup>.

77 Mémoire de Démocratie en surveillance, pp. 11–12.

78 ETHI, *Témoignages*, [Levine](#).

79 ETHI, *Témoignages*, [Levine](#).

80 *Démocratie en surveillance c. Canada (Procureur général)*, 2018 CAF 194 (CanLII), para. 49.



À la suite de la comparution de M. Sabia, le Bureau du Conseil privé s'est engagé à fournir au Comité tous les trimestres des détails sur les cas où le filtre anti-conflit d'intérêts du premier ministre a été déclenché<sup>81</sup>. Dans ce cas, l'information sera rendue publique par un administrateur du filtre et non par le TCP.

[M. Sabia](#) avait déjà partagé, au moment de sa comparution, que 13 dossiers ont fait l'objet d'un questionnement quant à l'application du filtre du premier ministre Carney depuis sa mise en place<sup>82</sup>. Le commissaire a été consulté dans tous ces cas<sup>83</sup>. Les administrateurs du filtre ont conclu qu'il n'était pas applicable dans sept dossiers. Le filtre a été appliqué à six dossiers<sup>84</sup>. Dans ce cas, le premier ministre n'est pas mis au courant de ces dossiers jusqu'à ce qu'une décision définitive soit prise. Quatre dossiers étaient toujours en cours lors de la comparution de M. Sabia et ne pouvaient donc pas être dévoilés publiquement. Deux autres dossiers portaient sur des modifications du système fiscal canadien. Le premier ministre n'a pas participé à ces deux décisions<sup>85</sup>.

[M. Wernick](#) a rappelé que les mesures prises par un premier ministre, un ministre ou un autre TCP pour se conformer à la LCI font l'objet d'une discussion avec le commissaire, qui peut donner son avis sur leur pertinence et demander des modifications. [Il](#) a aussi rappelé que le Parlement a confié la tâche d'assurer le respect de la LCI au commissaire. C'est donc à lui de statuer sur les filtres anti-conflits d'intérêts et les sanctions appropriées<sup>86</sup>.

Le Comité fait la recommandation suivante :

#### **Recommandation 14**

**Que le gouvernement du Canada modifie la *Loi sur les conflits d'intérêts* afin d'imposer aux ministres et au premier ministre, en tant que titulaires de charge publique principaux en vertu de la *Loi*, les exigences suivantes à l'égard de l'utilisation des filtres anti-conflits d'intérêts, ou d'exiger la publication, par le commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique, de directives contraignantes concernant ces filtres :**

- 
- 81 Bureau du Conseil Privé, *Lettre au Comité ETHI*, 26 novembre 2025 [HYPERLIEN NON DISPONIBLE].
- 82 ETHI, *Témoignages*, [Michael Sabia](#) (greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet, Bureau du Conseil privé).
- 83 ETHI, *Témoignages*, [Sabia](#).
- 84 ETHI, *Témoignages*, [Sabia](#).
- 85 ETHI, *Témoignages*, [Sabia](#) (1740); [Sabia](#) (1740).
- 86 ETHI, *Témoignages*, [Michael Wernick](#) (titulaire de la chaire Jarislowsky en gestion du secteur public, Université d'Ottawa, à titre personnel).

- **un registre écrit et vérifiable des dossiers filtrés, précisant les dates, la catégorie du sujet et le décideur officiel ou suppléant;**
- **l'exigence que les administrateurs du filtre soient des fonctionnaires non partisans, et non du personnel politique;**
- **la divulgation publique obligatoire de la portée et des catégories visées par le filtre, ainsi qu'un format normalisé de reddition de comptes publique;**
- **l'obligation d'établir un mécanisme pour aviser le public chaque fois que le filtre est appliqué.**

### **Administration du filtre anti-conflits d'intérêts du premier ministre**

En juillet 2025, le premier ministre a convenu avec le commissaire d'élaborer une mesure d'observation additionnelle à sa fiducie sans droit de regard : un filtre anti-conflits d'intérêts. Ce filtre vise à l'empêcher d'être mis au fait de questions officielles ou de processus décisionnels qui mettent en cause les intérêts de certaines sociétés, dont Brookfield Asset Management, Brookfield Corporation et toute société détenue ou contrôlée par ces dernières dont il avait connaissance à la date d'établissement de sa fiducie sans droit de regard<sup>87</sup>. Il peut être mis au fait de ces questions ou décisions si elles sont de portée générale ou qu'elles touchent les intérêts de ces sociétés en tant que membres d'une vaste catégorie de personnes et que leurs intérêts ne sont pas disproportionnés par rapport à ceux des autres membres de la catégorie<sup>88</sup>.

[M. Sabia](#) a expliqué que ce filtre a été mis en place le 10 juillet 2025. Initialement, un filtre simplifié avait été mis en place peu de temps après l'entrée en fonction de M. Carney en tant que premier ministre. La différence entre le filtre initial et le filtre final est qu'au lieu d'uniquement se concentrer sur l'entreprise Brookfield, ce dernier dresse une liste de 103 entreprises<sup>89</sup>.

La *Déclaration publique de mesures de conformité convenues* du premier ministre identifie les 103 entités qui font l'objet du filtre. [M. Stedman](#) a noté qu'il n'a « jamais entendu

---

87 CCIE, *Déclaration publique de mesures de conformité convenues (Article 29)*, [Mark Carney](#). L'Annexe A dresse la liste des entités visées par le filtre.

88 CCIE, *Profil sommaire*, [Mark Carney](#).

89 ETHI, *Témoignages*, [Sabia](#).



parler d'un filtre aussi vaste ». Selon [lui](#), ce filtre n'empêche pas le premier ministre Carney de participer à des décisions concernant ces entités dans la majorité des dossiers.

Le [commissaire](#) a expliqué que les 25 premières entités identifiées à l'Annexe A font l'objet du filtre en raison « d'un poste d'administrateur ou de dirigeant que [le premier ministre Carney a occupé], ou d'un rôle de supervision qu'il a exercé à l'égard de leurs activités d'investissement en janvier 2025 ou avant cette date ». Les quatre suivantes y sont car elles sont des sociétés du portefeuille de Brookfield qui figurent au Registre des lobbyistes. Le reste des sociétés énumérées y sont car elles ont été identifiées comme étant liées à Brookfield par le commissaire même si le premier ministre n'a joué aucun rôle dans leur gestion et ne détient aucun intérêt financier direct à leur égard<sup>90</sup>.

[M. Beber](#) a confirmé que tous les investissements qui ont été effectués dans le Brookfield Global Transition Fund I figurent à l'annexe A de la déclaration publique susmentionnée<sup>91</sup>. [Il](#) a noté qu'une seule entreprise du portefeuille Brookfield identifiée dans l'annexe se trouve au Canada.

[M. Beber](#) a mentionné qu'au total, Brookfield détient environ 2 000 sociétés. Concernant le fait qu'une centaine de sociétés de Brookfield soient visées par le filtre anti-conflit d'intérêts plutôt que 2 000, le [commissaire](#) a rappelé les raisons pour lesquelles certaines entités sont identifiées à l'Annexe A susmentionnée<sup>92</sup>. [Il](#) a accepté l'information fournie par M. Beber et Brookfield que les autres sociétés sont d'intérêt minimal<sup>93</sup>. [Il](#) a aussi rappelé que Brookfield, une société privée, n'est pas assujettie à la LCI.

En ce qui concerne l'administration du filtre anti-conflits d'intérêt du premier ministre, M. Wernick a décrit une approche qui semble être celle qu'utilise encore le Bureau du Conseil Privé aujourd'hui. [Il](#) a mentionné que le travail du Cabinet consiste à examiner les propositions des ministres. Les gens qui préparent et présentent des propositions au Cabinet sous forme de documents et de notes doivent rester à l'affût pour repérer et signaler tout conflit d'intérêts potentiel si le ministre est soumis à un filtre anti-conflits d'intérêts. Ces gens incluent des spécialistes qui ont reçu une formation et accumulé de l'expérience dans l'exercice de cette fonction. À l'époque où [il](#) était greffier du Conseil privé, les personnes concernées étaient au courant des éléments précis d'un filtre anti-conflits d'intérêts en place et pouvaient créer un système de détection pour le repérer.

---

90 CCIE, *Déclaration publique de mesures de conformité convenues (Article 29)*, Mark Carney, [Annexe A](#).

91 Brookfield, *Lettre au Comité ETHI*, 16 novembre 2025 [HYPERLIEN NON DISPONIBLE].

92 ETHI, *Témoignages*, [von Finckenstein](#).

93 *Ibid.*

Les administrateurs du filtre anti-conflits d'intérêts du premier ministre Carney sont le greffier du conseil privé et secrétaire du Cabinet et le chef de cabinet du premier ministre, soit M. Sabia et M. Blanchard. Le choix des administrateurs a été contesté par certains témoins.

Par exemple, [M. Conacher](#) a affirmé que quiconque sert au gré d'une autre personne n'est pas indépendant et donc que les administrateurs du filtre anti-conflits d'intérêts ne devraient pas être le greffier du Conseil privé et le chef de cabinet du premier ministre. [M. Stedman](#), a aussi dit que le fait d'être un subordonné du premier ministre et d'administrer son filtre anti-conflits d'intérêts signifie d'être en conflit d'intérêts. Cependant, il a reconnu qu'il pourrait y avoir une résistance à l'idée qu'une personne qui ne travaille pas avec le premier ministre puisse effectuer une fonction de surveillance de son filtre, certaines interactions devant demeurer confidentielles. Il a suggéré une manière d'accroître la reddition de comptes : rendre des comptes au commissaire de manière continue.

À l'inverse, [M. Thurlow](#) et [M. Greene](#) n'ont pas soulevé d'inquiétude à l'égard des administrateurs du filtre anti-conflits d'intérêts. M. Greene, par exemple, a rappelé que le greffier du Conseil privé est non partisan. Le chef de cabinet est partisan et a la confiance du premier ministre. Selon lui, le premier ministre doit pouvoir compter sur une personne de confiance qui participe au mécanisme de filtre anti-conflits d'intérêts et pour lui prodiguer des conseils. Le [commissaire](#) a dit ce qui suit quant au choix des administrateurs du filtre anti-conflits d'intérêts:

M. Sabia et M. Blanchard sont les personnes qui sont responsables de tous les documents qui arrivent devant le premier ministre, que ce soit du côté bureaucratique ou du côté politique. Les deux, avec une grande équipe, examinent chaque chose qui doit arriver devant le premier ministre pour voir s'il y a la possibilité d'un conflit d'intérêts. Si c'est le cas, le document n'est pas présenté au premier ministre.

Le [commissaire](#) a noté que le travail des administrateurs du filtre anti-conflits d'intérêts est de prévenir et éviter un conflit d'intérêts. Selon lui, ils sont là pour s'assurer que le premier ministre respecte la LCI.

[M. Sabia](#), l'un des administrateurs du filtre du premier ministre, a rappelé que tous les conseils que formule la fonction publique passent par le greffier du Conseil privé, ce qui lui donne une vision large essentielle au rôle d'administrateur du filtre. M. Blanchard exerce des responsabilités du côté politique. La combinaison de ces deux rôles réunit la perspective de la fonction publique et celle des bureaux politiques, selon [M. Sabia](#)<sup>94</sup>.

---

94 ETHI, *Témoignages*, [Sabia](#) (1705); [Sabia](#) (1820).



[M. Blanchard](#) a fait des commentaires similaires<sup>95</sup>. Tous deux ont contesté l'idée qu'ils soient soumis à la volonté du premier ministre.

[M. Sabia](#) et [M. Blanchard](#) ont confirmé ne pas avoir connaissance de l'entièreté des biens contrôlés placés dans la fiducie sans droit de regard du premier ministre. [M. Blanchard](#) a rappelé que cela est conforme à la LCI, qui prévoit que seul le fiduciaire et le commissaire connaissent le contenu de la fiducie.

[M. Sabia](#) a expliqué que le filtre anti-conflits d'intérêts est appliqué en fonction des secteurs dans lesquels les 103 entreprises identifiées par le filtre du premier ministre opèrent et qu'en cas de question ou d'incertitude, ils confirment les renseignements pertinents auprès du commissaire, qui lui a accès à ces renseignements<sup>96</sup>. [M. Blanchard](#) a fait des commentaires similaires<sup>97</sup>. [M. Sabia](#) a indiqué que le commissaire fait partie intégrante du processus d'administration du filtre<sup>98</sup>. [M. Blanchard](#) a abondé dans le même sens<sup>99</sup>. Le [commissaire](#) a indiqué que le Commissariat est souvent consulté à l'égard du filtre. [M<sup>me</sup> Robinson-Dalpé](#) a confirmé que le commissariat donne des avis à l'égard du filtre.

[M. Sabia](#) a résumé le processus d'application du filtre anti-conflits d'intérêts du premier ministre ainsi :

Dans un premier temps, les décisions politiques susceptibles de déclencher l'application du filtre sont repérées et signalées à la haute direction des ministères et des organismes dès qu'elles surviennent. Ensuite, les ministères et le Bureau du Conseil privé procèdent à un examen très rigoureux au cas par cas. À ce stade, si le moindre doute subsiste quant à la nécessité d'appliquer le filtre, ce dernier est immédiatement mis en place. Pourquoi? Afin de toujours privilégier la prudence<sup>100</sup>.

Une fois ce processus complété, le sous-secrétaire à la gouvernance du Bureau du Conseil privé formule une recommandation quant à l'application du filtre qui est examinée par [M. Sabia](#), qui prend la décision finale. Enfin, les décisions sont communiquées au chef de cabinet du premier ministre, le deuxième administrateur, M. Blanchard, aux fins d'approbation et de mise en œuvre immédiate<sup>101</sup>. [M. Blanchard](#) a

---

95 ETHI, *Témoignages*, [Blanchard](#) (1545); [Blanchard](#) (1640); [Blanchard](#) (1725).

96 ETHI, *Témoignages*, [Sabia](#) (1700); [Sabia](#) (1700); [Sabia](#) (1700); [Sabia](#) (1730); [Sabia](#) (1730); [Sabia](#) (1730).

97 ETHI, *Témoignages*, [Blanchard](#) (1540); [Blanchard](#) (1610).

98 ETHI, *Témoignages*, [Sabia](#) (1750); [Sabia](#) (1800); [Sabia](#) (1800); [Sabia](#) (1800); [Sabia](#) (1800).

99 ETHI, *Témoignages*, [Blanchard](#) (1615); [Blanchard](#) (1645); [Blanchard](#) (1655).

100 ETHI, *Témoignages*, [Sabia](#) (1705); [Sabia](#) (1805).

101 ETHI, *Témoignages*, [Sabia](#) (1645); [Sabia](#) (1645); [Sabia](#) (1755).

décrit le processus de la même manière<sup>102</sup>. Il a précisé que lorsque le filtre s'applique, les ministères doivent clairement indiquer que les documents sont visés par ce filtre de sorte qu'ils ne soient pas montrés au premier ministre et ne fassent pas l'objet de discussion avec lui<sup>103</sup>. Le [commissaire](#) a confirmé que dans un tel cas, le premier ministre est informé d'une décision au moment de son entrée en vigueur.

En cas de désaccord entre les deux administrateurs du filtre, [M. Sabia](#) a indiqué qu'il demanderait au commissaire de trancher<sup>104</sup>. Cependant, le [commissaire](#) a insisté sur le fait que le commissariat ne donne que des conseils. Il ne prend pas de décision pour les administrateurs.

Pour faciliter l'administration du filtre, [M. Sabia](#) et M. Blanchard ont parlé de l'outil d'évaluation de l'application du filtre anti-conflits d'intérêts du premier ministre (la grille d'évaluation) qui a été mis en place, et que le commissaire a validé<sup>105</sup>. Cette grille explique comment effectuer l'analyse requise pour déterminer si le filtre doit être activé et identifie les secteurs qui méritent une attention particulière. Par exemple, [M. Blanchard](#) a expliqué qu'elle aide à déterminer si une question est de portée générale, ou si elle s'applique à une vaste catégorie de personnes, et le cas échéant, si une société concernée a un intérêt ou avantage disproportionné dans ce contexte.

[M. Sabia](#) a confirmé que la grille d'évaluation contient une liste d'étapes structurées<sup>106</sup>. [Il](#) a ajouté qu'un vaste processus de formation a été mise en place à son égard dans l'ensemble de la fonction publique, ainsi qu'au Bureau du Conseil privé et au Cabinet du premier ministre<sup>107</sup>. [Il](#) a insisté sur le fait que ce processus ne dépend pas d'une seule personne. Le recours au filtre découle ainsi du jugement qu'on énonce après avoir suivi un processus qui implique un ensemble de fonctionnaires.

M. Sabia a rappelé que les filtres anti-conflits d'intérêts ont été appliqués par des gouvernements de différentes allégeances politiques. Par exemple, [M. Blanchard](#) a mentionné que le filtre mis en place pour Nigel Wright à l'époque où il est devenu chef de cabinet de Stephen Harper après une carrière dans le secteur privé est similaire à

---

102 ETHI, *Témoignages*, [Blanchard](#) (1620); [Blanchard](#) (1620).

103 ETHI, *Témoignages*, [Blanchard](#) (1700); [Blanchard](#) (1705).

104 ETHI, *Témoignages*, [Sabia](#).

105 ETHI, *Témoignages*, [Sabia](#); [Blanchard](#) (1545); [Blanchard](#) (1645).

106 ETHI, *Témoignages*, [Blanchard](#).

107 ETHI, *Témoignages*, [Blanchard](#) (1720); [Blanchard](#) (1720).



celui du premier ministre actuel<sup>108</sup>. À l'époque, M. Wright avait affirmé que « la conception et l'administration du cloisonnement s'inscrivent dans les pratiques bien établies qui sont utilisées non seulement au gouvernement du Canada, mais ailleurs partout au continent<sup>109</sup> ».

M. Giorno a indiqué que le filtre anti-conflits d'intérêts de M. Wright était administré par le chef de cabinet adjoint, qui relevait du chef de cabinet. Selon lui, ce qui s'est passé sous le gouvernement Harper « correspond exactement » à la situation du premier ministre Carney dont le filtre est administré par son chef de cabinet et le greffier du conseil privé.

M. Blanchard a souligné que le système en place pour éviter que le premier ministre se trouve en situation de conflits d'intérêts est l'un des plus complets et des plus rigoureux qu'il a connus au cours de sa carrière<sup>110</sup>. De façon similaire, M. Sabia a affirmé que le fonctionnement du filtre anti-conflits d'intérêts du premier ministre est aussi rigoureux que tous les filtres qu'il a vus dans le secteur privé<sup>111</sup>.

Par ailleurs, M. Sabia a noté que la mise en place d'un filtre anti-conflits d'intérêts offre en fait une couche de protection additionnelle à la fiducie sans droit de regard et contribue à la transparence et la responsabilité. Le filtre tient compte du fait qu'un individu puisse ne pas savoir exactement la composition des actifs qui se trouvent dans sa fiducie sans droit de regard, mais avoir une idée du type d'actifs qui s'y trouvent. Dans le cas du premier ministre, il fait en sorte qu'il ne participe pas à certaines décisions<sup>112</sup>. M. Blanchard a fait des commentaires similaires concernant la nature préventive du filtre<sup>113</sup>.

Le commissaire a aussi noté que le filtre est une « mesure préventive. On ne veut pas qu'il survienne un conflit d'intérêts qui obligerait le premier ministre, ou qui que ce soit, à se récuser. » Il a rappelé que cette mesure a été approuvée par la Cour d'appel fédérale. Selon les témoignages de M. Sabia et M. Blanchard concernant l'administration du filtre anti-conflits d'intérêts, le commissaire croit que c'est une mesure qui fonctionne bien.

M<sup>me</sup> Robinson-Dalpé a ajouté que le filtre anti-conflit d'intérêts a pour but d'anticiper les conflits d'intérêts et non de permettre au premier ministre de les éviter. « [S]i une question est portée à l'attention du premier ministre et qu'il sait qu'elle favoriserait les

---

108 ETHI, *Témoignages*, Blanchard (1615); Blanchard (1635).

109 ETHI, *Témoignages*, 40<sup>e</sup> législature, 3<sup>e</sup> session, Nigel Wright (à titre personnel).

110 ETHI, *Témoignages*, 45<sup>e</sup> législature, 1<sup>re</sup> session, Blanchard.

111 ETHI, *Témoignages*, Sabia.

112 ETHI, *Témoignages*, Sabia.

113 ETHI, *Témoignages*, Blanchard.

intérêts privés de Brookfield, il devrait alors se récuser, même si cet élément n'est pas visé par le filtre [...]. »

Certains exemples concrets ont été soulevés auprès de M. Sabia et de M. Blanchard durant leur comparution afin de confirmer comment le filtre du premier ministre est appliqué. Par exemple, pour les fins d'application de la grille d'évaluation du filtre, [M. Sabia](#) et [M. Blanchard](#) ont indiqué que la Loi no. 1 d'exécution du budget de 2025<sup>114</sup> devait être considérée comme étant de portée générale, même si une des mesures prévoit des crédits d'impôt dans le domaine nucléaire et que ce secteur est identifié dans la grille d'évaluation comme devant faire l'objet d'une attention particulière. [M. Aguilino](#) a noté que selon sa compréhension, les crédits d'impôt en question s'appliquent à des contribuables et sont d'application générale. [M. Sabia](#) a souligné que l'annonce d'une priorité du gouvernement doit aussi être distinguée de la participation à une décision relative à l'attribution de fonds fédéraux à une entreprise précise<sup>115</sup>.

[M. Stark](#) a rappelé au Comité que trois recours sont possibles pour gérer les conflits d'intérêts : la récusation, le dessaisissement et la déclaration. Si les deux premiers sont impossibles, parce qu'un premier ministre doit participer à des décisions de portée générale et que la fiducie sans droit de regard n'exige pas la vente des actifs qu'elle contient, alors la déclaration est la solution appropriée. Selon lui, les gens pourront juger d'eux-mêmes s'ils pensent que le premier ministre est en conflit d'intérêts et voter en conséquence. De façon similaire, [M<sup>me</sup> Turnbull](#) a indiqué que si la population est mécontente du premier ministre Carney, elle va le faire savoir. [Elle](#) a souligné « qu'on ne pourra au grand jamais créer des règles d'éthique sur la conduite des personnes en tant que particuliers; là n'est pas la question ».

Le Comité fait la recommandation suivante :

### Recommandation 15

**Que le gouvernement du Canada modifie la *Loi sur les conflits d'intérêts* pour que soient établies des règles distinctes en ce qui concerne la personne qui occupe le poste de premier ministre étant donné que plus une personne a du pouvoir décisionnel, plus la norme à respecter devrait être élevée.**

114 Parlement du Canada, 45<sup>e</sup> législature, 1<sup>re</sup> session, [Projet de loi C-15, Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 4 novembre 2025](#).

115 ETHI, *Témoignages*, [Sabia](#).



## Sanctions, pénalités ou amendes (article 52)

### Régime de sanction au Canada et ailleurs

L'article 52 de la LCI prévoit qu'un TCP qui contrevient à certaines mesures d'application prévues dans la partie 2 de la *Loi* commet une violation pour laquelle il s'expose à une pénalité d'au plus 500 dollars. Par exemple, si un TCP principal ne remet pas un rapport confidentiel au commissaire dans les 60 jours de sa nomination, une pénalité peut lui être imposée<sup>116</sup>. Le commissaire a recommandé d'augmenter le montant maximal de cette pénalité à 3 000 \$<sup>117</sup>. Aucune sanction n'est prévue pour une contravention aux règles régissant les conflits d'intérêts que l'on trouve dans la partie 1 de la LCI (articles 4 à 19).

À titre comparatif, le *Code régissant les conflits d'intérêts des députés* permet au commissaire de recommander à la Chambre des communes d'imposer une « sanction appropriée ». Le Code québécois permet au commissaire à la déontologie et à l'éthique de recommander à l'Assemblée nationale d'imposer une sanction pour manquement au Code<sup>118</sup>. Huit sanctions, qui vont de la réprimande, à une pénalité, jusqu'à la perte du statut de membre du Conseil exécutif, y sont énumérées<sup>119</sup>. La sanction doit être proportionnelle à la gravité du manquement. Le montant d'une pénalité n'est pas spécifié dans le Code. [M<sup>me</sup> Mignolet](#) a noté que ce montant est déterminé en fonction de ce qu'elle estime pertinent dans un cas spécifique. Le Code québécois ne prévoit aucune pénalité pour la non-production de documents ou un retard<sup>120</sup>.

Le commissaire à l'intégrité de l'Ontario peut recommander une pénalité pour manquement à la *Loi sur l'intégrité des députés* à l'Assemblée législative de l'Ontario. L'article 34 de cette *Loi* offre quatre options, soit recommander : aucune sanction; une réprimande; la suspension du droit du député de siéger et de voter à l'Assemblée législative pour une période déterminée ou jusqu'à ce que des conditions établies par le commissaire à l'intégrité soient remplies; ou la déclaration qu'un siège de député est vacant. La *Loi sur l'intégrité des députés* ne prévoit aucune pénalité monétaire pour manquement aux règles

---

116 [Loi sur les conflits d'intérêts](#), L.C. 2006, ch. 9, art. 2, paras. 22(1) et 26(1).

117 *Rapport annuel 2024–2025 du CCIE*, p. 10.

118 ETHI, *Témoignages*, [Mignolet](#).

119 ETHI, *Témoignages*, [Mignolet](#). Les huit sanctions que peut recommander le commissaire à la déontologie et à l'éthique se trouvent à l'[article 99](#) du Code québécois.

120 ETHI, *Témoignages*, [Mignolet](#).

substantielles de la Loi<sup>121</sup>. Comme c'est le cas en vertu de la LCI, une pénalité peut être recommandée pour la non-production de certains documents ou un retard.

Au Royaume-Uni, [M. Greenberg](#) a expliqué qu'il renvoie des affaires au comité des normes après une enquête, qui fait des recommandations à la Chambre des communes. Les sanctions recommandées peuvent varier et inclure la suspension du député ou la simple présentation d'excuses. Les résultats doivent être proportionnels à l'incident.

### Modifications proposées

Selon [M. Giorno](#), le manque de sanctions dans la LCI est en fait une de ses plus grandes lacunes. Il a noté que la LCI contient 55 règles distinctes, soit 31 interdictions et 24 obligations, et que seulement 15 d'entre elles, mineures, sont assorties de pénalités. [M. Conacher](#) estime aussi qu'à l'heure actuelle, la LCI ne contient essentiellement « aucune sanction ». Augmenter la pénalité en vertu de l'article 52 à 3 000 \$, comme le commissaire le recommande est selon lui négligeable et n'aura pas d'effet dissuasif pour les personnes visées par la LCI. Selon [M. Conacher](#), pour que la LCI ait un effet réellement dissuasif, il faudrait une échelle graduée de sanctions obligatoires qui augmentent selon le pouvoir que détient une personne.

[M. Giorno](#) a aussi dit que l'augmentation de la pénalité est inutile tant que les TCP peuvent enfreindre 40 autres règles sans pénalité. « Cela envoie le message que les règles les plus importantes ne sont pas prises au sérieux et qu'elles peuvent être outrepassées », selon lui. Il préconiserait de véritables amendes ou peines d'emprisonnement, mais cela pourrait signifier le retrait de certaines règles de la LCI, si elles ne se prêtent pas à ces conséquences plus graves.

[M. Wernick](#) a lui aussi proposé d'inclure un éventail de sanctions. Des sanctions non monétaires comme la perte d'une habilitation de sécurité ou l'interdiction de se présenter comme candidat à des élections pourraient être envisagées, selon lui. Il a rappelé l'importance du principe de proportionnalité en matière de sanctions et noté que si le Parlement décidait d'adopter un régime très strict qui permettrait d'imposer des sanctions criminelles, il faudrait par exemple abandonner l'idée d'inclure la notion d'apparence de conflits d'intérêts dans la LCI.

Dans la même veine, [M. Stark](#) a noté que si l'on reconnaissait explicitement l'apparence de conflit d'intérêts dans la LCI, il faudrait veiller à ce que les sanctions qui y sont rattachées soient raisonnables, étant donné que ce concept est vague. Pour sa part, [M. McLaughlin](#) a

---

121 ETHI, *Témoignages*, [Motherwell](#).



noté qu'un moyen de renforcer le rôle du commissaire serait de lui permettre d'imposer lui-même des sanctions aux termes de la LCI<sup>122</sup>. Démocratie en surveillance a aussi recommandé que le commissaire soit habilité à imposer des sanctions<sup>123</sup>.

[M. McLaughlin](#) n'a pas voulu se prononcer sur le montant idéal d'une sanction monétaire, mais il a indiqué que plus une amende est élevée, plus le message envoyé est que les manquements à la LCI sont importants. [Il](#) n'était pas convaincu qu'il soit nécessaire d'imposer des sanctions ou mesures supplémentaires au premier ministre.

Avant d'imposer des sanctions, par contre, [M. Stark](#) estime que la meilleure chose à faire est de donner à la personne en situation de conflit d'intérêts l'occasion d'y remédier. Par exemple, que cette personne s'excuse et reconnaisse son erreur. Il a donné l'exemple de l'ancienne ministre du Travail, Claudette Bradshaw, qui avait accepté à tort un voyage, avait remboursé ce voyage et s'était excusée en Chambre<sup>124</sup>. Si on ne remédie pas au conflit d'intérêts, des amendes importantes pourraient être imposées. [Il](#) n'a pas voulu se prononcer sur le montant idéal d'une telle amende.

Selon [M. Thurlow](#), il est faux de croire que les gens assujettis à la LCI ne prennent pas leurs obligations au sérieux. Les parlementaires qu'il a consultés s'en soucient grandement. Le public peut voir en ligne qui a contrevenu à la LCI et qui s'est fait imposer une pénalité. Il ne considère pas que cela est une simple tape sur les doigts. Il n'a pas recommandé de modification précise à l'article 52.

Le Comité fait la recommandation suivante :

### **Recommandation 16**

**Que le gouvernement du Canada modifie la *Loi sur les conflits d'intérêts* afin :**

- **d'établir une échelle de pénalités et autres sanctions destinées à être proportionnelles à la gravité du manquement, qui inclut, au moins;**
- **la restitution des avantages, soit le remboursement des gains liés au manquement;**

---

122 ETHI, *Témoignages*, [David McLaughlin](#) (à titre personnel).

123 Mémoire de Démocratie en surveillance, p. 15.

124 ETHI, *Témoignages*, [Stark](#).

- **des pénalités administratives calculées en pourcentage et liées au niveau d'autorité du titulaire de charge publique et à la gravité du manquement;**
- **des sanctions sévères pour le non-respect par un titulaire de charge publique principal des exigences de dessaisissement prévues dans la Loi.**
- **d'octroyer au commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique le pouvoir d'imposer ces pénalités ou sanctions, à sa discrétion, en cas de non-conformité avec les dispositions substantielles de la Loi.**
- **d'exiger la publication des pénalités et sanctions imposées dans un registre public, avec les motifs du commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique.**

### Autres dispositions

Le commissaire a recommandé de modifier l'article 15 de la LCI afin de lui donner le pouvoir discrétionnaire d'autoriser les TCP principaux à participer à toute activité extérieure qui, de l'avis du commissaire, n'entraîne pas de conflit d'intérêts comme enseigner à temps partiel à l'université<sup>125</sup>.

[M. Giorno](#) a recommandé d'ajouter à la LCI des dispositions clés du document *Pour un gouvernement ouvert et responsable*, soit le contenu de l'Annexe B, qui traite des activités de financement et rapports avec les lobbyistes, et de l'Annexe I, le code de conduite pour le personnel exonéré des ministres. [M. Conacher](#) a aussi recommandé d'inclure les règles de ce « code des ministres » dans la LCI. Il a noté qu'il n'a pas fait l'objet d'une mise à jour depuis 2015.

Démocratie en surveillance a fait plusieurs autres recommandations visant à modifier la LCI dans un [mémoire](#) soumis au Comité<sup>126</sup>. Par exemple, on y recommande d'allonger le délai prévu aux règles d'après-mandat des articles 35 à 42. [M. Thurlow](#) a de son côté recommandé que les règles d'après-mandat pour les TCP se trouvent dans une seule loi. À l'heure actuelle, des règles se trouvent dans la LCI et dans la *Loi sur le lobbying*.

Démocratie en surveillance a aussi recommandé de permettre au public de faire une plainte au commissariat<sup>127</sup>. [M. Thurlow](#) était d'accord avec cette recommandation, mais il

125 *Rapport annuel 2024–2025 du CCIE*, pp. 9–10; ETHI, *Témoignages*, [von Finckenstein](#).

126 Le mémoire inclut aussi des recommandations visant à modifier d'autres lois.

127 *Mémoire de Démocratie en surveillance*, p. 16.



a suggéré de donner au commissaire le pouvoir de refuser de faire enquête sur une telle plainte si un seuil de preuve établi n'est pas atteint et d'expliquer ce refus, le cas échéant.

Le Comité fait la recommandation suivante :

### **Recommandation 17**

**Que le gouvernement du Canada modifie l'article 15 de la *Loi sur les conflits d'intérêts* afin d'accorder au commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique le pouvoir discrétionnaire d'autoriser les titulaires de charge publique principaux à exercer des activités extérieures, comme l'enseignement ou des activités caritatives ou à but non lucratif, lorsqu'il estime qu'il n'y a pas de conflit d'intérêts.**

## **CHAPITRE 3 – AUTRES MOYENS D'AMÉLIORER LE RÉGIME DE CONFLITS D'INTÉRÊTS FÉDÉRAL**

### **Éducation et sensibilisation**

#### **Éducation et sensibilisation des titulaires de charge publique**

M. Greene a noté que huit provinces exigent la tenue de rencontres annuelles entre les commissaires à l'éthique et les députés des assemblées législatives provinciales concernés. Ces rencontres sont essentielles à la prévention des conflits d'intérêts, selon lui. Il a établi un lien entre les scandales provoqués par les conflits d'intérêts – qui seraient plus fréquents chez les députés et ministres fédéraux que chez leurs homologues provinciaux – et le caractère facultatif de ces rencontres annuelles au fédéral.

Selon M. Greene, les rencontres annuelles entre les commissaires à l'éthique et les élus encouragent ces derniers à consulter le commissaire chaque fois qu'ils ont des doutes sur la présence d'un conflit d'intérêts. Il a noté qu'au fédéral, un conseiller du commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique est affecté à chaque député et à chaque ministre. M. Greene a recommandé d'envisager de rendre obligatoires ces rencontres.

Selon M<sup>me</sup> Mignolet, les rencontres et les communications entre le bureau du commissaire à l'éthique et à la déontologie du Québec et les élus sont fondamentales, surtout parce que la formation n'est pas obligatoire au Québec. Elle devrait d'ailleurs l'être, selon elle. M<sup>me</sup> Mignolet a expliqué qu'en matière d'éducation des futurs élus, elle informe les candidats aux élections de leurs futures obligations en matière de déontologie et d'éthique, en plus de leur offrir des conseils informels.

M<sup>me</sup> Mignolet a expliqué que le Code québécois s'applique à la conduite des élus, peu importe le contexte, que ce soit auprès des concitoyens, en lien avec le pouvoir exécutif d'un ministre, à la Chambre, ou sur les réseaux sociaux. C'est la raison pour laquelle elle sensibilise les élus et le personnel politique à l'usage des médias sociaux, notamment en leur rappelant d'être attentifs et de valider le contenu publié, republié et aimé, et en leur rappelant leur devoir d'exemplarité.

En Ontario, M<sup>me</sup> Motherwell a souligné que la *Loi sur l'intégrité des députés* permet notamment aux députés de demander un avis confidentiel au commissaire. La *Loi* exige que tous les députés ontariens fassent une divulgation financière annuelle et rencontrent le commissaire pour discuter de cette divulgation et de leurs obligations en vertu de la *Loi*. Selon M<sup>me</sup> Motherwell, cette rencontre obligatoire annuelle d'une heure, en personne, est l'une des forces du régime ontarien.

M<sup>me</sup> Motherwell a noté que le site Web du commissariat ontarien fournit de l'information sur le régime en matière d'éthique et de conflits d'intérêts pour les personnes qui voudraient se porter candidates aux élections. Elle a également noté qu'elle offre une présentation à tous les nouveaux députés après une élection, qu'elle participe à une foire de services où les gens peuvent lui demander de l'information et qu'elle rencontre chaque député individuellement.

À la lumière de ce qui précède, le Comité fait la recommandation suivante :

### **Recommandation 18**

**Que le gouvernement du Canada modifie la *Loi sur les conflits d'intérêts* afin de rendre obligatoires les rencontres annuelles entre les titulaires de charge publique et les représentants du Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique.**

### **Éducation et sensibilisation de la population**

Se fondant sur l'expérience du Royaume-Uni, M. Greenberg a affirmé que la sensibilisation et la mobilisation de la population sont absolument essentielles. Plus on explique le système qui est en place et les méthodes utilisées pour veiller à ce que la plupart des politiciens soient pleinement motivés par l'intérêt public, plus la confiance de la population augmente, selon lui. Comme exemple de mobilisation de la population dans le but d'améliorer sa confiance envers les politiciens, M. Greenberg a indiqué que des citoyens ordinaires sont membres du comité des normes, au Royaume-Uni<sup>128</sup>.

---

128 ETHI, *Témoignages*, Greenberg.



M<sup>me</sup> Mignolet a aussi convenu qu'il est important de sensibiliser la population. À cet égard, elle a mentionné les nombreux partenariats que son équipe et elle ont mis en place avec des universités. M<sup>me</sup> Mignolet a expliqué que leur objectif est de sensibiliser la fonction publique dans son ensemble et toutes les personnes qui travaillent en périphérie des TCP, des députés et des ministres. Elle a constaté que ces efforts ont un effet, notamment en ce qui concerne la consultation avec le commissaire pour assurer une bonne application des règles d'après-mandat.

### **Application de la *Loi sur les conflits d'intérêts aux chefs de partis politiques et aux candidats à la direction de ces partis***

M. Stedman a recommandé que les conseils offerts par le commissariat aux TCP sur la conformité à la LCI et sur la prévention des conflits d'intérêts – qu'ils soient réels, perçus ou potentiels – puissent également être offerts aux candidats à une charge publique. Le commissariat devrait être disponible pour offrir des consultations aux candidats, et les partis devraient encourager ou exiger que les candidats sérieux consultent le commissariat, selon lui. En plus d'informer les personnes concernées de ce qui est couvert ou non par les règles d'éthique, le commissariat pourrait leur fournir des conseils sur la façon de mettre de l'ordre dans leurs affaires et sur les comportements à adopter pour montrer qu'ils prennent des décisions judicieuses, selon M. Stedman. Il a ajouté que ces conseils devraient être offerts aux candidats à la direction d'un parti, même s'ils ne détiennent pas encore de siège, et que leurs obligations devraient être au moins aussi strictes que celles qui s'appliquent actuellement aux élus en vertu de la LCI.

M<sup>me</sup> Turnbull a identifié le fait que les chefs des partis de l'opposition ne sont pas assujettis à un régime d'éthique s'ils ne font pas partie de l'exécutif comme une faille possible dans l'application des règles d'éthique. Cette situation ne l'inquiète pas pour autant, parce que dans l'éventualité où une personne se présenterait à la chefferie d'un parti de l'opposition et deviendrait premier ministre en cas de défaite du gouvernement, cette personne deviendrait alors assujettie à la LCI au moment de devenir membre de l'exécutif.

Dans l'éventualité où l'application des règles en matière de conflits d'intérêts étaient élargies au chef de l'opposition officielle, il serait logique de l'élargir à tous les chefs de parti, selon M<sup>me</sup> Turnbull. Elle a avancé qu'en ce qui concerne le chef de l'opposition officielle, dont le rôle constitutionnel est d'être un premier ministre en attente, on pourrait faire valoir qu'il a le devoir particulier d'être transparent quant à ses avoirs, au cas où il finirait par occuper ce poste. M<sup>me</sup> Turnbull a toutefois rappelé qu'en théorie, n'importe quel chef de parti pourrait finir par obtenir la confiance de la Chambre des communes si le premier ministre venait à la perdre, bien que ce genre de situation n'arrive pas normalement dans le système parlementaire canadien.

En ce qui concerne l'idée d'appliquer les règles d'éthique aux candidats à la direction d'un parti politique, [M<sup>me</sup> Turnbull](#) a noté que les courses à la direction sont majoritairement menées par les partis politiques et qu'Élections Canada a un rôle de surveillance à jouer en ce qui concerne les mouvements de fonds. Imposer la divulgation de leurs actifs aux candidats à la direction d'un parti politique reviendrait à leur imposer un fardeau indu et n'aurait aucune utilité publique, selon elle. M<sup>me</sup> Turnbull a fait remarquer que les candidats sont de simples citoyens qui n'ont aucun pouvoir, qui ne prennent pas de décision au nom de la population et qui ne dirigent pas les finances publiques.

Le Comité fait la recommandation suivante :

#### **Recommandation 19**

**Que le gouvernement du Canada modifie la *Loi sur les conflits d'intérêts* afin que les chefs de partis politiques, y compris ceux qui ne sont pas députés, soient désignés en tant que titulaires de charge publique principaux pour les fins de l'application de cette *Loi*.**

#### **Harmonisation entre le *Code régissant les conflits d'intérêts des députés* et la *Loi sur les conflits d'intérêts***

En ce qui concerne l'harmonisation, [M<sup>me</sup> Robinson-Dalpe](#) a indiqué ce qui suit :

C'est toujours plus facile d'avoir des règles harmonisées, parce que vous connaissez tous les règles qui s'appliquent à chacun d'entre vous. C'est donc toujours plus clair lorsqu'un même régime s'applique à l'ensemble des gens assujettis à des règles touchant les conflits d'intérêts.

Par exemple, au Québec ou en Ontario, on utilise un modèle de règles pour les différentes catégories de personnes assujetties, mais à l'intérieur d'un même cadre.

Je pense que c'est beaucoup plus compréhensible et beaucoup plus clair pour les gens assujettis à ces règles lorsque le régime est le même pour tout le monde.

Selon [M. Greene](#), les différences entre les règles prévues par la LCI et celles prévues par le *Code régissant les conflits d'intérêts des députés* prêterent à confusion. Inclure les conflits d'intérêts apparents dans la *Loi*, comme ils le sont dans le *Code*, éliminerait une partie de cette confusion. [M. Wernick](#) a avancé que si une telle harmonisation avait lieu, il faudrait probablement faire une distinction entre les classes de décideurs.

Quant à lui, [M. Conacher](#) a mentionné que de nombreuses provinces ont une seule loi qui s'applique aux membres du gouvernement et aux députés, mais que des dispositions



spéciales s'appliquent aux membres de l'exécutif. En ce qui concerne le Québec, [M<sup>me</sup> Mignolet](#) a indiqué que des règles différentes du Code québécois s'appliquent aux députés et aux ministres.

Selon [M. Conacher](#), si toutes les dispositions étaient regroupées dans une seule loi fédérale, une échelle mobile de reddition de comptes et de normes devrait s'appliquer, en vertu de laquelle plus une personne aurait de pouvoir décisionnel, plus la norme à respecter serait élevée en ce qui la concerne.

## Indépendance du commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique

### Rôle du commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique

[M. Cooper](#) s'est fondé sur son expérience de journaliste en Colombie-Britannique pour affirmer que le commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique devrait être indépendant, ne pas être assujéti au bon vouloir du premier ministre, et ne pas être nommé par lui<sup>129</sup>.

[M. Greene](#) a convenu que la recommandation du commissaire d'accorder automatiquement un rôle intérimaire au commissaire au lobbying, par l'entremise du nouveau paragraphe 82(3) de la LCI proposé, renforcerait la perception d'indépendance. Il a ajouté que le choix du commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique devait absolument convenir à la fois au gouvernement et à l'opposition, en raison de l'importance que la personne nommée ait la confiance des deux côtés de la Chambre.

[M<sup>me</sup> Turnbull](#) a noté que dans d'autres administrations, y compris au Canada à l'échelle provinciale, un agent du Parlement peut être nommé commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique intérimaire. Il pourrait s'agir d'un juge ou du titulaire d'un autre poste, jusqu'à ce que la personne en titre soit choisie, selon elle. M<sup>me</sup> Turnbull a insisté sur l'importance du rôle joué par le commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique et sur le fait que la personne choisie doit être capable de faire preuve de jugement et avoir la confiance du public.

---

129 [Loi sur le Parlement du Canada](#), L.R.C. 1985, ch. P-1, art. 81. Le commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique est nommé par le gouverneur en conseil, par commission sous le grand sceau, après consultation du chef de chacun des partis reconnus à la Chambre des communes et approbation par résolution de cette chambre.

## Processus de nomination du commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique

M. Greene a noté que la plupart des provinces ont un comité législatif composé de membres de tous les partis qui affichent le poste de commissaire à l'éthique et convoquent les meilleurs candidats à une entrevue. Il a également noté que dans certains cas, les candidats précisent, pendant l'entrevue, qu'ils accepteront le poste seulement si la décision de les recommander est unanime, en raison de l'importance d'avoir la confiance des deux côtés de la Chambre.

M<sup>me</sup> Turnbull a noté que le rôle du commissaire peut très facilement s'enliser dans des échanges politiques et partisans. Par conséquent, les chefs de parti devraient s'entendre sur les compétences requises et sur le rôle que la personne jouera, pour qu'elle ne soit pas totalement politisée dans l'éventualité où elle prendrait une décision qui ne ferait pas l'affaire de certains partis, selon elle<sup>130</sup>.

M<sup>me</sup> Turnbull a dit douter fortement que la population soit consciente du rôle que joue le commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique et de la façon dont fonctionne son commissariat. Elle a souligné qu'il ne s'agit pas d'une nomination politique et que la population s'attend probablement à ce que cette nomination se fonde sur une relation de confiance, que la personne nommée possède des compétences précises et qu'elle soit jugée au mérite.

Au Québec, le processus de nomination du commissaire à la déontologie et à l'éthique est différent de celui utilisé par l'Assemblée nationale pour désigner d'autres personnes. M<sup>me</sup> Mignolet a expliqué que cette nomination doit être adoptée par les deux tiers de l'Assemblée nationale et que le gouvernement doit la déposer conjointement avec l'opposition officielle. Selon elle, ce processus rend la fonction plus indépendante et impartiale.

En Ontario, M<sup>me</sup> Motherwell a indiqué que le commissaire à l'intégrité est nommé par l'Assemblée législative de l'Ontario dans son ensemble. Elle a rappelé qu'il est important que les élus et la fonction publique aient confiance qu'un commissaire sera juste et impartial et prodiguera des conseils fondés sur la loi et les faits présentés. Elle a ajouté que le public doit également être confiant que le commissaire s'acquittera de ses fonctions en tenant pleinement compte de l'intérêt public.

---

130 La Loi sur le Parlement du Canada énumère au paragraphe 81(2) les qualifications requises pour être nommé commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique.



Le Comité fait la recommandation suivante :

### Recommandation 20

**Que le gouvernement du Canada modifie le paragraphe 81(1) de la *Loi sur le Parlement du Canada* afin de prévoir la nomination du commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique par motion conjointement présentée par le gouvernement et l'opposition officielle, qui doit être approuvée par vote des deux tiers des députés de la Chambre des communes.**

### Fusion du Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique et du Commissariat au lobbying

Le [commissaire](#) a déjà mentionné par le passé la possibilité d'une réorganisation du Commissariat au lobbying et du Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique. Il s'est interrogé sur les économies qui pourraient découler de la fusion des deux commissariats.

[M. Giorno](#) s'est opposé à l'idée de regrouper les fonctions de commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique et de commissaire au lobbying. Il a rappelé que ces deux commissaires sont responsables de régler des questions différentes qui concernent les TCP. [M. Thurlow](#) s'est également opposé à cette fusion, pour la même raison.

[M. Giorno](#) a aussi rappelé que le commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique a déjà la responsabilité partagée des TCP et des TCP principaux, en vertu de la LCI, en plus des députés, en vertu du *Code*. Alors qu'il serait possible d'élargir la portée des fonctions du commissaire dans le cas du secteur public, confier à la même entité la réglementation à la fois du secteur privé et du secteur public ne serait pas une bonne politique, à son avis.

Plutôt qu'une fusion des deux commissariats, [M. Giorno](#) a fait valoir que des définitions partagées et une orientation conjointe représenteraient une meilleure solution. Il a noté qu'une collaboration existe déjà entre les deux commissaires et qu'ils essaient d'harmoniser leur travail, en ayant une orientation commune sur les limites acceptables pour les repas et l'accueil, par exemple.

### CONCLUSION

L'examen de la *Loi sur les conflits d'intérêts* mené par le Comité a permis de soulever ses forces et ses lacunes et d'aborder certains moyens qui permettraient d'améliorer le régime fédéral en matière de conflits d'intérêts. Il a aussi permis d'éclaircir certains aspects de

l'application de la *Loi* au premier ministre Carney, notamment en ce qui concerne le dessaisissement de ses biens contrôlés par dépôt dans une fiducie sans droit de regard et l'administration de son filtre anti-conflits d'intérêts.

Les recommandations formulées par le Comité permettraient de moderniser la *Loi* afin d'assurer une gestion efficace des conflits d'intérêts.

Entre autres, cet examen aura permis au Comité de constater que la *Loi* manque de mordant et qu'une échelle de sanctions devrait pouvoir être imposée par le commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique en cas de violation de la LCI, de manière proportionnelle à la gravité de la violation en question.

Enfin, le Comité conclut qu'un effort d'éducation accru entraînerait une meilleure compréhension de la LCI et, par conséquent, un plus grand respect de sa lettre et de son esprit par les TCP en même temps qu'une plus grande confiance de la population dans l'intégrité des personnes visées par la LCI.



## ANNEXE A : LISTE DES TÉMOINS

Le tableau ci-dessous présente les témoins qui ont comparu devant le Comité lors des réunions se rapportant au présent rapport. Les transcriptions de toutes les séances publiques reliées à ce rapport sont affichées sur la [page Web du Comité sur cette étude](#).

Organismes et individus	Date	Réunion
<b>À titre personnel</b> Ian Greene, professeur émérite, School of Public Policy & Administration, York University	2025/09/24	5
<b>À titre personnel</b> Ian Stedman, professeur agrégé, York University Lori Turnbull, professeure, Faculty of Management, Dalhousie University	2025/10/01	6
<b>Démocratie en surveillance</b> Duff Conacher, co-fondateur, membre du conseil et président, Réseau d'éthique gouvernementale	2025/10/01	6
<b>À titre personnel</b> Guy Giorno, avocat Gregory J. Levine, avocat, consultant en éthique et spécialiste en sciences sociales	2025/10/08	8
<b>Thurlow Law</b> W. Scott Thurlow, fondateur	2025/10/08	8
<b>Chambre des communes du Royaume-Uni</b> Daniel Greenberg, commissaire parlementaire aux normes	2025/10/20	9
<b>Centre for International Corporate Tax Accountability and Research</b> Jason Ward, analyste principal	2025/10/22	10
<b>À titre personnel</b> Samuel Cooper, journaliste, The Bureau Michael Wernick, titulaire de la chaire Jarislowsky en gestion du secteur public, Université d'Ottawa	2025/10/27	11

<b>Organismes et individus</b>	<b>Date</b>	<b>Réunion</b>
<b>À titre personnel</b> Allison Christians, professeure titulaire, Chaire H. Heward Stikeman en droit fiscal, McGill University	2025/10/29	12
<b>Tax Justice Network</b> Andres Knobel, chercheur principal, Bénéficiaire effectif	2025/10/29	12
<b>Bureau du commissaire à l'intégrité de l'Ontario</b> Cathryn Motherwell, commissaire à l'intégrité de l'Ontario	2025/11/03	13
<b>Commissaire à l'éthique et à la déontologie du Québec</b> Ariane Mignolet, commissaire à l'éthique et à la déontologie du Québec	2025/11/03	13
<b>À titre personnel</b> David McLaughlin Andrew Stark, professeur, Science politique, University of Toronto	2025/11/05	14
<b>Bureau du Conseil privé</b> Michael Sabia, greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet	2025/11/19	16
<b>Bureau du Premier ministre du Canada</b> Marc-André Blanchard, chef de cabinet du premier ministre du Canada	2025/11/20	17
<b>Brookfield Corporation</b> Justin B. Beber, chef de l'exploitation	2025/11/24	18
<b>Bureau du commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique</b> Michael Aquilino, conseiller juridique Lyne Robinson-Dalpe, directrice, Conseils et conformité Konrad von Finckenstein, commissaire	2025/12/08	22

## ANNEXE B : LISTE DES MÉMOIRES

---

Ce qui suit est une liste alphabétique des organisations et des personnes qui ont présenté au Comité des mémoires reliés au présent rapport. Pour obtenir de plus amples renseignements, veuillez consulter la [page Web du Comité sur cette étude](#).

**BC Coalition of Experiential Communities**

**Démocratie en surveillance**



# DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport.

Un exemplaire des *procès-verbaux* pertinents (réunions n<sup>os</sup> 5, 6, 8 à 14, 16 à 19, 22, 29 et 32 à 35) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,  
John Brassard



## **Opinion dissidente du Parti libéral du Canada – Loi sur les conflits d'intérêts**

### **Présentation**

Les membres libéraux du Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique ont participé pleinement et de bonne foi à cet examen de la Loi sur les conflits d'intérêts. Nous avons appuyé le principe de l'examen et avons discuté de façon constructive avec tous les témoins qui ont comparu devant le Comité, car nous croyons qu'un régime solide, efficace et équitable en matière de conflits d'intérêts est essentiel pour maintenir la confiance du public dans les institutions démocratiques du Canada.

Cependant, nous ne pouvons pas soutenir le rapport tel qu'il a été adopté par la majorité. À notre avis, un certain nombre de recommandations du Comité ne sont pas fondées sur le poids de la preuve entendue, créeraient d'importants problèmes pratiques dans l'administration de la Loi et, dans plusieurs cas, semblent avoir été élaborées en fonction d'une seule personne plutôt que dans la poursuite d'une politique publique saine et durable. Comme l'a rappelé la professeure Lori Turnbull au Comité : « On ne pourra au grand jamais créer des règles d'éthique sur la conduite des personnes en tant que particuliers; là n'est pas la question. »

Nous sommes également préoccupés par le fait que certains témoins qui ont comparu devant le Comité et dont le témoignage figure dans le raisonnement des juges majoritaires n'avaient pas l'expertise en la matière à laquelle on pourrait s'attendre dans un examen de cette importance. Nous abordons cette préoccupation ci-dessous.

### **Préoccupations concernant l'expertise des témoins**

Bien que le Comité ait bénéficié du témoignage de juristes chevronnés, de commissaires à l'éthique fédéraux et provinciaux, d'experts universitaires et de praticiens chevronnés, le rapport majoritaire s'appuie également sur le témoignage d'un témoin dont l'expertise sur la Loi sur les conflits d'intérêts était, au mieux, limitée.

Au cours des délibérations du Comité, le journaliste Samuel Cooper a été interrogé sur le fondement de ses recommandations concernant la Loi. M. Cooper a reconnu que [traduction] « je tire la plupart de mes connaissances techniques de ce que M. Conacher, un autre témoin, a dit. » Il a confirmé que sa compréhension de la Loi provenait en grande

partie d'entrevues avec une seule personne, Duff Conacher de Démocratie en surveillance.

Ce manque d'expertise indépendante a été encore souligné lorsque M. Cooper a été interrogé sur l'indépendance du bureau du commissaire à l'éthique. Plutôt que d'offrir sa propre évaluation éclairée, il s'en est entièrement remis à la position de M. Conacher, déclarant : [traduction] « je penche plutôt du côté du témoignage de Duff Conacher, qui estime que cette instance n'est pas assez indépendante. »

Il était devenu évident que M. Cooper a comparu devant le Comité pour proposer des modifications à la Loi sur les conflits d'intérêts en se fondant sur des entrevues menées essentiellement avec une seule personne, sans tenir suffisamment compte des autres perspectives offertes par le commissaire fédéral aux conflits d'intérêts et à l'éthique, par les commissaires provinciaux, par les universitaires et par les praticiens expérimentés. Il est troublant de constater que le rapport de la majorité considère que de tels témoignages ont le même poids que ceux de véritables experts en la matière.

### **L'importance d'encourager les personnes compétentes à briguer une charge publique**

Les juges majoritaires recommandent de supprimer les objectifs d) et e) de l'article 3 de la Loi, qui encouragent respectivement les personnes expérimentées et compétentes à briguer et à accepter une charge publique, et facilitent les échanges entre les secteurs privé et public. Nous ne sommes pas du tout d'accord.

Ces objectifs ne sont pas des réflexions après coup. Elles témoignent d'un choix politique délibéré et essentiel du Parlement pour s'assurer que les Canadiens de tous les horizons, y compris ceux qui ont de l'expérience dans le secteur privé, sont encouragés à briguer des charges publiques.

L'un après l'autre, les témoins ont fait écho à ce point. Scott Thurlow, fondateur de Thurlow Law, a renforcé ce point en déclarant :

« Nous essayons d'encourager les meilleurs et les plus brillants éléments de notre société à devenir des parlementaires et à proposer leur candidature pour faire partie de cet organe décisionnel. Nous voulons les encourager à se porter candidats à une charge publique et à faire profiter les Canadiens de leur vaste expérience. »

Michael Wernick, un ancien greffier du Conseil privé, a averti que des règles trop restrictives pourraient exclure de la vie publique les personnes ayant une expérience du secteur privé. Michael Sabia, le greffier actuel, a souligné l'importance de permettre au Canada de continuer d'attirer des personnes compétentes au gouvernement. Le professeur Ian Greene, professeur émérite à l'École de politique publique et d'administration de l'Université York, a également averti que des règles inutilement strictes seraient contre-productives et décourageraient les personnes compétentes de l'entrée en politique.

Le retrait de ces objectifs fondamentaux de la Loi enverrait un signal clair aux Canadiens accomplis qui envisagent de travailler dans la fonction publique. Cela suggère que le Parlement considère l'expérience du secteur privé comme un handicap plutôt que comme un atout, une approche qui appauvrirait notre démocratie et affaiblirait notre gouvernement à un moment où le Canada a besoin de ses meilleurs talents dans la vie publique.

### **Les risques liés à l'intégration d'un conflit d'intérêts apparent**

Les juges majoritaires recommandent d'incorporer la notion de conflit d'intérêts apparent dans la Loi et d'habiliter le commissaire à enquêter et à imposer des mesures correctives sur cette base. Bien que le concept ait un certain attrait dans l'abstrait, les témoignages présentés devant le Comité ont révélé d'importantes préoccupations pratiques et juridiques que les juges majoritaires n'ont pas abordées de manière adéquate.

La professeure Lori Turnbull a établi une distinction critique entre les approches souples et les approches strictes en matière de réglementation de l'éthique, faisant valoir que le concept de conflit d'intérêts apparent devrait figurer dans les codes de conduite, et non dans la législation. Comme elle l'a dit au Comité :

« Par contre, c'est autre chose de vouloir régir les questions éthiques au moyen de textes de loi. Je pense que l'apparence de conflit d'intérêts pose problème, car cela effrite la confiance du public. Ce n'est pas pour rien que le code comprend toutes ces règles, parce qu'en détaillant dans la loi tous les conflits d'intérêts potentiels, on peut vraiment soulever toutes sortes de questions sur le fait qu'il y a ou apparence de conflit d'intérêts. Comment faut-il gérer les aspects légaux de l'éthique? Si l'on se met à imposer des sanctions administratives pécuniaires, cela me paraît hasardeux, et je dirais qu'on ferait fausse route en agissant de la sorte. »

Il s'agit d'une loi, pas d'une aspiration, et les conséquences d'une erreur sont graves.

Scott Thurlow a souligné la difficulté fondamentale de prouver objectivement l'apparence d'un conflit et a averti que l'inclusion de conflits d'intérêts apparents dans la Loi « créerait plus de problèmes qu'on en résoudreait. » Michael Wernick, qui compte des dizaines d'années d'expérience aux plus hauts niveaux de la fonction publique, a également mis en garde contre le concept en déclarant : « Je ne pense pas que l'on puisse décrire avec beaucoup de précision, par voie législative, les problèmes potentiels de conflits d'intérêts apparents qui pourraient surgir à l'avenir. Il y a tout simplement trop de subjectivité. » Même Guy Giorno, qui était en faveur de l'inclusion en principe, a admis que l'extension de la Loi aux conflits apparents rendrait son application plus difficile.

Le professeur Andrew Stark a soulevé une autre préoccupation : on pourrait s'attendre à ce que le commissaire se prononce sur des allégations fabriquées par des opposants politiques sur les médias sociaux, créant ainsi l'apparence de conflits là où il n'y en a pas. Dans un système parlementaire qui se nourrit de débats contradictoires, il ne s'agit pas d'un risque théorique, mais d'une certitude. Le rapport majoritaire ne tient pas compte de la réalité inévitable selon laquelle, dans un système parlementaire fondé sur un débat contradictoire, les dispositions relatives aux conflits d'intérêts apparents seraient utilisées comme des armes à des fins politiques, décourageant ainsi les titulaires de charge publique de prendre les décisions difficiles que les Canadiens attendent d'eux.

### **La règle d'application générale est une pierre angulaire et non une échappatoire**

Les juges majoritaires recommandent de restreindre l'exclusion aux décisions d'application générale, particulièrement en ce qui concerne le premier ministre, les ministres et les secrétaires parlementaires. Cette recommandation, si elle est mise en œuvre, pourrait empêcher les membres supérieurs de l'exécutif de gouverner.

Les témoignages sur ce point étaient clairs. Michael Aquilino, conseiller juridique du Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique, a confirmé que « L'exemption d'application générale se trouve dans tous les régimes en matière d'éthique au Canada. C'est une disposition presque uniforme dans toutes les provinces. » Gregory Levine a également fait remarquer qu'il n'est pas rare d'exclure les décisions d'application générale de la définition de l'intérêt privé et que cela figure dans plusieurs lois provinciales.

Scott Thurlow a mis en garde contre les conséquences d'une restriction de la règle d'application générale :

« Le problème avec l'argument que vous avancez, c'est que si nous n'avons pas de règle d'application générale, les parlementaires pourront-ils un jour voter sur quoi que ce soit?

Où devons-nous tracer la ligne avec un projet de loi dont le Parlement est saisi et qui est important pour que le pays continue à avancer? Nous pourrions parler de l'ACEUM ou de l'AEUMC, selon le nom que vous lui donnez. Il y a tellement d'autres choses sur lesquelles les actions antérieures ou l'expérience d'une personne auront un impact. Il est très difficile de restreindre la règle d'application générale. »

Le professeur Andrew Stark a reconnu l'argument pratique selon lequel un premier ministre qui n'est pas en mesure de s'occuper de questions d'application générale serait incapable de gouverner efficacement. Michael Wernick a également recommandé de ne pas élargir le concept d'intérêt privé pour inclure les décisions d'application générale, notant que de nombreuses politiques et lois, y compris le budget fédéral, ont de vastes répercussions.

La recommandation de la majorité de restreindre cette règle spécifiquement aux premiers ministres, aux ministres et aux secrétaires parlementaires est une invitation à la paralysie aux plus hauts niveaux du gouvernement. Cela créerait un régime impraticable dans lequel les décideurs les plus importants du pays seraient les moins en mesure de prendre des décisions.

### **Les écrans de fiducie sans droit de regard et de conflit d'intérêts sont efficaces.**

Le rapport majoritaire jette le doute sur l'efficacité des fiducies sans droit de regard et recommande la vente obligatoire d'actifs contrôlés pour les premiers ministres. Cette recommandation va directement à l'encontre des témoignages entendus par le Comité.

Cathryn Motherwell, commissaire à l'intégrité de l'Ontario, a été sans équivoque. Elle avait déclaré : « D'après mon expérience jusqu'à présent, rien n'indique qu'une fiducie ne fonctionne pas. » Elle a décrit les fiducies comme des « outils essentiels » et a noté que son expérience avec elles a été positive. Avant de recommander la vente obligatoire, elle a déclaré qu'elle chercherait « des preuves [...] des exemples évidents où il a été prouvé que le modèle de confiance, ce cadre de confiance, ne fonctionne pas. » Un tel cas n'a pas été présenté.

Ariane Mignolet, commissaire à l'éthique du Québec, a également appelé à la prudence. Elle a déclaré qu'elle n'avait rien observé au Québec qui l'amènerait à croire que la vente obligatoire est absolument nécessaire, et qu'elle n'avait pas vu de preuve suggérant que les fiducies sans droit de regard ou les ententes de gestion sans droit de regard ne fonctionnent pas. Elle a également noté que des mesures supplémentaires pourraient être

mises en œuvre parallèlement à une fiducie sans droit de regard pour assurer la conformité.

Le commissaire von Finckenstein a confirmé que le premier ministre avait placé tous ses actifs dans une fiducie sans droit de regard, qu'il ne communiquait pas avec le fiduciaire et qu'une mesure de conformité supplémentaire — l'écran de conflit d'intérêts — avait été mise en place précisément pour tenir compte du fait que le premier ministre saurait quels actifs ont été initialement placés dans la fiducie. Scott Thurlow a insisté sur l'importance juridique de cet arrangement en déclarant : « Une fois que vous êtes titulaire d'une charge publique et que vos actifs sont placés dans une fiducie sans droit de regard, vous avez franchi cette barrière et vous ne prenez plus cette décision pour en profiter légalement. » Lorsqu'on lui a demandé si, « À compter de la date de création de la fiducie sans droit de regard, le premier ministre [Mark Carney] ne sait pas ce qu'elle contient, la façon dont elle est gérée ou la façon dont ces affaires sont menées. Est ce exact? », le commissaire a répondu : « C'est exact. »

La Cour d'appel fédérale dans l'affaire *Démocratie en surveillance c. Canada* (Procureur général), 2018 CAF 194, a également confirmé que les vérifications de conflit d'intérêts constituent un exercice raisonnable du pouvoir du commissaire en vertu de l'article 29 de la Loi.

Michael Sabia et Marc-André Blanchard, les deux administrateurs de l'écran du premier ministre, ont décrit le processus rigoureux et multidimensionnel par lequel l'écran est administré, confirmant que le commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique a été consulté dans tous les cas qui ont été examinés en ce qui concerne l'application de l'écran de conflit d'intérêts du premier ministre. M. Blanchard a décrit le système comme étant « l'un des plus complets et rigoureux » qu'il a vu dans sa carrière. M. Sabia a déclaré que c'était « tout aussi rigoureux que tous les filtres que j'ai vus dans le secteur privé, pratiquement dans tous les cas

». Interrogé sur la pertinence des administrateurs choisis, le commissaire von Finckenstein a expliqué :

« M. Sabia et M. Blanchard sont les personnes qui sont responsables de tous les documents qui arrivent devant le premier ministre, que ce soit du côté bureaucratique ou du côté politique. Les deux, avec une grande équipe, examinent chaque chose qui doit arriver devant le premier ministre pour voir s'il y a la possibilité d'un conflit d'intérêts. Si c'est le cas, le document n'est pas présenté au premier ministre. »

Le commissaire lui-même a confirmé que, d'après le témoignage des administrateurs, l'écran est une mesure qui fonctionne bien. Guy Giorno, qui a été chef de cabinet de l'ancien premier ministre Stephen Harper, a fait remarquer que de tels « murs » sont utilisés depuis des décennies au sein du gouvernement et du secteur privé. Il a également souligné que, bien que certains observateurs perçoivent un manque d'information publique concernant les actifs détenus dans la fiducie sans droit de regard du Premier ministre, le « le commissaire [Konrad von Finckenstein] est au courant de ses actifs; les actifs déposés dans des fiducies sans droit de regard et ailleurs sont connus de lui. »

La recommandation de la majorité d'exiger la vente obligatoire pour les premiers ministres est une règle construite autour d'une seule personne. Il ne tient pas compte du témoignage de deux commissaires provinciaux en exercice, du commissaire fédéral, d'avocats chevronnés, d'experts et d'une décision de la Cour d'appel fédérale, qui ont tous affirmé que les fiducies sans droit de regard, lorsqu'elles sont correctement administrées et complétées par des mesures de conformité supplémentaires telles que des vérifications de conflit d'intérêts, constituent un usage efficace et approprié des pouvoirs.

### **Protection des renseignements personnels, divulgation et limites de la transparence**

Plusieurs des recommandations de la majorité vont dans le sens d'une plus grande divulgation publique des affaires financières des titulaires de charge publique. Bien que la transparence soit une valeur importante, le Comité a entendu des témoignages clairs et convaincants sur les limites de cette approche et sur le droit à la vie privée qui en découle.

La Cour d'appel fédérale a abordé cette question directement dans l'arrêt *Démocratie en surveillance c. Canada (Procureur général)*, 2018 CAF 194, en notant : « Enfin, à l'instar des défendeurs, j'estime que les titulaires de charge publique seraient placés dans la position insoutenable de devoir faire des déclarations publiques contenant des détails suffisants sur des questions ou des réunions dont ils ne sont même pas au courant si, comme le prétend la demanderesse, les articles 21 et 25 s'appliquent, même relativement à des questions visées par un filtre anti-conflits d'intérêts. » La Cour a également fait remarquer que le fait d'exiger que le titulaire de charge publique soit informé de toutes les questions détournées par un contrôle de sécurité afin de se conformer aux obligations de divulgation « annulerait les avantages des filtres qui, encore une fois, sont appliqués pour prévenir les situations de conflit d'intérêts ». Les recommandations des juges majoritaires en matière de divulgation ne peuvent être conciliées avec cette jurisprudence établie.

Ariane Mignolet, commissaire à l'éthique du Québec, a souligné l'importance de maintenir un équilibre délicat entre les attentes du public en matière de transparence et le respect de la vie privée des titulaires de charge publique et des députés. Elle a mis en garde contre la divulgation complète et systématique de tous les renseignements, déclarant « une transparence entière et absolue ne servirait ni l'objectif d'assurer de l'intégrité des titulaires de charge publique ni l'intérêt public de manière générale. » Elle a ajouté que les commissaires se sont vu confier la responsabilité d'assurer une conduite éthique et qu'ils doivent avoir la souplesse nécessaire pour s'acquitter de leurs fonctions de manière indépendante et impartiale. Le commissaire von Finckenstein lui-même a déclaré qu'il était tout à fait d'accord avec ce point de vue.

Le professeur Turnbull a également souligné les compromis entre le droit du public à l'information et le droit d'une personne à la vie privée, notant qu'une portée excessive en matière de divulgation peut dissuader les personnes de briguer une charge publique. Elle a également reconnu que le public dispose déjà d'une vue d'ensemble des affiliations et des antécédents professionnels d'un titulaire de charge publique et peut évaluer si cette personne agira contre l'intérêt public.

Nous craignons que l'approche de la majorité en matière de divulgation risque de franchir la ligne de démarcation de la reddition de comptes vers une transparence punitive, et qu'elle serve d'approche qui dissuaderait les Canadiens accomplis de travailler dans la fonction publique, minerait le rôle du commissaire et ne tiendrait pas compte des opinions réfléchies de la Cour d'appel fédérale.

### **La recommandation d'un « paradis fiscal » est irréalisable**

Les juges majoritaires recommandent d'interdire aux titulaires de charge publique déclarants d'investir dans des sociétés qui ont recours à des « paradis fiscaux ». Cette recommandation n'est pas fondée sur les témoignages entendus et repose sur un terme que les témoins experts ont explicitement rejeté.

La professeure Allison Christians, titulaire de la Chaire H. Heward Stikeman en droit fiscal à l'Université McGill, a été catégorique : « Un paradis fiscal n'est pas un terme technique, et ce n'est tout simplement pas un terme. On pourrait accuser tous les pays d'être des paradis fiscaux, y compris le Canada lui-même. Je ne reconnais pas ce terme et je ne peux pas l'utiliser pour répondre à votre question. »

Scott Thurlow s'est fait l'écho de ces préoccupations : « Je n'aime pas l'expression « paradis fiscal ». Ce terme est péjoratif. »

Andres Knobel, du Réseau pour la justice fiscale, a également reconnu que la classification d'une juridiction comme un « paradis fiscal » peut souvent être motivée par des considérations politiques et que de nombreux centres financiers peu transparents ne sont pas toujours identifiés comme tels.

La recommandation de la majorité demande aux titulaires de charge publique d'éviter d'investir dans des actifs qui utilisent un terme qui n'a pas de définition reconnue. Il serait impossible de l'administrer, il serait impossible de le respecter, et il s'agit exactement du genre de législation imprécise et motivée par des considérations politiques qui mine la confiance dans le régime des conflits d'intérêts au lieu de le renforcer.

### **Les règles de déontologie doivent être générales et non personnelles.**

Tout au long de ces délibérations, il est apparu clairement que bon nombre des recommandations de la majorité n'étaient pas motivées par le désir d'améliorer la Loi pour tous les Canadiens, mais par le désir d'imposer des contraintes précises à l'actuel premier ministre. Plusieurs recommandations visent explicitement à ce que le premier ministre fasse l'objet d'un traitement distinct et plus onéreux, comme la vente obligatoire d'actifs, l'interdiction des fiducies sans droit de regard, des règles distinctes, sans justification adéquate dans la preuve.

La mise en garde du professeur Turnbull mérite d'être répétée : « On ne pourra au grand jamais créer des règles d'éthique sur la conduite des personnes en tant que particuliers; là n'est pas la question. » Les lois en matière d'éthique doivent être durables, fondées sur des principes et d'application générale. Elles doivent s'appliquer équitablement, peu importe qui occupe le poste, à quel parti il appartient ou quelle que soit l'étendue de sa carrière antérieure. Dès que le Parlement commence à adapter les règles sur les conflits d'intérêts à la situation perçue d'une personne, le régime perd sa crédibilité en tant que cadre neutre fondé sur des principes.

Le commissaire von Finckenstein a rappelé au Comité que son rôle est de veiller à ce que les meilleures personnes puissent accéder à la fonction publique avec le moins de conflits d'intérêts possible.

« Nous essayons d'encourager les meilleurs et les plus brillants éléments de notre société à devenir des parlementaires et à proposer leur candidature pour faire partie de cet organe décisionnel. Nous voulons les encourager à se porter candidats à une charge publique et à faire profiter les Canadiens de leur vaste expérience. »

Nous exhortons le Parlement à résister à la tentation de légiférer en réponse à la partisanerie politique du jour.

## **Conclusion**

Les membres libéraux du Comité appuient un régime solide, efficace et équitable en matière de conflits d'intérêts. Le régime canadien est reconnu à l'échelle internationale comme étant l'un des plus performants. Le commissaire von Finckenstein, l'OCDE et Freedom House l'ont tous confirmé. Il y a toujours place à l'amélioration, mais celle-ci doit être fondée sur des preuves, guidée par des principes et résistante à la partisanerie.

Bon nombre des recommandations formulées par les juges majoritaires ne satisfont pas à ce critère. Ils supprimeraient les objectifs fondamentaux de la Loi, introduiraient des normes juridiques vagues et subjectives, restreindraient la capacité des hauts fonctionnaires de gouverner et imposeraient des obligations fondées sur un terme que l'un des plus éminents spécialistes du droit fiscal de notre pays refuse de reconnaître.

Nous demandons au gouvernement de faire preuve de prudence dans sa réponse à ce rapport et de s'assurer que toute modification à la Loi sur les conflits d'intérêts est fondée sur des principes, qu'elle est réalisable et qu'elle est conçue pour servir tous les Canadiens, et non pour cibler une personne en particulier.

Les députés libéraux du Comité tiennent à remercier les analystes et le greffier de la Chambre des communes pour leur travail dans le cadre de cette étude, ainsi que les témoins dont les témoignages ont éclairé les délibérations.