SOUS RÉSERVE DE MODIFICATIONS

ALLOCUTION DE JEAN T. FOURNIER, CONSEILLER SÉNATORIAL EN
ÉTHIQUE, DEVANT LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES
JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES AU SUJET DU PROJET DE LOI C-2,
LOI FÉDÉRALE SUR LA RESPONSABILITÉ, ET DE SES INCIDENCES SUR LE
BUREAU DU CONSEILLER SÉNATORIAL EN ÉTHIQUE
6 SEPTEMBRE 2006

Honorables sénateurs, merci de m'avoir invité à témoigner.

Je vais m'en tenir dans mes propos aux aspects du projet de loi C-2, *Loi fédérale sur la responsabilité*, qui ont des incidences sur le Bureau du conseiller sénatorial en éthique et, par conséquent, sur le Sénat dans son ensemble.

Je pense plus précisément à l'article 26 du projet de loi, qui abroge les articles 20.1 à 20.7 de la *Loi sur le Parlement du Canada*, dispositions qui créent le poste de conseiller sénatorial en éthique; et à l'article 28, qui ajoute les articles 81 à 91 à la même loi. Ensemble, ces nouvelles dispositions combinent les fonctions du commissaire à l'éthique et celles du conseiller sénatorial en éthique pour établir le nouveau poste de commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique, chargé d'appliquer et d'interpréter trois ensembles de règles, celles s'appliquant aux sénateurs, celles s'appliquant aux députés et celles s'appliquant aux titulaires de charge publique. Dans cette nouvelle structure, les sénateurs seraient toujours assujettis aux règles existantes, c'est-à-dire que le *Code régissant les conflits d'intérêts des sénateurs* adopté le 18 mai 2005 continuerait de régir la conduite des sénateurs.

La structure proposée soulève à l'évidence une importante question : serait-il plus efficace et efficient d'avoir un seul commissaire à l'éthique qui applique trois codes sur les conflits d'intérêts que d'avoir deux ou trois commissaires? Voilà la question de fond que le Comité doit examiner et trancher en définitive avant de faire ses recommandations au Sénat.

Les sénateurs n'ignorent pas que la question est loin d'être nouvelle. Les avantages et inconvénients d'un modèle à une personne, à deux personnes ou à trois personnes font l'objet d'une discussion depuis plusieurs années, comme en témoignent le rapport Stanbury-Blenkarn (1992), le rapport Milliken-Oliver (1997) et le rapport Milne-Andreychuk (2003).

Le gouvernement précédent avait proposé la création d'un poste unique de commissaire à l'éthique pour les députés, les sénateurs et les titulaires de charge publique. Cette proposition a provoqué de sérieuses discussions au Sénat, où elle a rencontré une opposition résolue et généralisée. Le gouvernement a fait marche arrière; le projet de loi C-4 adopté en 2004 créait deux postes, un pour les sénateurs et l'autre pour les députés et les titulaires de charge publique. Deux ans plus tard, le 11 avril de cette année, le dossier a été rouvert à la surprise générale par le dépôt du projet de loi C-2, *Loi fédérale sur la responsabilité*. Cela m'a amené à revoir les discussions antérieures tenues au Sénat sur le sujet et les très bonnes présentations que des témoins avaient faites par le passé.

Pendant les travaux du Sénat, différents points de vue ont été exprimés par des parlementaires, des représentants gouvernementaux, des universitaires et d'autres. Par exemple, les représentants gouvernementaux étaient en général favorables à la nomination d'un seul commissaire pour les sénateurs, les députés et les titulaires de charge publique, invoquant l'efficacité administrative et l'uniformité des avis. D'autres, dont l'honorable Herb Gray, adhéraient au modèle des trois commissaires en faisant valoir que les responsabilités des sénateurs, des députés et des titulaires de charge publique sont très différentes et que cette réalité doit se traduire par des mécanismes institutionnels distincts.

Plusieurs sénateurs se sont surtout intéressés aux questions constitutionnelles que soulèverait l'existence d'un seul commissaire pour les deux chambres, à savoir l'indépendance du Sénat vis-à-vis de la Chambre et de l'exécutif et son droit constitutionnel de diriger ses affaires internes sans ingérence extérieure, notamment pour les mesures disciplinaires. Sur le plan constitutionnel, le Sénat, tout comme la Chambre, est un organisme indépendant. Le distingué et réputé Joseph Maingot, ancien légiste et conseiller parlementaire de la Chambre des communes, a dit : « Le contrôle à l'égard de ses propres affaires et travaux fait partie des caractéristiques primordiales d'une institution législative indépendante. » Les questions constitutionnelles ne revêtent pas moins d'importance maintenant; aussi le Comité voudra-t-il les examiner avec attention.

Pour ma part, j'aimerais partager avec vous aujourd'hui mon point de vue de praticien basé sur mon expérience personnelle à titre de conseiller sénatorial en éthique et ma connaissance des régimes et des structures déontologiques des provinces et d'autres pays. J'espère que ma contribution sera utile à vos travaux et je me ferai un plaisir, ensuite, de répondre aux questions que vous pourriez avoir.

Rôle consultatif : une relation directe avec les sénateurs

J'aimerais d'abord souligner l'importance du rôle consultatif du conseiller sénatorial en éthique. La fonction première du conseiller (et selon moi de n'importe quel autre commissaire à l'éthique) est de donner dans les meilleurs délais des avis

indépendants et judicieux aux sénateurs pour qu'ils puissent demeurer en conformité avec le *Code régissant les conflits d'intérêts des sénateurs*.

Dans ce contexte, le conseiller doit collaborer étroitement avec les sénateurs pour éviter les conflits d'intérêts, et non pour essayer d'y remédier une fois qu'ils ont surgi. C'est une approche proactive et préventive, plutôt que réactive ou punitive. Mais pour que ce système fonctionne bien, il faut que le conseiller se tienne constamment à la disposition des sénateurs et, en travaillant personnellement avec eux, établisse une relation de confiance qui leur permet de révéler des renseignements personnels et financiers et de demander son avis. Cet aspect de mes fonctions occupe une grande partie de mon temps, et c'est bien qu'il en soit ainsi. Le rôle d'enquête, que je n'ai pas eu à exercer jusqu'ici, n'occuperait idéalement qu'une petite fraction de mon temps.

Au cours de la dernière année, j'ai rencontré la plupart des sénateurs et, dans certains cas, plus d'une fois à leur demande. Le Code est pour moi une occasion de travailler avec les sénateurs à régler leurs affaires privées de façon à éviter les conflits d'intérêts; c'est pourquoi je me suis tenu toute l'année à leur disposition pour les conseiller et les guider. Quand un sénateur s'interroge sur la conduite à adopter dans une situation donnée, il est encouragé à m'en parler pour recevoir un avis confidentiel sur les règles et la façon dont elles s'appliqueraient à son cas en particulier. Puis, je recommande au sénateur une ligne de conduite à suivre pour qu'il puisse se conformer aux règles.

De juin 2005 au 31 mars 2006, mon bureau a reçu plus de **300** demandes d'avis de la part de sénateurs.

À en juger d'après l'expérience des provinces, je m'attends à ce que ce nombre augmente à mesure que les sénateurs apprendront à faire confiance au processus et à solliciter un avis avant d'agir. En général, j'ai pour politique de répondre à une demande d'avis dans un délai de 24 heures autant que possible, comme c'est l'usage au Bureau du commissaire à l'intégrité de l'Ontario, dont je parlerai tout à l'heure. Je vous invite à consulter mon dernier rapport annuel pour plus de renseignements sur le travail consultatif de mon Bureau.

Avec **1 350** titulaires de charge publique à temps plein et **1 940** titulaires de poste à temps partiel pourvu par le gouverneur en conseil, sans compter les **308** députés, la relation directe que j'ai mentionnée plus tôt peut déjà être difficile à établir pour un seul commissaire à l'éthique. Si on ajoutait les **105** sénateurs, ce serait beaucoup de clients pour un seul commissaire, soit **3 700** en tout. À mon sens, il deviendrait très difficile de nouer des liens directs avec les clients et de leur offrir des avis judicieux dans les meilleurs délais.

Nous savons que les sénateurs, les députés et les titulaires de charge publique jouent des rôles très différents dans le système et doivent donc être soumis à des règles différentes. Le code des sénateurs et celui des députés présentent des similitudes, mais aussi d'importantes différences qui reflètent le rôle bien particulier que joue le Sénat dans le cadre constitutionnel canadien. Par exemple, les sénateurs maintiennent leurs activités

dans leurs communautés et régions et peuvent exercer diverses fonctions en dehors de leurs obligations parlementaires. Certaines de ces fonctions peuvent susciter des conflits d'intérêts réels ou apparents. En vertu du Code, on s'attend à ce que les sénateurs règlent ces conflits en se conformant aux normes les plus élevées et en protégeant l'intérêt public. Cela réitère l'importance du rôle consultatif du conseiller sénatorial en éthique et de la relation étroite qu'il doit entretenir avec les sénateurs.

Il y a un autre point important à retenir, c'est le fait que les deux codes sont encore relativement nouveaux. Ils sont en vigueur depuis seulement deux ans dans le cas de la Chambre des communes et un an dans le cas du Sénat. Tout nouveau régime visant les conflits d'intérêts exige une réflexion approfondie sur l'interprétation et l'explication des règles, surtout au début. Je ne suis pas convaincu que le système existe depuis assez longtemps pour qu'une seule personne, si compétente soit-elle, ait les connaissances, le temps et l'expérience nécessaires pour bien appliquer les trois codes en accordant à quelque 3 700 parlementaires et titulaires de charge publique toute l'attention qu'ils désirent et qu'ils méritent.

Les sénateurs ne sont pas sans savoir que le projet de loi C-2 donne force de loi aux règles sur les conflits d'intérêts pour les titulaires de charge publique et qu'il accroît les pouvoirs et les fonctions du nouveau commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique, ce qui signifie une hausse considérable de la charge de travail déjà lourde du bureau. Sachez qu'en 2005-2006, le commissaire à l'éthique a mené six enquêtes aux termes du code des députés et a reçu en outre sept demandes qui n'ont pas débouché sur une enquête. De plus, en vertu du code applicable aux titulaires de charge publique, il a reçu cinq autres demandes d'enquête qui n'ont toutefois pas donné lieu à des enquêtes officielles. Par ailleurs, le Bureau du commissaire à l'éthique est encore relativement jeune et éprouve des difficultés initiales qui sont inévitables. Son dernier rapport annuel fait état du travail qu'il accomplit afin de résoudre les problèmes de dotation, de fonctionnement et d'organisation et d'améliorer la qualité du milieu de travail pour le personnel.

Je me demande encore une fois si on peut s'attendre à ce qu'une seule personne, dans des conditions aussi exigeantes, trouve le temps de rencontrer individuellement les sénateurs pour leur donner les conseils qu'ils désirent, compte tenu du fait que mon Bureau a reçu plus de 300 demandes d'avis et de conseil comme je l'ai indiqué plus tôt.

L'expérience de l'Ontario, de la Colombie-Britannique et de l'Alberta

L'expérience des provinces démontre bien l'importance de la relation directe entre les parlementaires et le commissaire dans l'exercice de son rôle consultatif. Voyons brièvement le cas de trois provinces qui ont des bureaux de commissaire à l'éthique établis depuis longtemps et respectés, à savoir l'Alberta (1991), l'Ontario (1988) et la Colombie-Britannique (1990).

En Alberta, le lien direct avec les clients est jugé tellement important que la loi qui crée le bureau du commissaire à l'éthique exige une rencontre annuelle entre le commissaire et chacun des 83 députés (article 13 du *Conflicts of Interest Act*.) Bob Clark, le premier commissaire à l'éthique de la province, décrit son rôle comme celui « d'un prêtre à 90 % et d'un policier à 10 % », c'est-à-dire qu'il passe le gros de son temps à rencontrer les députés pour les conseiller sur la façon de se conformer à la loi.

L'Ontario a une exigence semblable (**paragraphe 20(3) de la Loi de 1994 sur l'intégrité des députés**). Dans son rapport annuel de 2005-2006, le commissaire à l'intégrité de l'Ontario, l'honorable Coulter Osbourne, souligne l'importance qu'il attache à la relation directe avec les 103 députés qui l'occupent pleinement : « L'année dernière, il y a eu 446 demandes de renseignements en vertu de la *Loi de 1994 sur l'intégrité des députés*. Nous essayons de répondre à toutes ces demandes dans un délai de 24 heures. À l'occasion, lorsqu'il faut un supplément d'information, la réponse peut prendre un peu plus de temps. Le nombre de demandes d'avis relevant de l'article 28 est encourageant. Presque toutes les demandes sont présentées avant le fait, ce qui confirme que les députés – et c'est tout à leur honneur – posent des questions avant d'agir ou de prendre une décision. À tout le moins, on évite des problèmes plus graves. Il me semble qu'il y a un lien inversement proportionnel entre le nombre de demandes d'avis faites en vertu de l'article 28 de la *Loi* et le nombre de plaintes pour infraction à la *Loi* : plus les demandes d'avis sont nombreuses, moins il y a de plaintes officielles. » M. Osbourne fait une autre observation intéressante dans son dernier rapport annuel : « Mon bureau est petit et ceci me permet de protéger la confidentialité de l'information qui est essentielle à la bonne administration de la *Loi sur l'intégrité des députés*. Il y a quatre personnes dans mon bureau. » Autrement dit, le nombre importe.

Grâce à sa démarche proactive, l'Ontario a réussi au fil des ans à accroître la confiance de la population dans l'intégrité du gouvernement. Ces résultats ne sont pas apparus du jour au lendemain. Je vous rapporte les propos du premier commissaire à l'intégrité de l'Ontario, l'honorable Greg Evans, qui a dit ceci : « [...] dans les premiers temps de l'existence de mon bureau, il y avait peu de gens qui m'appelaient. Ils ne savaient pas que j'étais là ou s'en souciaient peu. Mais maintenant, nous avons énormément de demandes pour savoir si les députés peuvent faire telle ou telle chose. Une des fonctions du commissaire est d'empêcher les députés de s'attirer des ennuis. Je sais que nous devons représenter la population et la protéger, mais c'est ce qu'on fait quand on empêche un député d'avoir des difficultés en lui donnant un conseil éclairé. »

Par ailleurs, je voudrais noter que la juridiction du commissaire à l'intégrité de l'Ontario se limite aux députés et aux ministres. Une administration séparée est en place pour les sous-ministres et les autres nominations par le gouverneur en conseil.

La Colombie-Britannique a adopté elle aussi une démarche préventive fondée sur une relation étroite et suivie entre les 75 députés et le commissaire (l'honorable Bert Oliver, c.r.), qui décrit son rôle en ces termes dans son rapport annuel de 2004-2005 : « Le commissaire consacre la plus grande partie de son temps, et de loin, à des entretiens informels et confidentiels avec des députés pour discuter de leurs problèmes ou pour les

aider à repérer – et à prévenir – d'éventuels problèmes qui ne sont pas faciles à discerner à première vue. C'est dans ce rôle consultatif informel et confidentiel que se manifeste la dimension la plus importante du travail du commissaire. » M. Oliver parle aussi de l'importance du lien direct avec ses clients : « J'ai toujours encouragé les députés à se prévaloir des services consultatifs de mon bureau; je suis à la disposition de chacun d'entre eux pour leur fournir des avis confidentiels, 24 heures par jour et 365 jours par année. L'efficacité de ce rôle consultatif informel et confidentiel dépend en très grande partie du degré de confiance qui peut s'établir entre le commissaire et chaque député. »

Une opinion semblable a été formulée il y a une quinzaine d'années par l'honorable Ted Hughes, le premier commissaire à l'éthique de la province, connu de certains d'entre vous : « Je m'efforce d'encourager les députés à me faire part de leurs préoccupations, même si elles leur semblent insignifiantes. Les contacts se font souvent par téléphone, et comme j'ai établi un lien avec chacun des députés à la suite de l'entretien annuel que je dois avoir avec eux, nos bons rapports facilitent ce genre de démarche. J'espère maintenir ces contacts étroits, surtout dans le cas où le député sent le besoin d'une aide immédiate et aussi pour les situations qui peuvent paraître simples. »

Ian Greene et D.P. Shugarman, professeurs à l'Université York, ont étudié les régimes déontologiques instaurés en Ontario, en Colombie-Britannique et en Alberta. Dans leur livre *Honest Politics*, ils concluent que l'expérience des provinces relativement aux postes indépendants de commissaire à l'éthique a « réussi de façon remarquable » à rehausser le comportement éthique de la classe politique et la confiance de la population dans l'intégrité du gouvernement. Ils attribuent ces résultats au fait que le commissaire passe la plus grande partie de son temps à rencontrer les élus et à les conseiller sur la marche à suivre pour se conformer aux règles d'éthique et qu'il s'emploie aussi, mais rarement, à enquêter sur des infractions. Dans la communauté internationale, on appelle parfois cette approche le « modèle canadien », modèle dont cherchent à s'inspirer d'autres pays.

L'expérience d'autres pays

Puisqu'il est question d'autres pays, je dirais qu'il est utile d'examiner ce qui se fait ailleurs, moins pour imiter que pour découvrir les pratiques efficaces utilisées dans des pays qui possèdent des structures déontologiques bien établies.

Nous avons constaté que, dans plusieurs autres systèmes bicaméraux auxquels le Canada se compare souvent pour les questions parlementaires, les régimes déontologiques sont tout à fait distincts pour l'exécutif et le législatif et aussi pour les deux chambres. C'est le cas par exemple du Royaume-Uni, des États-Unis et de l'Australie.

Autrement dit, dans ces trois pays, chaque chambre gère son propre régime déontologique, y compris son code, tout comme l'exécutif. Il n'y a jamais plus qu'une entité qui relève du même commissaire.

Ces mécanismes institutionnels distincts donnent assez de temps pour établir un rapport direct avec les parlementaires, ce qui est essentiel pour bien les informer sur les conflits d'intérêts et la façon de les éviter.

L'existence de régimes distincts s'explique par les règles et les responsabilités différentes de chaque entité, par les particularités de leurs règles respectives sur les conflits d'intérêts et par une longue tradition voulant que chaque chambre gère ses propres affaires internes, y compris les mesures disciplinaires. Dans ces pays, il n'y a jamais eu de débat, à ma connaissance, sur l'opportunité de combiner les régimes ou de les modifier, et on semble juger satisfaisantes les structures en place.

Pour un complément d'information, j'invite les sénateurs à prendre connaissance d'un document produit le 18 juillet 2006 par Margaret Young, du Service d'information et de recherche de la Bibliothèque du Parlement, et intitulé *Mécanismes d'application de l'éthique au Royaume-Uni, aux États-Unis et en Australie*.

Conclusion

Pour terminer, je vous signale n'être au courant d'aucune étude sérieuse sur les avantages et inconvénients, pour le palier fédéral canadien, de différentes structures administratives. Il y aurait peut-être lieu d'entreprendre une étude de ce genre. Quoi qu'il en soit, sur le plan de l'efficacité, je ne crois pas qu'il y ait d'importantes économies d'argent à faire. Vous verrez dans mon rapport annuel que j'ai un petit bureau avec seulement quatre employés et que, malgré tout, nous avons eu une première année fructueuse et atteint tous nos objectifs à l'intérieur des délais prescrits et des budgets établis.

Je note en particulier que tous les sénateurs ont rempli leur déclaration confidentielle en temps. Ils sont tous en conformité avec le Code et le Registre public du Sénat fut ouvert officiellement le 9 mai dernier. Cette réalisation n'aurait pas été possible sans l'excellente collaboration que nous avons reçue des sénateurs pendant ce qui a été une période d'apprentissage pour tous les intéressés. Les sénateurs savent déjà que la Revue annuelle 2006-2007 débutera prochainement.

En ce qui concerne l'uniformité de l'interprétation, comme je l'ai fait remarquer plus tôt, il y a entre le code du Sénat et celui de la Chambre des communes d'importantes différences, attribuables en partie aux responsabilités distinctes de chaque chambre. Il n'empêche que, par des discussions régulières entre mon bureau et celui du commissaire à l'éthique, nous veillons à interpréter les deux codes uniformément s'il y a lieu, mais nous les interprétons différemment lorsque la situation le justifie. De plus, nous restons

en contact étroit avec nos collègues des provinces, en particulier l'Ontario, dont les règles sur les conflits d'intérêts présentent des similitudes avec le code du Sénat. Une organisation nationale des différents commissaires à l'éthique (le réseau canadien en matière de conflits d'intérêts) se réunit chaque année pour discuter de questions d'intérêt commun et faire connaître les pratiques exemplaires, ce qui assure une certaine uniformité à l'échelle du pays. Ces mécanismes informels, avec la souplesse qu'ils comportent, ont toujours été l'un des atouts du fédéralisme canadien.

En outre, comme je l'ai déjà indiqué, d'autres systèmes bicaméraux – Royaume-Uni, États-Unis et Australie – ont adopté un modèle qui attribue à chacune des deux chambres son propre régime déontologique. L'efficacité et l'uniformité ne semblent pas poser problème. En fait, comme dans les provinces et territoires canadiens, où le nombre de clients pour chaque commissaire est gérable, l'existence dans ces pays d'un régime distinct pour chaque chambre évite au commissaire d'avoir à supporter un fardeau trop lourd. Il en résulte un service efficace et rapide qui protège l'intérêt public et rehausse la confiance de la population dans le gouvernement. C'est l'approche que je privilégie, depuis ma nomination le 1^{er} avril 2005, dans l'exercice de mes responsabilités à l'égard du *Code régissant les conflits d'intérêts des sénateurs*.

Finalement, j'invite les sénateurs à consulter un mémoire préparé par mon personnel concernant les principales dispositions du projet de loi C-2 qui ont des incidences sur le Bureau du conseiller sénatorial en éthique.