

Émergence d'un modèle distinctif de déontologie parlementaire au Canada

*Jean T. Fournier, B.A., Université Queen's,
M.A., Université Laval**

Le Bureau du conseiller sénatorial en éthique a adopté le principe de travail suivant : la confiance du public et l'éthique au sein de l'État sont non négociables; ce sont des conditions préalables que tout gouvernement démocratique digne de ce nom est tenu de respecter. Autrement dit, à partir du moment où ils entrent en fonction, les élus doivent servir l'intérêt public et non leurs intérêts personnels; il leur faut tout particulièrement se garder d'utiliser leur charge publique pour en tirer des gains personnels. Lorsqu'ils ont des activités ou des intérêts en dehors de leur charge publique, ce qui est le cas de la plupart des législateurs, ils doivent organiser leurs affaires personnelles de façon à ce que les situations de conflit d'intérêts dans lesquelles ils peuvent se retrouver soient réglées conformément à l'intérêt public.

Au Canada, les institutions politiques fédérales ont mis du temps à emboîter le pas aux autres pays et aux gouvernements provinciaux et territoriaux qui s'étaient dotés de règles de déontologie parlementaire. Cette lenteur est en grande partie attribuable à un manque de volonté politique et de consensus, mais aussi à l'absence de scandales d'une intensité comparable à ceux qu'ont vécus les États-Unis, le Royaume-Uni ou la France entre les années 1960 et 1990.

L'adoption de règles de déontologie par le Congrès américain remonte aux années 1960. Le Sénat américain s'est donné un comité spécial sur les normes et l'éthique en 1964, et la Chambre des représentants a fait de même en 1967. En 1988, le gouvernement français a créé par voie législative un organe indépendant, la Commission pour la transparence financière de la vie publique, dont les attributions ont été élargies en 1995 pour englober l'examen des déclarations de patrimoine des membres des deux Chambres. Au Royaume-Uni, la Chambre des communes a, en 1995, adopté un code de déontologie pour ses députés et nommé un commissaire parlementaire indépendant chargé de le faire respecter. En 2001, la Chambre des lords s'est elle aussi dotée de son propre code de déontologie. En Australie, même s'il n'existe aucun code de déontologie officiel ni poste de commissaire à l'éthique au sein du parlement fédéral, la Chambre des représentants et le Sénat ont, par résolution, établi des registres d'intérêts en 1984 et en 1994, respectivement.

L'année 2008 a marqué le vingtième anniversaire du modèle canadien de déontologie parlementaire, qui a vu le jour en Ontario. Au fil de deux décennies, chaque province et territoire, de même que les deux Chambres du Parlement, ont adopté des lois sur les conflits d'intérêts ou l'éthique. Tous ont décidé de confier à un haut fonctionnaire indépendant de l'assemblée législative le soin d'administrer, d'interpréter ou d'appliquer les règles régissant la bonne conduite des parlementaires. S'il existe certaines différences dans les rapports qu'entretiennent les commissaires indépendants avec les assemblées

*Conseiller sénatorial en éthique

législatives et les législateurs eux-mêmes, et si les règles de conduite varient, l'objectif demeure le même : accroître la confiance du public dans l'intégrité des parlementaires. Bon nombre de Canadiens n'ont qu'une vague connaissance des régimes de déontologie parlementaire en vigueur dans leur pays. Il est donc indispensable de faire l'historique du modèle canadien et de mettre en lumière ses grandes caractéristiques sous l'angle de l'expérience vécue.

Les premières tentatives d'adoption de règles de déontologie parlementaire au niveau fédéral remontent à 1973 — à l'époque du scandale du Watergate aux États-Unis. On a publié cette année-là un « livre vert », ou document de travail, intitulé *Les membres du Parlement et les conflits d'intérêts*. Cette première initiative a été suivie d'innombrables rapports, études, conférences et audiences parlementaires. Des projets de loi ont été déposés en 1978, en 1988, en 1989, en 1991, en 1993 et en 2003, mais tous sont morts au *Feuilleton*. Ces mesures n'ont abouti à rien de concret pour les simples députés et les sénateurs, même si des lignes directrices sur les conflits d'intérêts applicables aux ministres et aux secrétaires parlementaires étaient en vigueur depuis 1964. Dans son rapport d'octobre 2000 sur les valeurs et l'éthique dans le secteur public fédéral, la vérificatrice générale du Canada a dénoncé avec vigueur l'incapacité du gouvernement fédéral de s'attaquer aux problèmes d'éthique et de reddition de comptes du secteur public. Dans un geste plutôt inhabituel, elle a invité les parlementaires fédéraux à faire preuve d'un « leadership éthique » et à établir par l'exemple les normes d'un comportement acceptable.

Il a fallu attendre jusqu'en 2002 pour que les questions d'éthique et d'intégrité parlementaires fassent l'objet d'une attention soutenue au niveau fédéral. Cette année-là, en réaction à une série d'événements qui ont ponctué ses dernières années au pouvoir — notamment ce qu'il est convenu d'appeler le scandale des commandites — le gouvernement du premier ministre Jean Chrétien a publié un plan d'action en huit points en matière d'éthique au sein du gouvernement, assorti d'un code de déontologie pour les sénateurs et les députés. Il proposait la création d'un seul poste de commissaire responsable à la fois du Sénat et de la Chambre des communes, ainsi que l'instauration d'un code de conduite pour les deux Chambres. Revendiquant leur autonomie, les sénateurs ont exprimé leur opposition et fait valoir que le Sénat était une Chambre du Parlement constitutionnellement distincte, qui devait par conséquent avoir son propre commissaire à l'éthique et ses propres règles de conduite, comme c'est le cas dans tous les parlements bicaméraux inspirés du modèle de Westminster, de même qu'au Congrès américain.

En 2003, le premier ministre Jean Chrétien a présenté le projet de loi C-34, Loi modifiant la Loi sur le Parlement (conseiller sénatorial en éthique et commissaire à l'éthique) et certaines lois en conséquence, qui permettait au Sénat de choisir son propre commissaire et d'élaborer son propre code. Ce projet de loi est toutefois mort au *Feuilleton* avec la prorogation du Parlement, et le premier ministre a démissionné peu de temps après. Le 12 décembre 2003, jour de son entrée en fonction, le premier ministre Paul Martin a déclaré qu'il allait « changer les façons de faire à Ottawa » et annoncé un vaste train de réformes en matière d'éthique, dont faisait partie le projet de loi C-34, que le

gouvernement s'engageait à présenter de nouveau. Le nouveau projet de loi (C-4) a été rapidement adopté. La Chambre des communes et le Sénat ont nommé chacun leur commissaire et adopté leur propre code sur les conflits d'intérêts en 2004 et en 2005, respectivement. Il s'était donc écoulé une trentaine d'années entre la publication du premier « livre vert » sur les conflits d'intérêts des parlementaires et l'adoption officielle d'un code énonçant les règles à suivre en matière d'éthique. Le parcours n'avait pas été facile et il restait encore quelques obstacles à franchir, du moins à la Chambre.

Le premier commissaire à l'éthique de la Chambre des communes, Bernard Shapiro, qui devait aussi veiller à la bonne conduite des titulaires de charge publique, et notamment des ministres, s'est retrouvé en plein cœur d'une controverse politique. Il a mené plusieurs enquêtes complexes et très médiatisées, puis a démissionné au bout de trois ans seulement, après avoir été la cible de critiques personnelles de la part du premier ministre conservateur nouvellement élu, Stephen Harper, et après avoir été reconnu coupable d'outrage à la Chambre des communes. Sa successeuse, Mary Dawson, a été nommée en juillet 2007. J'ai moi-même été nommé au poste de conseiller sénatorial en éthique, qui venait d'être créé, en avril 2005.

Les régimes déontologiques du Sénat et de la Chambre des communes s'inspirent largement de ceux des provinces et des territoires. Ils ont la plupart des caractéristiques distinctives du modèle canadien de déontologie parlementaire, qui repose sur quatre fondements :

- 1) indépendance des commissaires à l'éthique;
- 2) règles de conduite précises;
- 3) responsabilité de l'assemblée législative;
- 4) priorité aux conseils et à la prévention.

Chacun de ces points est explicité ci-dessous.

1. INDÉPENDANCE DES COMMISSAIRES À L'ÉTHIQUE

Au Canada, le premier commissaire à l'éthique indépendant a été nommé en Ontario il y a vingt ans. Après une série de scandales politiques en 1988, le gouvernement de l'époque avait demandé à l'honorable John Black Aird, ex-lieutenant-gouverneur, de recommander de nouvelles règles de conduite pour les députés de l'assemblée législative et de nouveaux mécanismes de mise en œuvre et d'application. Son rapport a abouti à la création par voie législative d'un poste de commissaire indépendant, responsable à la fois des ministres et des députés de l'assemblée législative de l'Ontario, et à l'adoption de règles de conduite. La caractéristique centrale du nouveau système était l'indépendance du commissaire. Comme le rapport le soulignait clairement, « [...] la pierre angulaire d'un nouveau système réside dans la nomination d'une personne pour s'acquitter de ces fonctions et d'autres responsabilités à titre de commissaire à la conformité [...] Évidemment, la personne appelée à assumer ce rôle doit être perçue par le public comme indépendante et digne de foi. Je recommande donc qu'elle soit nommée par l'assemblée législative. » Les recommandations de M. Aird peuvent à juste titre être considérées

comme la source du modèle canadien de déontologie parlementaire et du principe d'indépendance du poste de commissaire à l'éthique. D'autres provinces ont suivi l'exemple de l'Ontario : la Colombie-Britannique en 1990, la Nouvelle-Écosse en 1991 et l'Alberta en 1992.

Si le titre du poste varie d'une assemblée à l'autre, il reste que chaque province et territoire de même que chacune des deux Chambres du Parlement fédéral ont maintenant un commissaire à l'intégrité, un commissaire aux conflits d'intérêts, un conseiller en éthique ou un juriconsulte. Les titulaires du poste exercent des attributions et des pouvoirs semblables et ont tous un trait essentiel en commun : l'indépendance. Cette indépendance, qui est sans doute le trait le plus distinctif du modèle canadien de déontologie parlementaire, est considérée comme essentielle pour qu'ils puissent être libres de tirer leurs propres conclusions et donner des avis judicieux de façon tout à fait impartiale et transparente, sans influence ou contrainte externe ou, peut-être surtout, sans apparence d'influence ou de contrainte externe. L'indépendance des commissaires est fonction d'éléments fondamentaux comme la loi créant le poste, le processus de nomination, l'inamovibilité, l'autonomie financière et les rapports hiérarchiques. Elle est cruciale pour assurer aux titulaires la crédibilité voulue et maintenir la confiance du public et des parlementaires dans l'exercice de leur charge.

Le poste de conseiller sénatorial en éthique a été créé en vertu de la *Loi sur le Parlement du Canada*. Le conseiller est un haut fonctionnaire indépendant du Sénat et a pour principale responsabilité d'administrer, d'interpréter et d'appliquer le *Code régissant les conflits d'intérêts des sénateurs* (le Code). Le mode de nomination garantit au titulaire l'appui du plus grand nombre de sénateurs possible, quel que soit leur parti. Le conseiller est nommé pour un mandat renouvelable de sept ans et seule une raison valable autorise le gouverneur en conseil à le démettre de ses fonctions sur adresse du Sénat.

Le conseiller sénatorial en éthique a le rang d'administrateur général de ministère et est responsable de la gestion de son bureau. Il dresse les prévisions budgétaires de son bureau, qui sont distinctes de celles du Sénat. Après examen du document, le Président du Sénat le transmet au président du Conseil du Trésor, qui le dépose à la Chambre des communes avec les prévisions budgétaires du gouvernement pour l'année financière. Le Sénat peut examiner le budget proposé par le conseiller dans le cadre de son examen annuel du Budget principal des dépenses. Ces dispositions et d'autres aspects de la *Loi sur le Parlement du Canada* confèrent au conseiller indépendance et autonomie et le protègent efficacement contre toute influence abusive ou inopportune.

La *Loi* prévoit que le conseiller sénatorial en éthique et le nouveau commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique, qui est responsable des députés et des titulaires de charge publique, s'acquittent de leurs fonctions respectives sous la direction générale d'un comité de chaque Chambre désigné à cette fin. Par contre, l'application et l'interprétation du Code en ce qui concerne la situation individuelle des sénateurs sont la responsabilité exclusive du conseiller sénatorial en éthique.

Le conseiller sénatorial en éthique est tenu de s'acquitter de ses responsabilités en toute indépendance, qu'il s'agisse de renseigner les sénateurs sur leurs obligations aux termes du Code, de faire enquête sur des plaintes ou de soumettre au Comité permanent sur les conflits d'intérêts des sénateurs (le Comité) un rapport d'enquête sur lequel le Sénat s'appuiera pour rendre une décision définitive. Il se penche sur l'application du Code et recommande au Comité les changements à y apporter. De façon générale, il rend compte au Comité, mais est responsable devant le Sénat dans son ensemble.

Les fonctions et attributions du conseiller sénatorial en éthique sont énoncées dans le Code. Premièrement, il donne régulièrement des conseils et des avis confidentiels aux sénateurs afin qu'ils se conforment en toutes circonstances aux exigences du Code. Ce rôle de conseiller est l'aspect le plus important de son mandat, et les sénateurs sont invités à solliciter ses conseils aussi souvent que possible avant d'agir, surtout en cas de doute.

Le Bureau du conseiller sénatorial en éthique est aussi responsable du processus de déclaration annuel prévu dans le Code, notamment de la tenue du registre public. Les sénateurs doivent déclarer chaque année leurs sources de revenus, leurs éléments d'actif et de passif, leurs activités externes et les contrats avec le gouvernement fédéral auxquels ils sont parties. Le Code exige des sénateurs qu'ils signalent au fur et à mesure tout changement dans leur situation afin que leurs dossiers confidentiels et publics soient à jour et renferment des renseignements exacts. Le bureau examine ces renseignements pour déceler les conflits d'intérêts réels ou apparents qui sont prévisibles. Au besoin, il recommande ensuite aux sénateurs les mesures à prendre pour se conformer au Code. Sur la foi des renseignements fournis, il prépare un résumé public de la déclaration de chaque sénateur, lequel est versé au registre public avec les déclarations de cadeaux et autres avantages, de voyages parrainés ou d'intérêts personnels que le sénateur a déposés auprès du bureau tout au long de l'année.

En outre, le conseiller sénatorial en éthique peut faire enquête pour déterminer si un sénateur a contrevenu aux obligations que lui impose le Code. À cet effet, il peut convoquer des personnes et faire produire des documents et des dossiers, et les sénateurs sont tenus de collaborer. Dans les trois mois suivant la fin de chaque année financière, le conseiller sénatorial en éthique présente un rapport de ses activités au Président du Sénat, qui le dépose devant le Sénat. Ce rapport offre une excellente occasion de renseigner le public sur le fonctionnement du système en place, et notamment sur le rôle du bureau.

2. RÈGLES DE CONDUITE PRÉCISES

Au Canada, toutes les assemblées législatives ont des règles de conduite (parfois sous la forme d'un code) qui précisent le comportement attendu des parlementaires et de la Chambre. Ces règles varient, mais s'appliquent à une vaste gamme de questions telles que l'exclusion des intérêts personnels, l'exercice d'influence, les renseignements privilégiés, les cadeaux et autres avantages, les voyages parrainés, les contrats avec le gouvernement fédéral, la déclaration des intérêts personnels et les exigences de déclaration annuelle, y compris l'inscription de certains renseignements dans un dossier ouvert au public. Il y a lieu de signaler que les provinces et les territoires ont tous inscrit ces règles dans une loi.

Au niveau fédéral, les codes de la Chambre des communes et du Sénat sont annexés à leur Règlement respectif. En Ontario, en Alberta et au niveau fédéral, les codes énoncent des principes généraux et une série de règles de conduite précises. Les principes, par leur portée générale, facilitent souvent l'interprétation courante des règles de conduite.

Aux États-Unis, les règles sont loin d'être concises et simples. Les codes du Congrès reposent sur une compilation étendue et complexe de toutes les éventualités et mettent l'accent sur la conformité et l'exécution de la loi. Le problème avec ce genre d'approche, c'est que les règles couvrent rarement toutes les situations possibles et qu'elles peuvent donner l'impression que les parlementaires sont malhonnêtes ou trop obtus pour savoir quelle conduite adopter. Le Code du Sénat du Canada, lui, repose sur trois principes généraux et neuf règles de conduite précises :

- Le premier principe veut que les sénateurs continuent d'être actifs dans leur communauté et leur région tout en servant l'intérêt public.
- Le deuxième stipule que les sénateurs remplissent leur charge publique selon les normes les plus élevées de façon à éviter les conflits d'intérêts.
- Le troisième veut que les sénateurs gèrent leurs affaires personnelles de manière à éviter les conflits d'intérêts non seulement réels, mais aussi apparents, qui sont prévisibles.

Partant de ces grands principes, le Code énonce des règles succinctes sur les sujets précités : les cadeaux et autres avantages, les voyages parrainés, les contrats avec le gouvernement fédéral, les activités externes, l'exercice d'influence, les renseignements privilégiés, l'exclusion des intérêts personnels, les déclarations d'intérêts personnels et les exigences de déclaration annuelles et continues.

Par comparaison, le Code du Sénat du Canada est relativement simple, tout comme ceux des autres assemblées législatives canadiennes. En revanche, l'application du Code aux cas particuliers n'est pas toujours aisée. Les dispositions concernant les cadeaux illustrent bien la concision des règles de conduite du Sénat. Le Code stipule qu'il est interdit aux sénateurs d'accepter des cadeaux ou d'autres avantages qui pourraient raisonnablement être considérés comme ayant un rapport avec leur charge, sauf s'ils sont « des marques normales de courtoisie ou de protocole ou des marques d'accueil habituellement reçues dans le cadre de la charge du sénateur ». Les cadeaux ou avantages acceptables aux termes du Code doivent être déclarés au conseiller sénatorial en éthique s'ils valent plus de cinq cents dollars, et ils tombent automatiquement dans le domaine public.

Le Code ne vise pas à prévoir toutes les situations qui peuvent se présenter au sujet des cadeaux, mais si une question surgit, les principes énoncés et une analyse attentive du Code au regard de la situation permettent au conseiller sénatorial en éthique de fournir des conseils fiables. On évite ainsi les écueils que présenteraient la multiplication des règles et l'accumulation de cas particuliers. Il faut que les principes et règles soient le plus simples possible si l'on veut que les parlementaires, confrontés à des emplois du temps chargés, puissent les assimiler et s'y conformer.

Le Code du Sénat et celui de la Chambre des communes comptent, en français comme en anglais, une vingtaine de pages respectivement. Celui de la Chambre des communes britannique en compte une quarantaine, tandis qu'aux États-Unis ceux du Sénat et de la Chambre des représentants font plus de cinq cents pages!

3. RESPONSABILITÉ DE L'ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE

Dans les provinces et les territoires, de même qu'au niveau fédéral, l'assemblée législative ou l'un de ses comités joue un rôle de premier plan dans l'administration des règles de conduite des parlementaires. Quand vient le temps de déterminer si un député ou un sénateur a contrevenu à ses obligations aux termes du code qui le régit, l'assemblée étudie le rapport préparé par le commissaire et décide des mesures à prendre ou des sanctions à imposer. En effet, au Canada comme dans les autres pays démocratiques, c'est aux assemblées législatives qu'il revient de sanctionner leurs membres en vertu des pouvoirs que leur confèrent la tradition et le droit parlementaires. Aux États-Unis, par exemple, le pouvoir de chaque chambre de se fixer des règles et de punir ses membres est expressément énoncé à l'article premier de la Constitution. Le fait que l'enquête soit menée par un commissaire indépendant, comme c'est le cas au Canada, évite que les parlementaires se protègent mutuellement et inspire à la population et aux parlementaires eux-mêmes une plus grande confiance dans le système.

Certaines assemblées législatives jouent un rôle important dans la désignation du commissaire. Dans tous les cas, le commissaire est nommé par résolution de l'assemblée et ne peut être démis de ses fonctions que sur un vote de celle-ci. Le Sénat, par exemple, a un comité constitué de cinq sénateurs chevronnés choisis par scrutin secret, mécanisme qui donne à tous les sénateurs leur mot à dire dans le choix des membres et confère à ceux-ci la légitimité voulue dans l'exercice de leurs importantes fonctions. Le Comité permanent sur les conflits d'intérêts des sénateurs est responsable devant le Sénat du bon fonctionnement du système. Il joue un rôle primordial dans les enquêtes menées aux termes du Code, quoique celles-ci soient rares. C'est par l'intermédiaire du Comité que le Sénat exerce son droit d'imposer des mesures disciplinaires et prend la décision finale de sévir ou non à l'endroit de ceux qui contreviennent aux dispositions du Code. Il incombe aussi au Comité de procéder à l'examen périodique du Code et de recommander au Sénat les modifications à y apporter. Une autre de ses fonctions est de donner une « orientation générale » au conseiller sénatorial en éthique, qui rend compte au Comité, mais qui, en pratique, est le seul responsable de l'interprétation et de l'application du Code dans les cas individuels.

4. PRIORITÉ AUX CONSEILS ET À LA PRÉVENTION

La dernière caractéristique distinctive du modèle canadien de déontologie parlementaire est le rôle de conseiller du commissaire. Tous les commissaires insistent sur l'importance, pour les parlementaires, de les consulter le plus souvent possible, surtout en cas de doute, avant de prendre quelque mesure que ce soit. L'honorable Bert Oliver, de la Colombie-Britannique, a expliqué son rôle en ces termes : « Le commissaire consacre la plus grande partie de son temps, et de loin, à des entretiens informels et confidentiels avec les 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. » Au Canada, on a pu constater depuis une vingtaine d'années que cette approche permet souvent d'éviter les situations de conflit d'intérêts. Par ailleurs, il n'y a eu que onze enquêtes dans les provinces et territoires depuis trois ans. Pour reprendre les propos de Robert Clark, ancien commissaire de l'Alberta, le commissaire est « prêtre à 90 % et policier à 10 % ».

C'est précisément la démarche adoptée au Sénat, car la meilleure approche est préventive plutôt que punitive. Les conseils peuvent être fournis à titre officiel, mais aussi de manière plus officieuse, au téléphone ou dans des courriels. Ces échanges informels donnent aux sénateurs une idée des difficultés qui pourraient surgir dans telle ou telle éventualité. Le conseiller sénatorial en éthique conseille aussi les sénateurs dans le cadre du processus de déclaration annuel, qui lui offre l'occasion de les rencontrer en tête-à-tête au moins une fois par année. L'expérience démontre que ces rencontres sont très utiles et permettent aussi d'aborder divers sujets relatifs aux obligations des sénateurs. Ici comme ailleurs, il vaut mieux prévenir que guérir. La prévention est non seulement dans l'intérêt des sénateurs, mais aussi dans l'intérêt public. Un climat de confiance s'installe entre le conseiller sénatorial en éthique et les sénateurs, qui du coup se sentent à l'aise pour communiquer des renseignements à caractère personnel ou financier et demander conseil. Les avis et conseils sont confidentiels, mais ils peuvent être rendus publics soit par le sénateur concerné, soit par le conseiller sénatorial en éthique, à la demande de celui-ci.

5. CONCLUSION

L'expérience des vingt dernières années atteste que les quatre grands fondements du régime canadien de déontologie parlementaire sont efficaces pour rehausser le niveau d'intégrité des parlementaires. Même si comparativement à d'autres pays, le Canada a beaucoup tardé avant de légiférer sur des règles de conduite, les efforts déployés d'un bout à l'autre du pays depuis vingt ans ont, dans la plupart des cas, remarquablement bien réussi à prévenir les scandales imputables à de graves conflits d'intérêts. C'est particulièrement vrai dans les provinces qui sont à l'origine du modèle canadien de déontologie parlementaire et qui ont la plus longue expérience du poste de commissaire à l'éthique indépendant, en l'occurrence l'Ontario, la Colombie-Britannique et l'Alberta. En général, les parlementaires de ces provinces n'ont pas eu le déshonneur de se voir accusés de sérieux conflits d'intérêts.

En 2005, Ian Greene, professeur à l'Université York, a publié les résultats d'une étude comparative réalisée par le Centre for Practical Ethics sur le nombre de cas de

conflits d'intérêts qui ont été déclarés dans les assemblées législatives des provinces et des territoires avant et après la création des postes indépendants de commissaire à l'éthique. Ses conclusions sont intéressantes, et je les reproduis textuellement : d'abord, « il y a eu une baisse considérable du nombre de reportages dans les médias sur des cas de conflit d'intérêts après la création des postes de commissaire à l'éthique ». Ensuite, « on a assisté à une baisse encore plus considérable du nombre de cas avérés dans la plupart des provinces et territoires ».

Les conclusions de M. Greene sont d'autant plus révélatrices que, « contrairement à ce qui se passait avant la création des postes de commissaire, il existe maintenant un moyen rapide et crédible de résoudre les allégations de conflit d'intérêts », ce qui encourage à porter plainte. Pourtant, ajoute-t-il, « on observe une nette réduction du temps d'antenne accordé à des cas de conflit d'intérêts à la radio et à la télévision et du nombre de chroniques qui y sont consacrées dans la presse écrite ». Ces résultats en disent long sur le succès du régime canadien de déontologie parlementaire des vingt dernières années et tendent à montrer que les règles de conduite et les mécanismes existants constituent une assise solide. À terme, cela devrait rehausser la confiance du public dans l'appareil politique et dans le gouvernement en général.

Le modèle canadien est encore jeune et continue d'évoluer, mais il y a quand même lieu de souligner que certains pays qui nous servent souvent de point de comparaison en matière parlementaire se sont eux-mêmes intéressés à notre expérience et, dans certains cas, s'en sont inspirés. Au cours des dix dernières années, bien des pays ont entrepris de refondre leurs règles de déontologie parlementaire, et il n'est pas rare qu'ils aient opté pour des systèmes comportant un ou plusieurs des quatre éléments du régime canadien.

Même nos voisins américains ont repris certains éléments du modèle canadien. En mars 2008, la Chambre des représentants a adopté une loi (H. Res. 895) pour consolider l'application des règles de déontologie au Congrès grâce à la création d'un nouveau commissariat à l'éthique composé d'un groupe de six personnes de l'extérieur du Congrès. Selon la Présidente de la Chambre des représentants, Nancy Pelosi, « cette mesure contribuera à renforcer la responsabilisation et la transparence dans le processus d'application des règles d'éthique parce que, pour la première fois dans l'histoire, les allégations de dérogation à l'éthique seront examinées en toute indépendance par des personnes qui ne sont pas membres du Congrès ». Jusque-là, en effet, le système en vigueur à la Chambre des représentants était entièrement laissé à la discrétion des pairs et reposait sur un examen en comité. Les membres de la Chambre s'étaient toujours vigoureusement opposés à l'idée d'une forme de réglementation indépendante et apolitique en matière d'éthique comme celle qui s'est imposée au Canada dans les vingt dernières années.

Le Canada est maintenant considéré comme un chef de file mondial en matière de déontologie parlementaire, mais nous devons éviter de nous reposer sur nos lauriers. Les codes de déontologie et les modèles institutionnels ne sont pas statiques et doivent être révisés périodiquement à mesure que les attentes du public évoluent à l'égard de la conduite des parlementaires et que nous tirons un enseignement des cas de conflit

d'intérêts vécus ici et ailleurs. Au surplus, les Canadiens s'attendent à des normes de conduite toujours plus rigoureuses pour les parlementaires et les titulaires de charge publique.

ANNEXE A

Bureaux des commissaires à l'éthique indépendants au Canada*

	Date de création	Déclaration annuelle	Rencontre annuelle	Registre public	Principes énoncés dans le Code**
Ontario	1988	Oui	Exigée par la loi	Oui	Oui
Colombie-Britannique	1990	Oui	Exigée par la loi	Oui	Non
Nouvelle-Écosse	1991	Oui	Non exigée	Oui	Oui
Alberta	1992	Oui	Exigée par la loi	Oui	Oui
Terre-Neuve-et-Labrador	1993	Oui	À la discrétion du commissaire	Oui	Non
Saskatchewan	1994	Oui	Consultation exigée	Oui	Non
Québec	1996	Non	Non exigée	Non	Non
T. N.-O.	1998	Oui	Exigée par la loi	Oui	Oui
Î.-P.-É.	1999	Oui	Exigée par la loi	Oui	Non
Nouveau-Brunswick	2000	Oui	Exigée par la loi	Oui	Non
Nunavut	2000	Oui	Exigée par la loi	Oui	Oui
Manitoba	2002	Oui	Exigée par la loi	Oui	Non
Yukon	2002	Oui	Non exigée	Oui	Non
Chambre des communes	2004	Oui	À la discrétion du commissaire	Oui	Oui
Sénat	2005	Oui	À la demande du conseiller sénatorial en éthique	Oui	Oui

* Toutes les assemblées législatives ont un commissaire indépendant et des règles ou un code de conduite.

**Aussi désignés comme le préambule ou l'objet.

ANNEXE B

Régimes de déontologie parlementaire dans des démocraties semblables

	Commissaire indépendant	Date de création	Règles de conduite	Rencontre annuelle	Déclaration publique
Australie • Sénat • Chambre des représentants	Non Non	s/o s/o	Non Non	Non Non	Oui Oui
Canada • Sénat • Chambre des communes	Oui Oui	2005 2004	Oui Oui	Oui Oui	Oui Oui
France • Sénat • Assemblée nationale	Commissaire unique	1995	Non	Non	Non
Royaume-Uni • Chambre des lords • Chambre des communes	Non Oui	s/o 1995	Oui Oui	Non Non	Oui Oui
États-Unis • Sénat • Chambre des représentants	Non Non	s/o s/o	Oui Oui	Non Non	Non Non

ANNEXE C

Principales règles de déontologie du Code régissant les conflits d'intérêts des sénateurs

- Dans l'exercice de ses fonctions parlementaires, le sénateur ne peut agir de façon à favoriser ses **intérêts personnels** ou ceux d'un membre de sa famille, ou encore, d'une façon irrégulière, ceux de toute autre personne ou entité (article 8).
- Le sénateur ne peut se prévaloir de sa charge pour **influencer** la décision d'une autre personne de façon à favoriser ses intérêts personnels ou ceux d'un membre de sa famille, ou encore, d'une façon irrégulière, ceux de toute autre personne ou entité (article 9).
- Le sénateur qui obtient des **renseignements** qui ne sont pas généralement à la disposition du public ne peut les utiliser pour favoriser ses intérêts personnels ou ceux d'un membre de sa famille, ou encore, d'une façon irrégulière, ceux de toute autre personne ou entité (article 10).
- Lorsque le sénateur assiste à l'étude d'une question dont le **Sénat** ou un **comité** dont il est membre est saisi, il est tenu de **déclarer**, verbalement ou par écrit, la nature générale des intérêts personnels que lui-même ou un membre de sa famille a dans cette question et qui pourraient être visés (article 12). Le sénateur **ne peut prendre part** au débat, il **ne peut voter**, mais il peut s'abstenir (articles 13 et 14).
- Le sénateur et les membres de sa famille ne peuvent accepter de **cadeaux** ou d'autres **avantages** qui pourraient raisonnablement être considérés comme ayant un rapport avec la charge du sénateur, sauf s'ils sont permis par le Code. Les cadeaux et autres avantages ainsi que les voyages parrainés qui sont acceptables en vertu du Code doivent être déclarés au conseiller sénatorial en éthique si leur valeur excède 500 \$ (articles 17 et 18) et ils doivent aussi être déclarés publiquement en vertu de l'alinéa 31(1)i).
- Le sénateur ne peut être partie à un **contrat**, ou avoir des intérêts dans une société qui a des contrats, **avec le gouvernement fédéral** qui lui procure un avantage, sauf si le conseiller sénatorial en éthique lui en donne expressément l'autorisation (articles 20-26).
- Le sénateur doit **déclarer** tous les ans ses intérêts personnels au conseiller sénatorial en éthique, qui établit ensuite un résumé public des renseignements exigés par le Code (articles 27-34).
- Le sénateur doit déclarer au conseiller sénatorial en éthique tout **changement important** des renseignements contenus dans sa déclaration confidentielle, dans le délai prescrit (paragraphe 28(4)).
- Le sénateur est tenu de collaborer avec le conseiller sénatorial en éthique dans toute **enquête** (paragraphe 44(12)).