



CHAMBRE DES COMMUNES
HOUSE OF COMMONS
CANADA

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

ETHI • NUMÉRO 070 • 1^{re} SESSION • 41^e LÉGISLATURE

TÉMOIGNAGES

Le lundi 18 mars 2013

—
Président

M. Pierre-Luc Dusseault

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

Le lundi 18 mars 2013

• (1530)

[Français]

Le président (M. Pierre-Luc Dusseault (Sherbrooke, NPD)): À l'ordre, s'il vous plaît.

Bienvenue à la 70^e séance du Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique.

Dans le cadre de notre étude concernant la Loi sur les conflits d'intérêts, nous recevons M. Dodek, qui est professeur à l'Université d'Ottawa à la Section de common law.

Comme d'habitude, 10 minutes seront accordées pour la présentation et il y aura ensuite une période de questions et de réponses. Le tout va durer environ une heure. Comme vous avez pu le constater à la lecture de l'ordre du jour, il y aura d'autres témoins un peu plus tard.

Sans plus tarder, je vais laisser la parole à M. Dodek pour qu'il nous livre sa présentation.

Monsieur Dodek, je vous remercie d'être parmi nous.

M. Adam Dodek (professeur, Section de common law, Université d'Ottawa): Monsieur le président, membres du comité, je vous remercie de me donner l'occasion de m'adresser à vous aujourd'hui.

[Traduction]

Je prie le comité de m'excuser de n'avoir pu donner suite à son invitation précédente. J'ai malheureusement été malade, mais je vais vous faire grâce des détails.

[Français]

Aujourd'hui, mon témoignage sera en anglais. J'essaierai de répondre à vos questions en anglais ainsi qu'en français.

[Traduction]

Mon témoignage d'aujourd'hui va s'articuler autour de trois recommandations principales. Premièrement, il faut modifier la Loi sur les conflits d'intérêts afin de codifier certaines dispositions des lignes directrices exposées dans le document *Un gouvernement responsable: Guide du ministre et du ministre d'État*. Deuxièmement, il convient de changer les sanctions que peut imposer le commissaire aux conflits d'intérêts. Troisièmement, il faut établir clairement les délais impartis pour se conformer aux différentes dispositions de la loi et faire connaître publiquement les noms des titulaires de charge publique qui n'ont pas respecté ces délais.

Avant d'aborder ces aspects, j'aimerais vous donner un aperçu du bagage d'expérience qui me permet de témoigner devant vous aujourd'hui dans le cadre de votre examen de la Loi sur les conflits d'intérêts. Comme le président du comité vient de vous le dire, je suis professeur à la section common law de la Faculté de droit de

l'Université d'Ottawa. Je suis membre du groupe du droit public de notre faculté et mes recherches portent principalement sur deux domaines: le droit public et le gouvernement; et l'éthique dans la profession juridique y compris la déontologie judiciaire. J'ai notamment écrit à propos de l'éthique au sein du gouvernement, surtout pour ce qui est des avocats. Il va de soi que le sujet à l'étude aujourd'hui est relié à mes deux domaines d'expertise.

Avant mon entrée dans le milieu universitaire, j'ai été membre du personnel politique pendant trois années en Ontario, soit de 2003 à 2006. J'ai d'abord été conseiller principal en politique puis chef de cabinet pour le procureur général de l'Ontario. À ce titre, j'étais assujéti à certaines dispositions touchant les conflits d'intérêts et je relevais du commissaire aux conflits d'intérêts alors en poste. En ma qualité de chef de cabinet, j'avais des interactions fréquentes avec le Bureau du commissaire à l'intégrité de l'Ontario au nom du procureur général qui, comme tous les autres députés et ministres provinciaux, devait respecter les dispositions de la Loi sur l'intégrité des députés. Je crois d'ailleurs que vous avez reçu la commissaire à l'intégrité actuellement en fonction, Lynn Morrison, avec laquelle j'étais souvent en contact pendant ces années-là.

En 2009, j'ai eu l'occasion de travailler comme conseiller en recherche pour l'Institut d'administration publique du Canada dans le cadre d'un projet financé par l'ACDI qui s'intitulait Déploiements pour le développement démocratique. Sous la supervision de l'ancienne sous-ministre Mary Gusella, j'ai travaillé à un projet de réforme juridique en Tanzanie qui portait notamment sur les conflits d'intérêts au sein du gouvernement. Notre équipe a analysé les dispositions sur les conflits d'intérêts dans les différentes administrations canadiennes, aux États-Unis, dans des pays asiatiques et africains ainsi qu'au sein des Nations Unies et de l'OCDE.

Sur ce, j'aimerais maintenant vous parler de mes recommandations.

Premièrement, je recommande que la loi soit modifiée de manière à codifier certaines dispositions des lignes directrices incluses dans le document *Un gouvernement responsable: Guide pour le ministre et le ministre d'État*. Des événements récents nous ont démontré qu'il est nécessaire de modifier cette loi afin d'interdire expressément aux titulaires de charge publique de communiquer avec une cour de justice ou un tribunal quasi-judiciaire pour essayer de défendre les intérêts d'un particulier.

En vertu de l'article 9 de la loi, il est interdit à un titulaire de charge publique de se prévaloir de ses fonctions officielles pour essayer d'influencer la décision d'une autre personne. Comme vous le savez, la commissaire a considéré — à juste titre, selon moi — que cette disposition interdisait aux titulaires de charge publique d'écrire des lettres au nom de particuliers afin d'appuyer leurs revendications devant un tribunal quasi-judiciaire. Dans une ordonnance exécutoire à ce sujet, la commissaire a cité des dispositions du document *Un gouvernement responsable*. Ce document renferme quelques-unes des interdictions les plus importantes s'appliquant aux ministre et aux ministre d'État du point de vue juridique, constitutionnel et éthique. Il n'a cependant pas force de loi. Comme son nom l'indique, c'est seulement un guide. Je recommande donc que la loi soit modifiée de façon à indiquer clairement, tout d'abord, qu'il est absolument interdit à tout titulaire de charge publique d'intervenir ou de tenter d'intervenir au nom de qui que ce soit dans toute instance judiciaire et, deuxièmement, qu'il est interdit à tout titulaire de charge publique d'intervenir ou de tenter d'intervenir au nom de qui que ce soit dans toute procédure quasi-judiciaire.

• (1535)

Pour ce qui est des instances quasi judiciaires, je crois que les lignes directrices sont extrêmement détaillées, et je recommanderais simplement aux membres du comité d'en prendre connaissance.

En ce qui a trait à l'ingérence ou à la tentative d'ingérence dans les affaires juridiques, je sens la nécessité d'apporter quelques précisions en raison de certains commentaires formulés à la suite de la démission récente d'un ministre d'État qui avait fourni des références personnelles à la Cour canadienne de l'impôt au nom de l'un de ses commettants. Notre régime gouvernemental n'est pas fondé sur une séparation formelle des pouvoirs, comme c'est le cas aux États-Unis. Nous avons certes toutefois une délimitation stricte entre le pouvoir judiciaire et les autres secteurs de l'appareil gouvernemental. Exception faite des renvois aux tribunaux, le pouvoir exécutif ou législatif ne peut absolument pas dicter aux instances judiciaires ce qu'elles ont à faire. L'histoire nous a démontré qu'une telle prise de contrôle du pouvoir exécutif sur les tribunaux est souvent à l'origine d'un régime tyrannique comme en font foi les événements récents au Pakistan, au Zimbabwe, en Égypte et ailleurs.

Au Canada, nous tirons fierté de notre appareil judiciaire résolument indépendant qui s'est gagné le respect des Canadiens et des citoyens de toute la planète. Il nous incombe donc de veiller à ne pas miner cette confiance de la population à l'égard de nos instances judiciaires indépendantes. Les titulaires de charge publique exercent les pouvoirs que la population leur a confiés. Il va de soi qu'ils ne devraient aucunement s'ingérer dans le fonctionnement de l'appareil judiciaire pour le compte de qui que ce soit. Contrairement à ce qu'ont dit certains journalistes, je ne pense pas que l'on puisse affirmer qu'il n'y a pas vraiment de problème, car cela ne fait de tort à personne. Il s'agit ici de protéger l'intégrité du pouvoir judiciaire, mais aussi du pouvoir exécutif. J'estime que c'est un objectif beaucoup trop important pour que l'on s'en remette uniquement à des lignes directrices émises par le pouvoir exécutif. Cette interdiction absolue de s'ingérer dans les affaires judiciaires devrait être enchâssée dans la Loi sur les conflits d'intérêts.

Deuxièmement, je recommande que l'on supprime les dispositions de la loi traitant des sanctions pécuniaires administratives. Je crois que le montant actuel de 500 \$ est tout à fait insuffisant compte tenu de l'importance des agissements visés par la loi. Avec des sanctions aussi faibles, on risque d'envoyer le message que les conflits d'intérêts et les comportements contraires à l'éthique ne sont pas plus

graves qu'un stationnement en zone interdite, ou disons plutôt qu'un excès de vitesse.

Je ne préconise pas une majoration des sanctions pécuniaires administratives à un niveau qui serait davantage à la mesure des infractions visées, et que je fixerais pour ma part à au moins 10 000 \$, car je craindrais que cela mène à une judiciarisation accrue de la loi. Bien que je sois moi-même avocat et professeur de droit, je ne suis pas ici aujourd'hui pour chercher de nouveaux débouchés d'emploi pour nos étudiants. J'estime plutôt que les sanctions les plus sévères à la disposition de la commissaire découlent de son autorité morale et de son pouvoir de condamner les contrevenants. J'aimerais donc que la loi soit modifiée de manière à accroître les pouvoirs de la commissaire sous deux aspects distincts. Premièrement, elle devrait pouvoir servir une réprimande formelle à un titulaire de charge publique qui enfreint une disposition de la loi. Deuxièmement, elle devrait être autorisée à transmettre copie de toute décision prise concernant un titulaire de charge publique au ministre responsable ou, dans le cas où c'est un ministre ou un secrétaire parlementaire qui est en cause, au premier ministre, en exigeant que le ministre ou le premier ministre lui réponde quant aux mesures que l'on entend prendre dans un délai prescrit pour donner suite à l'infraction commise.

Enfin, je recommande que la loi soit modifiée de façon à obliger la commissaire à rendre publics les noms de ceux qui ne se sont pas conformés aux différentes dispositions de la loi touchant la présentation de rapports. Dans son rapport annuel de 2011-2012, la commissaire a indiqué qu'au cours de l'exercice précédent, 53 des 299 nouveaux titulaires de charge publique principaux n'avaient pas soumis leurs rapports confidentiels dans le délai de 60 jours qui est prévu. C'était encore plus que lors de l'exercice précédent. La commissaire a le pouvoir d'imposer des sanctions pécuniaires administratives en pareil cas, mais elle hésite à le faire, comme on peut bien le comprendre. La loi devrait donc être modifiée de manière à obliger toute instance ou personne procédant à la nomination d'un titulaire de charge publique d'en aviser la commissaire dans un délai de sept jours. Je recommande en outre que l'on modifie la loi pour obliger la commissaire à rendre publics les noms de ces titulaires de charge publique qui ne se conforment pas aux délais prévus dans la loi. Je crois bien que les médias et les députés de l'opposition s'intéresseraient vivement à une telle liste de la honte. C'est du moins ce que j'espérerais.

• (1540)

Je crois qu'un processus semblable inciterait fortement tous les titulaires de charge publique à respecter les délais fixés par la loi. À ce titre, je peux certes vous parler de ma propre expérience en tant qu'avocat relevant du Barreau du Haut-Canada, lequel publie dans la revue *Ontario Reports* une liste des avocats sous le coup d'une suspension administrative pour ne pas avoir acquitté leurs droits d'exercice dans les délais impartis. Cette revue est distribuée gratuitement chaque semaine aux 44 000 avocats ontariens.

Lorsque j'étais chef de cabinet du procureur général de l'Ontario, l'avocat le plus important de la province, il y a un cauchemar qui me hantait sans cesse. J'oubliais de payer les droits du ministre et son nom figurait sur la liste. Je savais que si ce rêve devait se concrétiser, j'allais me retrouver sans emploi.

L'intégration d'une mesure similaire dans la Loi sur les conflits d'intérêts inciterait sans doute davantage les titulaires de charge publique à se conformer aux dispositions dans les délais prévus.

Je vous remercie et je me ferai un plaisir de répondre à vos questions.

[Français]

Le président: Je vous remercie de votre présentation.

Nous allons maintenant passer aux questions.

Monsieur Angus, vous disposez de sept minutes.

[Traduction]

M. Charlie Angus (Timmins—Baie James, NPD): Merci, monsieur Dodek, de votre comparution.

Je trouve tout cela fort intéressant et je crois que certaines de vos recommandations pourraient soulever la controverse.

Je ne sais pas si nous devrions vraiment parler d'une « liste de la honte » comme vous le suggérez, mais il s'agit de faire le nécessaire pour que les gens prennent ces dispositions au sérieux, qu'ils comprennent qu'il ne s'agit pas d'une simple formalité et qu'ils ont effectivement des comptes à rendre. Est-ce que vous proposez que cette mesure s'ajoute aux sanctions pécuniaires administratives? Ou estimez-vous que c'est un mécanisme qui serait plus efficace pour inciter les gens à respecter la loi?

M. Adam Dodek: Je pense que ce serait un meilleur système que le régime actuel des sanctions pécuniaires administratives. Comme je le disais dans mon exposé, je ne suis pas favorable à un régime semblable. À mon avis, une sanction de 500 \$ est tout à fait insuffisante compte tenu de la gravité des questions en cause, ce qui nous laisse le choix entre deux possibilités.

Différents témoins, y compris les représentants de l'Association du Barreau canadien, sont intervenus en faveur de sanctions pécuniaires plus rigoureuses. Je ne suis pas d'accord, car je craindrais que cela crée un environnement plus conflictuel entre les titulaires de charge publique et le bureau de la commissaire. Je crois plutôt que d'autres formes de sanctions ou de mesures incitatives pourraient permettre l'atteinte des mêmes objectifs de façon plus efficace.

M. Charlie Angus: Voici l'un des problèmes avec lesquels nous devons composer. Nous avons le guide sur le gouvernement responsable. Nous avons le code. Il y a aussi le code pour les députés. Il y a également les règles du commissariat au lobbying. Nous avons en outre le code de Mme Dawson. Tous ces codes ne sont pas toujours au diapason et on nous dit que nous devrions les harmoniser. Mais il y a lieu de nous demander comment nous devrions procéder pour ce faire. Faut-il les harmoniser de manière à les rendre plus sévères ou moins rigoureux?

J'ai suivi avec beaucoup d'intérêt le témoignage de Mme Shepherd qui nous a parlé de son rapport de 2010 sur les activités de lobbying de Michael McSweeney et Will Stewart. Elle a conclu que les deux lobbyistes avaient contrevenu à la règle 8 en plaçant une ministre dans une situation de conflit d'intérêts apparent. Mme Dawson a jugé pour sa part qu'ils n'avaient rien fait de répréhensible en organisant une activité de financement pour la ministre, car celle-ci n'avait rien reçu personnellement. Il n'y avait donc aucun problème.

Comment devrions-nous composer avec ces interprétations divergentes d'une même situation par la commissaire au lobbying et la commissaire à l'éthique?

M. Adam Dodek: Je conviens avec vous qu'il peut être difficile, assurément pour la commissaire, d'administrer simultanément différents textes de loi, y compris celle sur les conflits d'intérêts que vous étudiez et le code d'éthique pour les députés. La situation se complique lorsqu'une autre personne intervient pour administrer la Loi sur le lobbying et les règles d'enregistrement des lobbyistes. Je crois qu'il serait préférable d'harmoniser toutes ces dispositions en les regroupant dans un même texte de loi. On pourrait cependant y

trouver des critères variables en fonction des personnes visées, ce qui est tout à fait compréhensible.

Dans le cas dont vous parlez, il n'est pas facile d'expliquer à un citoyen comment il est possible, relativement à un même événement, de considérer qu'un lobbyiste a enfreint la loi, mais que la ministre n'a rien fait de répréhensible. Je ne connais pas les détails de cette affaire et je ne vais certes pas me permettre de juger le lobbyiste ou la ministre en cause, mais je pense qu'il est très difficile pour les gens de comprendre comment une telle chose est possible.

Dans un souci de saine gouvernance et compte tenu de votre devoir de légiférer dans l'intérêt public, j'estime que plus les dispositions seront claires, mieux le public s'en portera. Et si elles pouvaient toutes se retrouver au sein d'un même texte de loi, ce serait encore mieux.

• (1545)

M. Charlie Angus: Vous avez piqué ma curiosité en parlant de l'article 9, car nous avons eu d'importantes divergences d'opinions quant aux obligations des ministres et des titulaires de charge publique qui souhaiteraient écrire aux instances quasi judiciaires ou s'ingérer dans leur fonctionnement. Le ministre Duncan vient tout juste de démissionner à la suite de gestes semblables. Le ministre Flaherty a été pointé du doigt par la commissaire. Pour certains de mes collègues, c'est un comportement tout à fait normal pour un député.

Quelle est l'importance de ce code? Dans quelle mesure pouvons-nous ainsi laisser les gens l'interpréter en déterminant que ce qui est bon pour l'un ne l'est pas nécessairement pour l'autre? S'agit-il d'un principe fondamental que les membres du cabinet devraient respecter?

M. Adam Dodek: Je crois que c'est effectivement un principe fondamental. J'estime que le premier ministre l'a établi comme tel pour les ministres et les ministres d'État dans le guide *Un gouvernement responsable*, comme certains de ses prédécesseurs l'avaient fait avant lui. Je juge préférable d'inscrire ces principes ou ces dispositions dans la loi, plutôt que de s'en remettre à de simples lignes directrices.

Le principe de la non-ingérence ou de l'apparence de non-ingérence dans les affaires judiciaires ne date certes pas d'hier au Canada. Depuis plusieurs décennies, des ministres de diverses allégeances politiques ont dû subir de graves conséquences pour avoir contrevenu à ces dispositions.

C'est la raison pour laquelle je suis d'avis que ce principe devrait être formulé expressément dans la Loi sur les conflits d'intérêts.

M. Charlie Angus: Vous êtes donc favorable aux dispositions incluses dans le guide *Un gouvernement responsable*, mais vous estimez qu'elles devraient plutôt figurer directement dans la loi.

M. Adam Dodek: Tout à fait.

M. Charlie Angus: Y a-t-il des éléments particuliers qui ne sont pas inclus dans la loi actuelle mais que vous jugeriez bon d'y retrouver?

M. Adam Dodek: Le guide *Un gouvernement responsable* est un très long document qui renferme de nombreuses dispositions. J'ai choisi de concentrer mon attention sur deux d'entre elles, soit celles traitant de la non-ingérence des ministres et des ministres d'État dans les affaires judiciaires et les instances quasi judiciaires. On trouve dans le guide des explications très détaillées concernant les agents et les procédures quasi judiciaires, des éléments qui relèvent généralement d'un autre ministre.

J'ai voulu parler de l'importance de la non-ingérence dans les affaires judiciaires parce que bien des gens... Je ne l'ai certes pas entendu de la bouche de représentants élus, mais dans la blogosphère ou la twittosphère, ou encore dans les médias, certains ont fait valoir que la dernière chose qu'un député ou encore qu'un ministre d'État ou un ministre devrait faire, c'est d'intervenir auprès d'un tribunal, car nos tribunaux se distinguent par leur grande indépendance. Certains soutiennent qu'il n'y a pas lieu de s'inquiéter, car aucun tort n'a été causé. Le juge va simplement mettre de côté la lettre que lui envoie le ministre. C'est en fait la personne en cause qui pourrait en souffrir.

J'estime pour ma part que le simple citoyen vous considère à juste titre comme les responsables de l'exercice du pouvoir public à Ottawa. C'est assurément ce que je peux constater chez mes étudiants, et je pense que bon nombre de Canadiens ne font pas nécessairement la distinction entre les intervenants des différents organes du gouvernement. Bien des Canadiens ont malheureusement tendance à croire qu'il y a une forme d'entraide entre les agents du gouvernement ou les membres des différents partis politiques, ou que les juges vont venir en aide au gouvernement, notamment. C'est pourquoi j'estime cette interdiction nécessaire, car il faut établir très clairement la distinction entre les fonctions du pouvoir exécutif — celles des ministres et des ministres d'État — et les fonctions du pouvoir judiciaire.

• (1550)

[Français]

Le président: Merci.

Je vais maintenant céder la parole à M. Carmichael pour sept minutes.

[Traduction]

M. John Carmichael (Don Valley-Ouest, PCC): Merci, monsieur le président. Bon après-midi, monsieur Dodek.

Pour revenir à ce que vous avez dit sur le guide et sur les deux dispositions relatives à la non-ingérence, diriez-vous que la définition actuelle est trop vague et qu'on pourrait résoudre le problème en la simplifiant ou en la rendant plus précise, mieux définie?

M. Adam Dodek: Je ne sais pas si cela résoudrait nécessairement le problème.

M. John Carmichael: Permettez-moi de me reprendre. Une définition plus précise ne résoudrait peut-être pas le problème, mais elle permettrait aux personnes touchées de mieux comprendre les définitions et les lignes directrices.

M. Adam Dodek: Oui, je crois que la loi devrait donner un avertissement clair aux titulaires de charge publique, particulièrement aux ministres et aux ministres d'État, sur le type de comportements qui les place en situation de conflit d'intérêts. Donc ce qui s'observe en ce moment et ce qui se dégage de certaines décisions de la commissaire, c'est que certains comportements seraient considérés comme interdits en vertu des lignes directrices. En gros, elle a donc précisé la définition qu'on trouve à l'article 9 de la Loi sur les conflits d'intérêts en la citant dans ses décisions.

Je dirais que les premiers ministres considèrent que certaines activités constituent un conflit d'intérêts depuis au moins 20 ou 30 ans, selon les instructions qu'ils donnent à leurs ministres et à leurs ministres d'État. Il serait donc clairement temps, 20 ou 30 ans plus tard, de décrire explicitement ces activités et de les interdire dans la loi.

M. John Carmichael: Je crois que c'est manifestement la responsabilité qui nous incombe dans l'examen de cette loi; nous devons veiller à mieux orienter nos membres, à leur donner de meilleures lignes directrices, de meilleurs guides, pour les aider à faire leur travail convenablement, sans confusion, et c'est en partie ce qui me préoccupe.

Je me demande s'il y a d'autres définitions de la loi qui vous semblent simplement trop générales ou pas assez précises, d'après votre examen, et auxquelles nous devrions porter attention?

M. Adam Dodek: Il n'y a aucune disposition particulière qui me vienne à l'esprit, mais je dirais qu'il faut avant tout que la loi décrive les activités interdites, de manière à ce que les titulaires de charge publique en soient bien avisés. Beaucoup d'entre eux sont nommés par le gouvernement et le conseil et beaucoup n'ont jamais auparavant été titulaires d'une charge publique, ils ne connaissent donc peut-être pas bien le genre de lignes directrices qui s'appliquent aux ministres et aux ministres d'État. Je crois que cela aiderait les titulaires de charge publique. Cela aiderait la commissaire, et cela aiderait le public à avoir confiance en l'éthique gouvernementale.

M. John Carmichael: Sur le même sujet, y a-t-il d'autres pays dont nous pourrions nous inspirer ou auxquels nous pourrions porter attention, à votre connaissance, qui se sont dotés de dispositions qui pourraient nous porter à réfléchir?

M. Adam Dodek: Je sais que vous avez reçu la commissaire à l'intégrité de l'Ontario, de même que le commissaire de la Colombie-Britannique, qui sont venus vous entretenir de leurs expériences et des divers degrés de détails qu'on trouve dans leurs lois. Je sais à coup sûr, d'après les recherches que j'ai réalisées sur le régime des États-Unis, que la loi américaine est extrêmement détaillée et qu'elle prévoit des sanctions que je qualifierais de très sévères. Je crois qu'il vaut la peine de se pencher sur le modèle des États-Unis, pas nécessairement pour en reproduire toutes les dispositions, mais je favorise vivement une analyse comparative pour trouver des idées et nous demander si nous faisons ce qu'il faut pour telle ou telle disposition.

M. John Carmichael: Très bien, je vous remercie.

Vous avez lancé l'idée de remplacer les peines financières administratives actuelles par des peines ou des sanctions plus sévères et vous avez indiqué quelle orientation ces peines devraient prendre. Concernant les peines financières, y a-t-il une limite qu'il serait déraisonnable de dépasser ou y a-t-il une fourchette qui devrait être considérée comme raisonnable dans notre réflexion pour orienter les décisions finales que nous devons prendre?

• (1555)

M. Adam Dodek: Comme je l'ai déjà dit, dans l'ensemble, je ne suis pas très fervent de l'idée d'imposer des peines administratives financières. Différentes personnes vous ont fait part de leur opinion sur la fourchette qui leur semblerait appropriée et les raisons pour lesquelles elles sont en faveur de peines administratives financières. Selon moi, quel que soit le barème, une peine de 500 \$ est évidemment trop basse. Si je me fie encore une fois à l'expérience des États-Unis, où les amendes et les sanctions sont très élevées, je crains qu'on crée une structure légaliste et antagoniste. D'après mon expérience, en Ontario, et ce que je vois dans d'autres régimes, je crois qu'il faut éviter de créer un régime qui ne ferait que créer un poste de commissaire à l'éthique ou aux conflits d'intérêts, qui ne serait qu'un autre chargé de la réglementation. Dans ce genre de régime, les titulaires de charge publique doivent entretenir avec cette personne le même genre de relation que celle que les sociétés publiques entretiennent avec la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario ou l'Alberta Securities Commission.

Si le but de la Loi sur les conflits d'intérêts, qui faisait à l'origine partie de la Loi fédérale sur la responsabilité, c'est d'accroître le degré de responsabilité dans l'exercice du pouvoir public et d'augmenter le sens de l'éthique chez les titulaires de charge publique, pour que le public fasse davantage confiance à ses agents publics, alors je crois qu'il y a d'autres solutions plus collaboratives et positives que d'imposer des amendes très lourdes aux personnes qui n'observent pas les règles.

[Français]

Le président: Merci.

Je cède maintenant la parole à M. Andrews pour sept minutes.

[Traduction]

M. Scott Andrews (Avalon, Lib.): Merci beaucoup, monsieur le président.

Adam, je vous souhaite la bienvenue parmi nous.

J'aimerais que nous parlions un peu du guide sur la responsabilité destiné aux ministres.

Un guide: c'est exactement ce que c'est. « Peut-être que je vais le suivre, peut-être que non. » Il n'a absolument aucun mordant. Je trouve assez amusant de lire dans ce guide que les ministres doivent répondre à toutes les questions qui leur sont posées au meilleur de leurs compétences à la Chambre des communes. Ils ne semblent pas respecter cette règle. Bien souvent, ils se lèvent pour parler des sujets qu'eux-mêmes souhaitent aborder.

Y a-t-il d'autres éléments de ce guide que nous devrions inscrire directement dans la loi plutôt que dans le guide?

M. Adam Dodek: Malheureusement, je n'ai pas apporté le guide avec moi et je ne me suis pas particulièrement penché sur la question. Il y a beaucoup de pratiques découlant de ce guide qui sont acceptées, par des gouvernements de diverses allégeances politiques, qui sont tellement admises que c'est presque une convention constitutionnelle qu'on pourrait inscrire dans la loi sans susciter de grand débat. Le principe de la non-ingérence dans les affaires judiciaires en est un exemple. Je m'excuse, mais je n'ai pas d'autres exemples à vous donner.

• (1600)

M. Scott Andrews: Au sujet de la non-ingérence dans les affaires judiciaires et quasi judiciaires, croyez-vous que ce principe s'applique à tous les députés, pas seulement aux ministres et aux cabinets?

M. Adam Dodek: Le problème que je vois dans ce principe, c'est qu'il y a une distinction à faire entre le rôle du député qui représente ses électeurs et le rôle d'un député qui assume une fonction de ministre, d'adjoint parlementaire ou de ministre d'État. Encore une fois, le public a de la difficulté à faire la distinction entre ces rôles. Les gens voient à juste titre dans un ministre qui assume la responsabilité d'un portefeuille une personne qui a aussi pour rôle de représenter une circonscription, une région géographique. Le fait qu'une personne utilise sa signature de député plutôt que sa signature de ministre ne règle en rien le problème. Je crois que parfois, il serait très bienvenu qu'un député puisse simplement dire à ses électeurs: « Vous savez, je suis désolé, j'aimerais beaucoup vous aider, mais je ne le peux pas. La loi m'interdit d'intervenir. »

Je crois que la plupart des députés savent probablement très bien que le fait d'écrire une lettre au nom d'un électeur à un tribunal quasi judiciaire, par exemple, n'aura probablement aucune incidence ou si peu. Le député pourrait même se retrouver dans le pétrin pour cela.

Je favoriserais probablement une interdiction encore plus vaste que celle qui s'applique en ce moment sous le régime du guide pour un gouvernement responsable.

M. Scott Andrews: Je crois que vous frappez en plein dans le mille parce que les gens ne font pas la différence entre un député et un ministre: ils voient les deux comme des politiciens. Les politiciens devraient savoir que le simple fait de ne pas inscrire le mot « ministre » avant leur nom et d'inscrire député juste après ne fait pas moins d'eux des ministres lorsqu'ils signent des lettres. Les gens ne font pas la distinction entre les deux. Ils ne la reconnaissent pas. Un ministre reste un ministre, qu'il l'inscrive ou non.

Vous avez mentionné la honte et la possibilité de hausser les amendes, puis vous avez dit espérer que le premier ministre réponde à la commissaire à l'éthique pour lui indiquer ce qu'il compte faire. Nous constatons qu'il n'y répond pas ni n'atteste en avoir pris connaissance quand elle porte quelque chose à son attention.

Comment peut-on obliger le premier ministre à prendre des mesures lorsque la commissaire à l'éthique porte une question à son attention?

M. Adam Dodek: Je proposerais que le ministre responsable du titulaire de charge publique visé (ou dans les cas des ministres de la Couronne, le premier ministre) soit tenu de fournir une réponse écrite à l'intérieur d'un délai donné à la commissaire et que cette réponse soit rendue publique.

La réponse du premier ministre ou du ministre pourrait être: « J'ai parlé avec le ministre visé. Il comprend qu'il a fait quelque chose de mal et il ne le fera certainement plus » ou...

M. Scott Andrews: C'est ce qui arrive en ce moment.

M. Adam Dodek: Je crois qu'ils ne sont pas tenus de fournir une réponse en ce moment. Si la réponse était obligatoire, il faudrait à tout le moins que la personne de qui relève le titulaire de charge publique se rende publiquement responsable à l'égard du titulaire de charge publique.

M. Scott Andrews: L'Association du Barreau a dit souhaiter un régime de sanctions différent et lui conférer une nature criminelle, de manière à ce que les politiciens doivent se plier aux mêmes exigences que n'importe quel autre fonctionnaire.

Est-ce que ce serait problématique ou envisageable, selon vous? La règle devrait être la même pour eux que pour tous les autres fonctionnaires, et il devrait être criminel de ne pas la respecter.

M. Adam Dodek: Je crois qu'il y a des activités pouvant être considérées comme des infractions à la Loi sur les conflits d'intérêts actuelle qui pourraient également constituer une infraction au Code criminel. La commissaire devrait peut-être simplement demander à la police de mener une enquête sur les incidents les plus graves.

Encore une fois, j'hésite à recommander de conférer à la Loi sur les conflits d'intérêts une nature plus criminelle ou quasi criminelle. Je crois que le mieux qu'on puisse faire pour favoriser un climat éthique dans l'exercice du pouvoir public, c'est d'appuyer les gens plutôt que de les punir.

On entend constamment le terme « infrastructure éthique » dans le contexte de l'administration des règlements ces temps-ci. Dans les cabinets juridiques comme dans les cabinets comptables, ou même dans les bureaux de fonctionnaires, on veut créer des structures qui favorisent l'éthique dans la prise de décisions et l'exercice du pouvoir. Je crois qu'il faudrait pour cela octroyer plus de ressources à la commissaire, pour qu'elle puisse faire davantage d'éducation, passer du temps en personne avec les titulaires de charge publique, émettre des opinions ou publier des avis d'interprétation sur ce qui constitue un conflit d'intérêts par application de l'article 9 de la loi, le but étant toujours d'indiquer aux titulaires de charge publique et au public comment interpréter la loi et comment éviter de se mettre en situation de conflit d'intérêts au regard de la loi.

Je sais que la commissaire fait déjà tout cela, mais il faudrait à mon avis lui donner le pouvoir d'en faire encore plus en vertu de la loi plutôt que de la rendre encore plus punitive.

• (1605)

[Français]

Le président: Je vous remercie.

Je cède maintenant la parole à M. Butt pour sept minutes.

[Traduction]

M. Brad Butt (Mississauga—Streetsville, PCC): Merci beaucoup, monsieur le président. Je remercie également M. Dodek d'être ici aujourd'hui.

Vous avez mentionné qu'avant d'être professeur, vous étiez chef du personnel du procureur général de l'Ontario. J'aimerais vous poser quelques questions sur les dispositions d'après-mandat et savoir ce que vous en pensez, parce que vous êtes passé par-là. Vous avez vécu ce genre de transition, non pas dans le contexte des règles fédérales, mais vous quittiez un poste de chef du personnel au sein d'un gouvernement. Si vous aviez été chef de cabinet d'un ministre fédéral, les dispositions d'après-mandat s'appliqueraient à vous.

Comment trouvez-vous les règles édictées par la loi actuelle? D'après ce que je comprends, dans la plupart des cas, pratiquement toute interaction avec le gouvernement est interdite pendant cinq ans, quel que soit le ministère dont vous releviez ou les fonctions que vous assumiez. Je crois que l'un des objectifs du comité au cours de l'examen quinquennal de la loi est de déterminer comment nous pouvons la rendre plus pertinente, plus efficace. Qu'avons-nous appris au cours des cinq dernières années, qu'avons-nous appris pour rendre la loi plus juste, plus forte et plus transparente?

Avez-vous des observations à faire sur l'après-mandat? Croyez-vous que les règles actuelles sont équilibrées ou auriez-vous des recommandations à présenter au comité?

M. Adam Dodek: J'aimerais commencer par situer mon cas personnel: j'ai quitté le gouvernement pour travailler dans une université. Il était donc très facile pour moi de quitter le milieu gouvernemental. Il y a peut-être une interdiction de contact avec le gouvernement d'un an en Ontario, mais je n'avais pas de contact avec le gouvernement.

À mon avis, l'interdiction de cinq ans est trop stricte, trop sévère. Je crois que malheureusement, au Canada, nous n'accordons pas beaucoup de valeur à la fonction publique. Nous n'accordons autant de valeur au fait de se porter candidat à une élection, d'être élu, de travailler au cabinet d'un ministre ou de travailler pour la fonction publique que d'autres pays. Il me semble difficile de convaincre de bons candidats de se présenter aux élections, de travailler au cabinet d'un ministre, de travailler dans la fonction publique.

Je crois qu'il faut interdire le lobbying de façon permanente lorsqu'un titulaire de charge publique a détenu des renseignements confidentiels ou a personnellement contribué à un dossier, mais les choses changent très vite au gouvernement, et le gouvernement est une très grosse machine, comme vous le savez très bien. Bref, l'idée selon laquelle une personne qui a travaillé pour un ministère jouirait d'un avantage injuste si elle exerçait du lobbying auprès d'un autre ministère me semble plus relever des apparences que de la réalité.

Cette interdiction de cinq ans est donc probablement bien trop générale et nous place en situation de déséquilibre lorsque nous voulons recruter de bons candidats pour une élection ou pour accepter une charge publique, parce que nous ne sommes pas justes envers ces personnes dans les règles qui régissent ce qu'elles peuvent faire lorsqu'elles quittent leur charge publique.

• (1610)

M. Brad Butt: Vous avez souligné que votre nouvel emploi se trouvait à l'université. Vous n'avez pas vraiment eu d'interaction directe avec le gouvernement provincial après avoir quitté cet emploi, mais faudrait-il interdire aux anciens titulaires de charge publique principaux de travailler pour des agents du Parlement que je qualifierais d'impartiaux?

Nous avons toujours de la difficulté à déterminer où nous pouvons travailler quand nous quittons le gouvernement. Y a-t-il des distinctions à faire? Le fait d'aller travailler pour une grande société de lobbying qui reçoit des contrats commerciaux est-il différent d'aller travailler pour une ONG ou de devenir consultant indépendant pour un organisme?

Pouvez-vous nous éclairer de votre perspective? Est-il possible de faire des distinctions ou est-ce tout simplement trop difficile? Est-il préférable que ce soit la règle? Vous avez dit que le délai de cinq ans était peut-être trop long. Supposons que la règle soit de deux ans, sans aucune autre précision: ce serait assez simple, non? Si le comité présente des recommandations de modification à la loi actuelle au gouvernement, croyez-vous que nous pouvons rédiger une loi de manière à faire la distinction entre les différents endroits où les titulaires de charge publique peuvent travailler après leur mandat au gouvernement?

M. Adam Dodek: C'est peut-être difficile, mais c'est possible. Encore une fois, je ne peux pas citer d'exemple, au pied levé, mais on pourrait certainement distinguer le lobbying, en général, auprès du gouvernement, et une limitation élargie ou plus longue de tout contact avec le ministère ou le bureau dans lequel le titulaire travaillait ou dont il était chargé.

M. Brad Butt: C'est probablement la dernière question que j'aurai le temps de poser, monsieur le président.

Je me rends bien compte que la loi vise certains titulaires de charge publique principaux; pas des simples députés comme moi, mais les ministres, les secrétaires parlementaires et d'autres. L'une des difficultés pour nous, c'est toute la question des cadeaux, celle des cadeaux qui conviennent et de leur valeur qui convient. M. Angus nous a parlé du grand nombre de boules à neige qu'il garde dans son bureau, et ainsi de suite. Nous avons tous de la difficulté à séparer ce qui est acceptable de ce qui ne l'est pas, à déterminer la valeur appropriée du cadeau. Ma situation de simple député est vraiment différente de celle d'un titulaire de charge publique principal, et ce n'est pas parce que je ne reçois pas beaucoup de cadeaux, ce qui n'est probablement pas étonnant.

Cela dit, la commissaire a proposé d'abaisser à peut-être 30 \$ la valeur à partir de laquelle on déclare les cadeaux acceptés, alors que le seuil actuel est de 200 \$. Vous avez mentionné une pénalité de 500 \$, et l'important n'est pas vraiment l'argent mais la déclaration et la publication. Avez-vous une opinion sur la question des cadeaux et leur valeur? Avez-vous des conseils pour le comité?

M. Adam Dodek: Bien sûr que j'en ai. D'abord, nous passons trop de temps à en parler. D'après mes observations de l'administration fédérale et, bien sûr, provinciale de l'Ontario, ce n'est pas un problème majeur. Je préférerais que le comité, que la loi et que la commissaire consacrent plus de temps à la prévention, à la création de l'infrastructure éthique, en quelque sorte, dont j'ai parlé.

Ensuite, je pense que la commissaire a reconnu un problème. La loi interdit aux titulaires de charge publique d'accepter des cadeaux destinés à influencer ou à tenter d'influencer sur leurs décisions, mais, dans une disposition différente, elle exige la déclaration des cadeaux dont la valeur cumulative excède 200 \$. En effet, par une espèce de confusion, de nombreux titulaires de charge publique pensent qu'ils peuvent accepter tout cadeau de moins de 200 \$ et qu'ils doivent déclarer tous ceux de plus de 200 \$. Pour ne pas déclarer ceux de plus de 200 \$, ils ne les accepteront pas, ce qui, d'après moi, n'est pas nécessairement l'intention ni l'objectif de la loi.

Enfin, je n'appuie pas la recommandation de la commissaire concernant la déclaration de tous les cadeaux de 30 \$ ou plus pour un certain nombre de raisons. L'une concerne un point...

•(1615)

[Français]

Le président: Monsieur Dodek, il vous reste 30 secondes.

M. Adam Dodek: Je vous remercie.

[Traduction]

Très rapidement, je ne crois pas en une bureaucratisation plus poussée de la loi ni en celle du travail des titulaires de charge publique, qui les obligerait à déclarer toutes les casquettes de baseball qu'ils acceptent, comme, je crois, M. Angus a dit, dans une séance précédente. Si j'invitais l'un d'entre vous ou un ministre à venir prononcer un discours à l'Université d'Ottawa et que je lui donnais une veste à capuche aux couleurs de l'établissement, je ne crois pas, non plus, qu'on pourrait honnêtement croire que ce cadeau influera sur ses décisions.

Pour ma part, je me contenterais d'abaisser la limite de 200 \$ à un montant plus raisonnable, mais pas 30 \$. À titre de comparaison, la limite légale aux États-Unis est de 100 \$, et le dollar canadien vaut autant que le dollar américain ou un peu plus.

[Français]

Le président: Je vous remercie de votre réponse.

Monsieur Boulerice, vous commencez la deuxième période de questions. Vous disposez de cinq minutes.

M. Alexandre Boulerice (Rosemont—La Petite-Patrie, NPD): Merci, monsieur le président.

En effet, s'il fallait dévoiler toutes les casquettes de baseball qu'on reçoit, je pense que notre collègue Peter Stoffer aurait quelques difficultés dans son bureau.

Monsieur Dodek, je vous remercie d'être avec nous aujourd'hui.

Dans une note intitulée *Conflicts of Interest and Ethics in Government*, qui pourrait se traduire en français par le titre « Conflit d'intérêts et gouvernement éthique », vous écriviez ceci à propos du modèle de la Colombie-Britannique:

[Traduction]

En Colombie-Britannique, la loi autorise le citoyen qui a des motifs raisonnables et probables de croire qu'on l'a enfreinte de demander au commissaire de faire enquête.

[Français]

Pensez-vous qu'une mesure semblable devrait également être mise en avant par le fédéral?

M. Adam Dodek: À mon avis, je pense que c'est une bonne idée de donner l'occasion ou le droit aux membres du public de déposer une plainte relativement à une activité d'un titulaire de charge publique si le commissaire pense que cette plainte répond à des critères raisonnables. En définitive, il s'agit de l'intérêt du public et de la confiance publique envers le sens de l'éthique du gouvernement.

M. Alexandre Boulerice: On veut éviter une congestion bureaucratique ou une multiplication de plaintes. Quelles mesures devraient être mises en place pour éviter des requêtes farfelues ou sans fondement?

M. Adam Dodek: Il doit y avoir un critère de caractère raisonnable pour que le commissaire puisse accepter une plainte d'un citoyen.

M. Alexandre Boulerice: Merci.

Dans une note que vous avez publiée et qui est intitulée *Conflict of Interest and Ethics in Government*, vous avez écrit ceci:

[Traduction]

En effet, la condamnation politique est la sanction la plus rigoureuse dont disposent les commissaires. Le député qui, d'après le commissaire, a enfreint la loi, peut devoir en payer le prix politique.

Nous sommes au courant. Nous nous en sommes effectivement servis.

[Français]

En vertu d'une loi de la Colombie-Britannique, le commissaire peut recommander qu'une amende de 5 000 \$ soit imposée. De plus — je reviens maintenant aux sanctions —, aux États-Unis, les gens qui sont reconnus coupables de conflit d'intérêts peuvent recevoir une amende ou même aller en prison.

Vous avez dit que les amendes actuelles de 500 \$ n'étaient pas très sérieuses puisque le montant n'était pas très élevé. Vous avez dit par la même occasion que vous ne croyez pas tellement à l'efficacité des sanctions pécuniaires ou des amendes. Cependant, vous suggérez qu'une réprimande formelle — c'est notre traduction — soit envoyée au Cabinet du premier ministre.

J'ai de la difficulté à comprendre exactement où vous voulez en venir. Pour moi, une réprimande formelle ressemble beaucoup à une note dans le cahier de mon enfant lorsqu'il se comporte mal à l'école et que le professeur veut me le faire savoir. Est-ce suffisant? Ne devrait-il pas y avoir des sanctions beaucoup plus sévères?

• (1620)

M. Adam Dodek: Je pense qu'il y a quelques possibilités. Ma recommandation au comité en est une. Il y a également d'autres suggestions, comme de donner le pouvoir à la commissaire de recommander qu'il y ait une réprimande et un débat au sein d'un comité ou à la Chambre des communes. Je ne pense pas qu'un ministre souhaite qu'il y ait un débat à la Chambre des communes sur ses activités ou qu'on lui pose des questions sur une réprimande de la commissaire.

Bref, d'autres possibilités sont, à mon avis, plus efficaces qu'une sanction de 500 \$.

Le président: Merci, monsieur Boulerice. Votre période de temps est écoulée.

Je cède la parole à Mme Davidson qui dispose de cinq minutes.

[Traduction]

Mme Patricia Davidson (Sarnia—Lambton, PCC): Merci beaucoup, monsieur le président.

Merci, monsieur, d'être venu témoigner.

Je tiens notamment à revenir à la question de l'après-mandat. Je crois, si je vous ai bien compris, que vous aviez l'impression que les règles étaient peut-être trop rigides, que des modifications étaient possibles, que nous pouvions examiner certains éléments.

Avez-vous déjà songé à une période de restriction variable ou en préconiseriez-vous une, à cause des différentes catégories de titulaires visées par cette loi? Les secrétaires parlementaires ont accès à une certaine quantité d'information; les ministres, je l'espère, à toute l'information; des employés, à une bonne quantité d'information, mais leur participation aux enjeux est variable.

Est-ce que nous devrions ou nous pourrions examiner cette possibilité?

M. Adam Dodek: Bien sûr, ça vaut vraiment la peine.

La loi présente une difficulté, celle de s'appliquer à tant de titulaires si différents de charge publique: ministres, membres de cabinet ministériel, titulaires d'autres charges publiques dans l'administration fédérale. Leur influence induite, réelle ou apparente, sur le gouvernement peut différer selon les circonstances.

La personne qui, à la sortie de l'université, décroche un premier emploi subalterne, d'une durée de six ou huit mois dans un cabinet ministériel, puis part pour un travail dans une firme privée qui finit par faire du lobbying auprès d'un autre gouvernement, ne présente pas le même risque de conflit d'intérêts que le ministre ou le dirigeant d'un organisme public qui, après son départ, revient faire du lobbying auprès du gouvernement.

Il faut tenir compte de ces différences.

Mme Patricia Davidson: Comment distinguer entre les conflits perçus comme tels et les conflits réels ou comment, d'après vous,

pourrions-nous faire? Est-ce que nous devrions appliquer les mêmes règles? Oui, d'après certains; non, d'après les autres. Un conflit d'intérêts perçu comme tel pourrait, d'après certains, être vraiment très dommageable pour les individus, leurs réputations.

Avez-vous des observations sur cette perception de ces conflits d'intérêts?

• (1625)

M. Adam Dodek: Je conseillerais de continuer à s'inquiéter aussi pour les conflits d'intérêts perçus comme tels et pas seulement pour les vrais.

En fin de compte, l'un des objectifs de la loi est, d'après moi, d'assurer la confiance du public dans un gouvernement qui respecte l'éthique et dans l'exercice équitable de la puissance publique. Si la norme ne s'applique qu'aux conflits réels d'intérêts, je ne crois pas que cela suscitera beaucoup de cette confiance chez le public. Si l'explication était que telle tentative d'influence induite sur les décisions du gouvernement n'avait aucune chance de réussir, pour telle et telle raison, de sorte qu'il n'y avait pas de conflit d'intérêts.

Une règle doit s'appliquer aux conflits d'intérêts perçus comme tels ou aux conflits apparents d'intérêts pour que le public garde confiance dans le gouvernement. Vous devez essayer de produire des normes claires et équitables pour les titulaires de charge publique, pour les sensibiliser à ce risque. Comme vous avez dit, leur réputation et leur intégrité sont en jeu. Une plainte, une enquête ou même une allégation, c'est très sérieux et très pénalisant.

[Français]

Le président: Merci.

Merci, madame Davidson.

Monsieur Dodek, c'est ce qui met fin à votre témoignage.

Au nom du comité, je vous remercie infiniment d'avoir été parmi nous et de nous avoir accordé de votre temps.

M. Adam Dodek: Merci beaucoup.

• (1630)

Le président: Je vais suspendre la séance pendant quelques minutes pour que nous nous préparions à entendre la commissaire aux conflits d'intérêts, qui va comparaître pendant la deuxième heure.

• (1630)

_____ (Pause) _____

• (1630)

Le président: Nous allons maintenant poursuivre la séance.

Nous avons la chance de recevoir aujourd'hui trois personnes du Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique, soit la commissaire, Mme Dawson, Mme Bélanger, qui est avocate générale, et Mme Plouffe, qui est gestionnaire, Conseils et conformité.

Comme d'habitude, 10 minutes seront allouées pour la présentation. Nous pourrions ensuite vous poser des questions relativement à la Loi sur les conflits d'intérêts.

Madame Dawson, je vous cède la parole pour 10 minutes.

Mme Mary Dawson (commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique, Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique): Monsieur le président, je remercie le comité de m'avoir invitée à comparaître aujourd'hui. Se joignent à moi cet après-midi Nancy Bélanger, avocate générale, et Annie Plouffe, gestionnaire, Conseils et conformité.

C'est la deuxième fois que je compare devant ce comité dans le cadre de l'examen de la Loi sur les conflits d'intérêts. Lors de ma première comparution, j'ai défini huit grands domaines prioritaires visés par bon nombre de recommandations individuelles incluses dans mon mémoire écrit daté du 30 janvier 2013.

[Traduction]

J'ai suivi avec grand intérêt le témoignage d'autres témoins et les questions que le comité leur a posées. J'ai seulement manqué d'une demi-heure le témoignage du dernier témoin. J'ai remarqué que ces discussions ont porté sur plusieurs domaines qui suscitent de la confusion et des opinions divergentes. J'aborderai certains de ces domaines aujourd'hui.

Je remarque que, lors de réunions précédentes, on a souvent confondu la loi avec le code régissant les conflits d'intérêts des députés. Les seuls députés auxquels la loi s'applique sont les ministres et les secrétaires parlementaires.

La plupart des députés ne sont assujettis qu'au code des députés, qui fait l'objet d'un examen distinct par le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre. J'ai remis un mémoire sur le code à ce comité et j'ai témoigné devant lui en mai dernier. Bien que certaines recommandations que j'ai formulées sur la loi et le code soient similaires, mon témoignage, aujourd'hui, porte exclusivement sur la loi.

Vous avez entendu tout un éventail d'opinions sur la façon dont la loi traite les cadeaux et autres avantages. Selon la loi, n'importe quel cadeau qui pourrait raisonnablement donner à penser qu'il a été offert pour influencer le titulaire de charge publique n'est pas acceptable. De plus, la loi exige que les titulaires de charge publique principaux, y compris les ministres et les secrétaires parlementaires, divulguent et déclarent publiquement tous les cadeaux d'une valeur de 200 \$ ou plus.

Il s'agit là d'un seuil de déclaration, et il ne sert aucunement à déterminer si le titulaire de charge publique peut accepter un cadeau, peu importe sa valeur. Comme je l'ai déjà dit, il circule une idée erronée selon laquelle les cadeaux d'une valeur de moins de 200 \$ sont automatiquement acceptables. Enfin les gens semblent confondre seuil de déclaration et seuil d'acceptabilité. Il n'existe pas de seuil d'acceptabilité, et je n'en propose pas un.

Compte tenu de la confusion qui persiste entre l'acceptabilité des cadeaux et l'obligation de les déclarer, j'ai recommandé que l'on abaisse le seuil de déclaration, qui est actuellement fixé à 200 \$, à un montant minimal; j'ai proposé 30 \$.

Ce montant semble au centre de l'attention et a fait perdre de vue l'enjeu réel. L'enjeu réel est le suivant: un seuil de déclaration inférieur augmenterait la transparence et inciterait les titulaires de charge publique à communiquer avec le commissariat, ce qui nous permettrait de leur offrir des avis sur l'acceptabilité d'un cadeau.

Je tiens à préciser que je ne recommande pas que l'on modifie le critère d'acceptabilité. Les titulaires de charge publique continue-

raient à ne pas être autorisés à accepter un cadeau, peu importe sa valeur, si ce cadeau pouvait raisonnablement donner à penser qu'il a été offert pour les influencer. Certains témoins ont déclaré que les Canadiens ne s'opposeraient pas à ce que des représentants élus acceptent des cadeaux de 200 \$ ou encore plus. Je ne suis pas d'accord avec eux, particulièrement si le cadeau provient d'un intervenant. Je crois que le Canadien moyen trouverait qu'un dîner de 200 \$ payé à un titulaire de charge publique par un intervenant est excessif et inapproprié et qu'il ne croirait probablement pas que le dîner ait été offert sans intention d'influencer ce titulaire.

Certains membres du comité ont critiqué le seuil que j'ai proposé et ont donné des exemples extrêmes de la façon dont il serait appliqué. Je tiens à rassurer le comité que peu importe la valeur choisie pour le seuil de déclaration, les ministres et les secrétaires parlementaires pourront continuer d'accepter des cadeaux qui respectent le critère d'acceptabilité ainsi que les cadeaux qui sont une marque normale ou habituelle de courtoisie ou de protocole, notamment bon nombre de soupers et de réceptions et même, habituellement, de boules à neige.

Un autre sujet que je souhaite aborder concerne les règles sur le dessaisissement prévues par la loi. Les titulaires de charge publique principaux ne sont pas autorisés à posséder des biens contrôlés, qu'il y ait ou non un conflit d'intérêts. J'ai proposé de restreindre cette interdiction absolue, et l'obligation de dessaisissement connexe, afin qu'elle ne s'applique qu'aux titulaires de charge publique principaux qui détiennent un important pouvoir décisionnel ou ont accès à des renseignements confidentiels y compris les ministres et les secrétaires parlementaires, les chefs de cabinet et les sous-ministres. L'interdiction s'appliquerait aux autres titulaires de charge publique principaux uniquement si les biens contrôlés qu'ils détiennent les placent dans une situation de conflit d'intérêts.

●(1635)

Un témoin a suggéré que l'interdiction absolue devrait continuer de s'appliquer aux employés des cabinets ministériels, qui sont souvent la cible des lobbyistes. Vu sa connaissance intime des cabinets ministériels, j'ai tendance à accepter sa suggestion et je ne m'opposerais pas au maintien de l'interdiction. Cependant, je constate que plusieurs employés ministériels, surtout ceux qui occupent des postes subalternes, n'ont généralement pas de biens contrôlés; l'obligation de s'en dessaisir serait donc rarement requise.

J'ai constaté que le groupe de personnes nommées par le gouverneur en conseil à certains conseils et tribunaux est le plus durement et le plus inutilement touché par la règle actuelle. L'interdiction absolue pourrait être maintenue pour certains conseils ou tribunaux, en fonction de leur mandat, mais la loi devrait clairement les identifier. Selon moi, dans le cas de la plupart des personnes nommées par le gouverneur en conseil, le dessaisissement ne devrait être obligatoire que s'il y a un conflit d'intérêts.

Le besoin de renforcer l'interdiction de la loi s'appliquant aux activités de financement mérite également de plus amples commentaires. La loi permet à tous les titulaires de charge publique, y compris les ministres et les secrétaires parlementaires, de solliciter personnellement des contributions si l'activité de financement ne les place pas dans une situation de conflit d'intérêts. J'ai exprimé mon inquiétude quant à de potentiels conflits d'intérêts, actuels ou futurs, lorsque des ministres et des secrétaires parlementaires s'engagent dans des activités de financement. J'ai recommandé l'adoption de règles plus strictes dans ce domaine. Il a été suggéré que l'interdiction absolue serait appropriée pour les ministres et les secrétaires parlementaires. Je suis à l'aise avec cette suggestion. Je ne recommande aucune modification à l'article 16 pour les autres titulaires de charge publique.

Un autre témoin a proposé d'inclure dans la loi les directives sur le financement actuellement annexées au document intitulé *Un gouvernement responsable: Guide du ministre et du ministre d'État*. Cette proposition a du mérite, mais ces directives devraient être adaptées afin de servir de règles de conduite.

La plupart des témoins sont d'avis que les règles d'après-mandat de la loi devraient être renforcées. Je suis du même avis. J'ai recommandé que les ex-titulaires de charge publique principaux soient soumis à des obligations de déclaration pendant leur période de restriction. On compterait parmi elles l'obligation de déclarer toute offre ferme d'emploi qu'ils reçoivent pendant leur période de restriction et de décrire leurs fonctions et responsabilités en lien avec leur nouvel emploi.

Il a été suggéré une période de restriction variable en fonction de divers critères. Je n'en vois pas la nécessité. La loi prévoit déjà des périodes de restriction d'un et de deux ans, et j'ai également le pouvoir discrétionnaire de les écarter, si j'estime qu'il y va de l'intérêt public.

Certains ont laissé entendre que la commissaire au lobbying et moi-même étions parvenues à des conclusions contradictoires dans nos enquêtes. On nous a confié l'application de deux lois distinctes qui régissent le comportement de deux groupes différents, soit les titulaires de charge publique et les lobbyistes. Nos enquêtes respectives dans un cas précis, soit celui de la participation de lobbyistes à une activité de financement politique, ont porté sur les mêmes faits, mais selon des points de vue différents.

Ma priorité était de déterminer si un ministre avait contrevenu à la règle sur les cadeaux en acceptant les services de bénévolat et les contributions pécuniaires fournis par les lobbyistes. La commissaire au lobbying s'est plutôt intéressée à la conduite des lobbyistes et elle a cherché à déterminer si leurs actions avaient mis le ministre dans une situation de conflit d'intérêts réel, potentiel ou apparent. Elle a déterminé que les conflits d'intérêts incluent les conflits avec les intérêts personnels qui consistent notamment en des avantages politiques.

Toutefois, j'ai déterminé, dans un autre cas que celui qui, d'après les gens, fait problème, que, d'après le libellé de la Loi sur les conflits d'intérêts, les intérêts politiques ne sont pas visés par la définition d'intérêt personnel au sens de la loi. Pour que la loi vise les intérêts politiques, il faudra la modifier.

• (1640)

[Français]

Monsieur le président, voilà qui met fin à ma déclaration liminaire.

Je me tiens maintenant à votre disposition pour répondre aux questions du comité concernant certains points soulevés ou tout autre sujet visé par la Loi sur les conflits d'intérêts.

Le président: Je vous remercie de cette présentation.

Je cède maintenant la parole à M. Angus pour sept minutes.

[Traduction]

M. Charlie Angus: Madame Dawson, je vous remercie de comparaître de nouveau. Il est très utile que vous le fassiez une seconde fois pour nous donner votre opinion sur les différents témoignages que nous avons entendus.

L'un des témoins précédents que vous n'avez pas pu entendre a parlé d'établir une infrastructure éthique pour faire en sorte que les titulaires d'une charge publique désignée et les fonctionnaires aient l'aide qu'il faut. La commissaire de l'Ontario a dit qu'elle a passé beaucoup de temps à rencontrer des députés provinciaux.

Appuieriez-vous un tel changement, de sorte que les gens comprennent mieux quelles devraient être les limites et ce quelles sont?

Mme Mary Dawson: Oui, bien sûr. En fait, j'ai recommandé qu'il y ait des rencontres obligatoires, et je pense avoir longuement expliqué que nous avons passé beaucoup de temps à donner des conseils et à expliquer les dispositions de la loi.

M. Charlie Angus: Vous l'avez certainement bien fait pour notre caucus, et je vous en remercie.

Je voulais revenir à ce que vous disiez sur la question de l'examen que Mme Shepherd a mené en 2010 sur McSweeney et Stewart, des lobbyistes qui ont contrevenu à la règle 8 en ayant placé la ministre en situation de conflit d'intérêts apparent. Selon elle, ils l'ont fait en jouant un rôle dans l'organisation d'une activité de financement pour l'association électorale d'une ministre et en vendant des billets pour cette activité. En même temps, ils exerçaient des pressions auprès de la ministre. Mme Shepherd a dit ce qui suit:

À mon avis, l'intérêt personnel ne se limite pas à l'intérêt financier ou à un intérêt qui procure un avantage personnel direct. Selon moi, le concept est plus vaste et comprend des choses comme l'avantage politique et les intérêts familiaux, si ces intérêts pouvaient être considérés comme créant une tension entre le devoir public du titulaire d'une charge publique et ses intérêts personnels.

Comme elle l'a souligné, vous avez conclu que la ministre n'avait enfreint aucune règle.

Pour rendre les choses beaucoup plus claires, appuieriez-vous le point de vue de la commissaire au lobbying à ce sujet, c'est-à-dire qu'il faut reconnaître la question du conflit d'intérêts apparent?

Mme Mary Dawson: Je me suis déjà exprimée au sujet de la notion de « apparence » auparavant. Je pense qu'un certain nombre d'articles de la Loi sur les conflits d'intérêts incluent le conflit d'intérêts apparent, et l'ajout de ce mot ne me pose aucun problème. Je souligne que M. Fraser, de la Colombie-Britannique, a dit que la porte est ouverte, ou peu importe quelle expression il a employée, et que tout le monde veut un conflit d'intérêts apparent. Je ferais une mise en garde, c'est-à-dire que si l'on ajoute quelque chose sur le conflit d'intérêts apparent, il faut vérifier à quels articles cela s'applique. J'ai examiné les dispositions législatives de la Colombie-Britannique, et je constate que certains articles n'incluent pas le conflit d'intérêts apparent et que d'autres l'incluent. Si l'on veut ajouter ce terme, il serait donc très important d'évaluer les effets que cela aura sur la loi dans son ensemble.

Concernant ce qui semble contradictoire, la ministre en question a mis en place un filtre anti-conflit d'intérêts, dans le cadre de consultations avec nous, après que nous avons étudié le dossier qui, je le répète, concernait un cadeau. Il me semble que cela montre qu'il n'y a aucune raison de rendre les règles en matière de lobbying et les règles de ma loi identiques — et ce, même si on les regroupait —, parce qu'il s'agissait de déterminer si les actions des lobbyistes ont placé la ministre en situation de conflit d'intérêts réel ou potentiel. Bien entendu, nous pensions que c'était fort possible, mais nous ne pouvions pas prédire l'avenir.

Je pense donc qu'il faut faire très attention à ce que l'on fait de la formulation exacte dans chacun des textes. Toutefois, dans la plupart des cas, l'utilisation du mot « apparent » ne me pose aucun problème. Il est possible qu'il ne s'applique pas bien à tous les articles de la loi.

• (1645)

M. Charlie Angus: Merci.

Notre témoin précédent a beaucoup parlé de l'importance de l'article 9: retirer cela du code et indiquer clairement dans la loi que les ministres ne doivent pas tenter d'intervenir auprès d'un organisme judiciaire ou quasi judiciaire. Vous nous avez expliqué très clairement l'importance de cette règle la dernière fois.

Il est question ici du caractère arbitraire de l'application de cette règle. Le ministre Flaherty a été réprimandé pour avoir contrevenu à la règle, et il y a le ministre Duncan qui a démissionné récemment. Avons-nous besoin d'un ensemble de règles claires pour que ce soit appliqué de façon cohérente? On ne peut pas simplement décider quand cela s'applique et quand cela ne s'applique pas. S'il y a une règle, elle doit être respectée.

Mme Mary Dawson: À l'heure actuelle, rien dans la loi n'établit de suivi après la présentation d'un rapport. Je dirais que compte tenu du libellé actuel, il appartient au gouvernement de déterminer les mesures à prendre dans chaque cas à ce moment-là. C'est pratiquement tout ce que je peux dire à ce sujet.

M. Charlie Angus: Communiquez-vous avec le ministre Duncan avant qu'il démissionne? Était-ce à la suite d'une enquête de votre part? Il semble que cela dormait depuis quatre ans. Tout le monde a été surpris de l'apprendre.

Mme Mary Dawson: Je ne crois pas que je devrais parler de cas précis.

M. Charlie Angus: D'accord.

Je veux revenir à la question des cadeaux. Elle a suscité beaucoup d'intérêt dans notre comité et chez nos témoins, mais c'est parce que nous entendons parler de l'idée de réunir les différents codes, de modifier la loi et de déterminer si nous devrions inclure les députés ou les secrétaires parlementaires.

La question qu'a soulevée notre témoin précédent — et j'en parle parce qu'il a exprimé des idées très intéressantes et parfois provocantes —, c'est qu'il avait l'impression que nous bureaucratisons les choses à l'extrême plutôt que de régler les questions plus fondamentales, c'est-à-dire les situations où l'on tente vraiment d'influencer quelqu'un, et on se demande si le seuil de 30 \$ nous empêche de nous concentrer sur des questions plus fondamentales. Qu'en pensez-vous?

Mme Mary Dawson: Je pense qu'il y a quelque chose à dire à ce sujet. Je savais qu'on parlerait du seuil de 30 \$. En fait, c'est un exemple de limite que j'ai donné. J'ai dit un montant inférieur à 200 \$.

Comme j'ai essayé de l'expliquer dans ma déclaration préliminaire, le problème, c'est que les gens croient toujours à tort que s'il s'agit d'un montant inférieur à 200 \$, c'est acceptable, mais ce n'est pas le cas. Je tente seulement de le faire comprendre aux gens.

M. Charlie Angus: En quoi cela n'est-il pas acceptable? Pour un cadeau d'une valeur de 100 \$, par exemple, à quel moment interviendriez-vous pour dire que ce n'est pas acceptable?

Mme Mary Dawson: Cela dépend toujours de la personne qui donne le cadeau. Si votre ami vous donne un cadeau, peu importe sa valeur, et qu'il n'intervient d'aucune façon dans ce que vous faites, c'est tout à fait correct, mais si vous recevez un cadeau d'une personne qui cherche un moyen de vous faire prendre une décision qui lui est favorable, ce n'est probablement pas correct si le cadeau vaut 50 \$. Tout dépend des circonstances.

[Français]

Le président: Je vous remercie.

Je cède maintenant la parole à Mme Davidson pour sept minutes.

[Traduction]

Mme Patricia Davidson: Merci beaucoup, monsieur le président.

Madame la commissaire, je vous remercie de comparaître de nouveau devant le comité.

Nous obtenons des réponses à nos questions, mais la situation apporte aussi de la confusion. Je pense que personne ici ne pense que les députés ou les organismes n'ont pas le droit de demander une enquête.

Ce qu'il faut déterminer, c'est ce qui se passe par la suite, une fois que la demande a été présentée. Si j'ai bien compris, selon le processus actuel, si je vous demande de faire une enquête, je peux également le dire publiquement, et je pense que c'est très nuisible. Il nous faut examiner cet aspect. J'aimerais que vous en parliez un peu. Je sais que vous avez fait des recommandations à ce sujet.

De plus, je crois comprendre qu'une fois que la demande a été présentée, vous pouvez aller plus loin par rapport à ce que je vous ai présenté dans ma demande. Vous pouvez ajouter quelque chose; j'aimerais savoir dans quel contexte vous le faites et de quelle façon cela se déroule. Si le fait qu'une enquête est en cours est tenu confidentiel, la rend-on toujours publique lorsqu'elle est terminée? Est-ce que les gens savent alors qu'il s'agissait en effet d'une enquête frivole, ou qu'en fait, elle était justifiée?

C'est ce qui nous ramène à la question de la façon dont nous protégeons les ministres et les fonctionnaires contre des attaques injustifiées et partisans. Je ne parle pas d'un parti plus que d'un autre. Cela peut se produire dans tous les partis. Je veux seulement savoir comment nous pouvons le faire.

• (1650)

Mme Mary Dawson: D'accord. Il s'agit d'une question à quatre volets, mais je vais tenter d'y répondre.

Pour l'essentiel, j'ai recommandé qu'il soit interdit pour un député qui demande une enquête d'en parler publiquement avant que j'ai eu la chance de recevoir la demande et de mettre la personne qui fait l'objet de la plainte au courant. Par la suite, je dirais immédiatement au plaignant qu'il est libre d'en parler.

Il y a une distinction à faire entre les enquêtes qui sont faites sur demande et celles qui sont lancées par le commissariat. Parfois, si un député demande qu'une enquête soit ouverte en vertu de la loi, il m'est possible dans une situation donnée de faire des liens avec une autre infraction qui y est liée et sur laquelle je suis aussi en train de faire enquête. Cela se produit occasionnellement.

Mme Patricia Davidson: Pouvez-vous me donner un exemple? Je ne suis pas certaine de comprendre.

Mme Mary Dawson: De mémoire, je ne le sais pas. Si un député nous dit qu'une personne a sollicité des fonds en contrevenant à la loi, pendant que j'examine l'affaire, je peux me rendre compte très rapidement que non seulement la personne a sollicité des fonds, mais qu'elle a voté à la Chambre alors qu'elle n'aurait pas dû le faire, par exemple. Il n'y a pas nécessairement de lien. Rien ne me vient en tête, mais parfois, pendant que j'examine quelque chose, je me rends compte très rapidement qu'il y a autre chose, que cela va plus loin.

Mme Patricia Davidson: C'est donc habituellement assez évident? Il ne s'agit pas d'examiner en détail et de chercher autre chose ou de tenter de trouver autre chose. C'est habituellement évident?

Mme Mary Dawson: Cela peut être mis au jour lorsqu'on parle à la personne visée par la plainte. Il se peut qu'elle ne réalise même pas qu'elle a contrevenu à un autre article. Je peux trouver d'autres éléments sur lesquels il faut me pencher, et ce, simplement en examinant la loi. C'est quelque chose qui peut se produire d'un certain nombre de façons, pas souvent, mais de temps en temps.

Vous aviez également des préoccupations au sujet du fait de rendre public l'examen. La règle, c'est que pour tous les dossiers, je dois publier un rapport sur l'examen, mais dans le cas d'un examen que j'ai moi-même lancé, je peux annuler le tout sans publier de rapport. Si je mets fin à un examen qu'on m'a demandé de faire, je dois en publier un.

Je pense qu'il y a une raison valable, parce que si j'entreprends un examen que personne ne m'a demandé de faire et que je découvre qu'il n'y a rien, pourquoi est-ce que je publierais quelque chose et que je laisserais entendre qu'il n'y a pas de fumée sans feu? Habituellement, ce sont les médias ou de simples citoyens qui me rapportent ces choses. Dans certains cas, je ne publie pas de rapport, mais ce sont les seuls. Si la demande provient d'un député ou d'un sénateur, un rapport est publié.

Mme Patricia Davidson: Vous avez dit...

Mme Mary Dawson: ... s'il s'agit d'une demande valable.

Mme Patricia Davidson: Vous avez dit que vous recommandez d'interdire aux gens de rendre publiques les demandes qu'ils vous présentent. Si je vous envoyais une demande, je ne devrais pas le dire publiquement, sous la forme d'un communiqué, par exemple.

Ne devrions-nous pas ajouter des sanctions à cet égard, comme rejeter l'affaire, par exemple? Elle devient frivole. Elle est considérée comme frivole. Pensez-vous que simplement dire qu'il ne faut pas le faire est suffisant?

•(1655)

Mme Mary Dawson: J'avais ajouté que si des sanctions administratives pécuniaires étaient établies au-delà du non-respect

des délais, ce serait un exemple parfait auquel une sanction serait liée.

Mme Patricia Davidson: Ne pensez-vous pas que ce serait plus efficace s'il s'agissait d'une sanction selon laquelle « si vous le faites, on la rejette »? Elle devient frivole.

Mme Mary Dawson: Les deux se produiraient probablement.

Fait intéressant, je n'ai vu aucune demande frivole. Il y a toujours quelque chose à examiner; la possibilité existe. Je ne suis jamais tombée sur quelque chose de complètement loufoque, pas assez pour dire qu'il s'agissait d'une demande frivole.

[Français]

Le président: Je vous remercie.

Monsieur Andrews, la parole est à vous. Vous disposez de sept minutes.

[Traduction]

M. Scott Andrews: Merci beaucoup, et je vous souhaite de nouveau la bienvenue.

J'aimerais revenir brièvement à la situation de conflit d'intérêts dans laquelle se trouvait le ministre Duncan. Je sais que vous ne voulez pas parler du dossier, mais se peut-il que ce soit un exemple où, lorsque la question a été portée à votre attention, si cela n'avait pas été fait par un député, vous n'auriez jamais eu à publier un rapport à ce sujet?

Il semble que cette situation dure depuis longtemps. Personne n'en savait rien jusqu'à ce que le ministre déclare lui-même qu'il était en situation de conflit d'intérêts.

Votre bureau n'aurait-il pas pu en être saisi sans qu'un rapport soit publié, si la demande n'avait pas été celle d'un député?

Mme Mary Dawson: Oui, je suppose, mais les choses se sont passées tellement rapidement dans ce cas-là qu'au moment où il a remis sa démission, il aurait été complètement inutile de tenir une enquête.

M'avez-vous demandé si je faisais une enquête?

M. Scott Andrews: Vous a-t-on demandé de le faire?

Mme Mary Dawson: Non. Je...

M. Scott Andrews: C'est ce que je croyais.

Mme Mary Dawson: Non, je n'ai pas entrepris d'examen à ce sujet.

M. Scott Andrews: Et les faits n'ont été dévoilés qu'après que le ministre a déclaré qu'il était en situation de conflit d'intérêts.

Mme Mary Dawson: Oui.

M. Scott Andrews: Je veux maintenant parler de l'Association du Barreau canadien. Vous avez étudié bon nombre de recommandations, selon ce que vous avez dit.

L'association a présenté 18 ou 19 recommandations. Devons-nous songer à adopter certaines d'entre elles, à votre avis? Je vais poser des questions sur deux recommandations si vous les mentionnez.

Mme Mary Dawson: Je ne me rappelle pas les 18 recommandations faites à cet égard.

Y en a-t-elle une à laquelle vous pensez en particulier?

M. Scott Andrews: Oui.

Je m'intéresse aux recommandations 15 et 16, qui portent sur les sanctions pécuniaires. L'ABC suggère de vous donner la capacité d'imposer une sanction pécuniaire administrative pouvant aller jusqu'à 25 000 \$ pour toute contravention à la loi.

Vous ne nous avez pas donné votre avis là-dessus. Que pensez-vous de ces recommandations?

Mme Mary Dawson: Je répète que les sanctions pécuniaires me semblent bien moins avantageuses que les rapports destinés au public. Je pense que ce qui compte, c'est la présentation de ces rapports et la mise en lumière des mauvais comportements.

Selon moi, les sanctions pécuniaires ont leur place si les gens ne présentent simplement pas leurs rapports à temps. Elles constitueraient un autre mécanisme pour les infractions s'il n'est pas pertinent de mener une enquête complète. Si la personne admet sa faute, c'est une manière facile de régler la question sans délai.

Dans mon dernier mémoire, j'établis une distinction entre les sanctions pécuniaires et les autres types de sanctions en cas de violation. Les avis semblent partagés en deux parts égales concernant l'imposition de sanctions majeures si les gens contreviennent à la loi. Je ne pense pas que les sanctions pécuniaires sont très importantes, mais d'autres pensent que oui.

À mon avis, l'imposition de sanctions majeures entraînerait l'établissement d'un autre système. Les infractions deviendraient sans doute criminelles. Il convient de savoir si ce type de sanctions s'appliquent dans le cadre de mes fonctions actuelles.

En ce qui a trait à la loi que je mets en oeuvre présentement, je ne pense pas qu'il faut imposer des sanctions en raison de contraventions.

• (1700)

M. Scott Andrews: Vous avez parlé de contraventions majeures et criminelles. On nous l'a suggéré. Corrigez-moi si je me trompe, mais le témoin a donné à penser que les sanctions pénales s'appliquent aux autres fonctionnaires, mais pas à nous.

Mme Mary Dawson: Désolée, je ne suis pas au courant.

M. Scott Andrews: Un fonctionnaire placé en conflit d'intérêts peut être reconnu coupable d'une infraction pénale...

Mme Mary Dawson: Oui.

M. Scott Andrews: ... mais pas les politiciens.

Mme Mary Dawson: En effet, mais les infractions pénales sont déclarées par les tribunaux en bonne et due forme, pas par les commissaires comme moi. Il faut se demander qui doit s'occuper des cas de nature pénale.

M. Scott Andrews: Devons-nous l'envisager ainsi?

Mme Mary Dawson: Que voulez-vous dire?

M. Scott Andrews: Devons-nous envisager ces cas comme des infractions pénales?

Mme Mary Dawson: Ce n'est pas ce que je défends. Ce qui importe d'après moi dans une loi comme celle que j'applique, c'est la population... Je crois beaucoup à la transparence et aux rapports publics.

Certaines questions se posent si une personne a enfreint la loi. Les gens ont l'impression que les sanctions sont rares. Je pense que c'est la responsabilité du gouvernement. Certains ont suggéré de prévoir la déclaration de certaines informations dans la loi. Je n'ai rien

contre, mais ça soulève selon moi des questions de respect de la vie privée. Il faudrait rester prudent quant à la personne qui reçoit les informations.

Ce sont des questions complexes. Il faut décider quel genre de modèle nous voulons appliquer.

M. Scott Andrews: Merci.

[Français]

Le président: Monsieur Mayes, vous avez maintenant la parole. Vous disposez de sept minutes.

[Traduction]

M. Colin Mayes (Okanagan—Shuswap, PCC): Merci, monsieur le président.

Merci aux témoins de leur présence aujourd'hui.

Je ne veux pas en rester à l'importance des sanctions. Je comprends que les 200 \$ sont symboliques d'après vous et qu'en cas de conflit d'intérêts, un montant inférieur... Le seuil n'est pas important. Ce qui compte, c'est d'établir s'il s'agit d'un conflit flagrant ou apparent ou s'il n'y a pas de conflit du tout. Cette question me préoccupe un peu, parce que nous n'avons peut-être pas la même définition du conflit d'intérêts flagrant.

C'est vous qui tranchez la question. C'est un rôle très difficile à jouer, parce que vous devez établir si c'est un conflit flagrant. Vous pourriez m'informer tout à coup que je suis en conflit d'intérêts malgré ce que je pensais, parce que j'ai soupé avec une personne dont je connaissais les intérêts.

Comment allons-nous établir s'il y a un conflit et concilier nos positions divergentes?

Mme Mary Dawson: Tout d'abord, je précise que les cadeaux n'ont rien à voir en tant que tels avec la notion de conflit d'intérêts, même si nous pouvons tracer un parallèle. La règle, c'est qu'on ne peut pas accepter les cadeaux s'il est raisonnable de penser qu'ils servent à exercer une influence. C'est semblable au conflit d'intérêts, mais ce n'est pas... C'est mêlant si on affirme qu'un cadeau place la personne en conflit d'intérêts.

Je pense qu'on peut établir un seuil. C'est très clair pour moi qu'un cadeau d'environ 150 \$ donné par un lobbyiste en vue d'obtenir un contrat du gouvernement est inapproprié.

Je pense qu'une personne doit en effet établir s'il s'agit d'un conflit d'intérêts. Présentement, c'est moi qui remplis cette fonction. Serait-il préférable de ne pas imposer de règles?

M. Colin Mayes: Je me demande s'il vaut mieux éviter d'imposer un seuil.

Mme Mary Dawson: Pardon?

M. Colin Mayes: Je suis d'accord avec vous, mais est-il préférable de ne pas fixer de seuil?

Mme Mary Dawson: Vos propos se rapprochent des miens. Il faut déclarer les cadeaux de 200 \$, mais l'exigence de déclaration n'établit pas de seuil. On pourrait dire qu'un cadeau valant moins de 20 ou de 30 \$ n'aura pas d'influence. Bien des gens affirment qu'un cadeau de 150 ou de 1 000 \$ ne les influencerait pas. Mais nous devons garantir d'une façon ou d'une autre à la population qu'on ne peut pas obtenir des avantages en donnant des cadeaux aux ministres et aux titulaires de charges publiques.

M. Colin Mayes: Nous ne devrions pas avoir à enseigner aux élus ce qu'est le comportement éthique.

• (1705)

Mme Mary Dawson: En effet.

M. Colin Mayes: Il faut respecter vos décisions, mais certains peuvent être en désaccord à l'occasion. Vous l'avez sûrement déjà constaté.

Mme Mary Dawson: J'ai donné des orientations sur les cadeaux appropriés aux fins de la loi.

M. Colin Mayes: Quelles dispositions ou quelles lois s'appliquent aux agents du Parlement qui ne sont pas visés par la Loi sur les conflits d'intérêts? Ces agents relèvent-ils de vous également?

Mme Mary Dawson: En fait, ce sont les hauts fonctionnaires du Parlement qui sont exclus. Il y a beaucoup de confusion quant à la différence entre un haut fonctionnaire et un agent du Parlement. J'en parle un peu dans mon rapport. Présentement, notre site Internet indique que tous les agents du Parlement sont visés par la loi. La différence, c'est que seuls les hauts fonctionnaires du Parlement sont exclus. Mais puisque les agents du Parlement sont souvent appelés hauts fonctionnaires, ils pensent parfois qu'ils devraient aussi être exclus. Les agents du Parlement comprennent qu'ils sont concernés par la loi pour l'instant.

Je recommande de dresser une liste des postes visés pour clarifier la question.

M. Colin Mayes: Vous avez parlé de rencontrer les titulaires de charges publiques pour les informer sur leurs obligations en matière de conflits d'intérêts. Vous avez même évoqué les sanctions. Tout ce travail va demander du personnel et du temps. Avez-vous examiné les coûts liés à la mise en oeuvre de certaines modifications que vous proposez d'apporter à la loi?

Mme Mary Dawson: Non, pas de façon précise. Comme nous donnons beaucoup de consultations et d'exposés à l'heure actuelle, je ne pense pas que les coûts seraient bien plus élevés. Il faudrait discuter avec les nouveaux intéressés en privé par téléphone ou, de préférence, en personne. C'est un détail que nous pourrions régler.

Les coûts ne me préoccupent pas beaucoup à ce chapitre. Nous travaillons beaucoup là-dessus de toute façon. Nous expliquons la loi aux gens qui la comprennent déjà et qui veulent en entendre parler. C'est les gens dont nous n'entendons jamais parler que je veux démasquer.

M. Colin Mayes: Merci.

[Français]

Le président: Merci, monsieur Mayes.

Je vais maintenant céder la parole à Mme Borg pour cinq minutes.

Mme Charmaine Borg (Terrebonne—Blainville, NPD): Merci, monsieur le président.

J'aimerais vous remercier, madame Dawson, de comparaître de nouveau devant ce comité.

Il est très utile de revenir sur ce qu'on a entendu et d'entendre vos commentaires à ce sujet.

D'après l'un des témoins, vous ne disposez pas de suffisamment de ressources pour faire les suivis d'après-mandat. J'aimerais entendre vos commentaires là-dessus.

Considérez-vous que vos ressources à cet égard sont suffisantes? Le suivi est-il suffisant dans la période de l'après-mandat une fois qu'une personne se retrouve ailleurs sur le marché du travail?

[Traduction]

Mme Mary Dawson: Je ne pense pas avoir déjà dit qu'il me manque de ressources. Non, ça ne me préoccupe pas.

Mme Nancy Bélanger (avocate générale, Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique): La commissaire a parlé de la préoccupation d'un autre témoin.

Mme Mary Dawson: Oui, je me demande pourquoi ce témoin était préoccupé. Je ne me suis jamais plainte d'un manque de ressources. Je pense que nous nous en tirons bien.

Nous travaillons si fort avec chaque titulaire de charge publique qu'un petit effort de plus ne changera pas grand-chose.

[Français]

Mme Charmaine Borg: On n'a pas beaucoup parlé de votre recommandation demandant qu'il y ait un accès plus facile aux documents. Dans votre rapport, il est écrit qu'il est quelquefois difficile d'obtenir certains documents liés à une enquête ou à la rédaction d'un rapport.

Pouvez-vous nous donner plus de renseignements à cet égard?

[Traduction]

Mme Mary Dawson: Oui, je pense que je soulève la question dans mon rapport. On s'est toujours montré réticent à me remettre tous les documents du Cabinet demandés. Je pense pourtant que la loi me permet de consulter les documents du Cabinet si nécessaire. En général, je n'ai pas besoin de les examiner pour ce qui est des titulaires de charges publiques.

Par exemple, je voudrais parfois avoir accès aux courriels, comme ceux des ministres dans l'enceinte parlementaire. Il y a deux ou trois ans, on a compliqué une de mes enquêtes et décidé que je peux consulter les documents seulement lorsque la personne visée les a passés en revue.

C'est impossible pour moi de savoir... Je n'accuse pas cette femme d'avoir retiré certains extraits. Je ne pense pas qu'elle l'a fait, mais une autre source m'a fourni le reste des documents. Je sais donc qu'il manquait de l'information, à cause de l'administration de la Chambre, de la députée ou d'une autre personne.

Je dis simplement que, pour faire mon travail, je dois entre autres avoir accès aux courriels dans l'enceinte parlementaire.

• (1710)

[Français]

Mme Charmaine Borg: Il est logique que vous puissiez bien effectuer votre travail.

Un autre témoin a suggéré que le nombre total de plaintes soit publié. Qu'en pensez-vous?

[Traduction]

Mme Mary Dawson: Nous rendons public le nombre total de plaintes. Le témoin... Je me souviens d'avoir dit que nous pouvons sans doute en faire plus. Dans notre prochain rapport annuel, nous pourrions au moins indiquer le genre de plaintes sur lesquelles nous n'avons pas enquêté pour vous donner une idée.

C'est une bonne suggestion.

[Français]

Mme Charmaine Borg: Me reste-t-il du temps, monsieur le président?

Le président: Il vous en reste un peu.

Mme Charmaine Borg: D'accord. Merci.

Lorsque la commissaire au lobbying a témoigné, elle a expliqué qu'il y a une différence entre les règlements d'après-mandat, c'est-à-dire la capacité de pouvoir faire du lobbying après-mandat. En effet, il y a une zone grise qui permet à une personne de consacrer 19 % de son temps au lobbying.

Qu'en pensez-vous? Avez-vous des idées sur la façon d'éliminer cette zone grise?

[Traduction]

Mme Mary Dawson: Vous pourriez éliminer la règle des 20 p. 100.

Mais ce n'est pas de mon ressort. Ça fait partie de Loi sur le lobbying, qu'applique une autre commissaire. Je pense qu'il convient de savoir s'il faut déclarer toutes les activités de lobbying ou seulement celles qui constituent plus de 20 p. 100 des fonctions.

[Français]

Mme Charmaine Borg: Le fait que vos règlements diffèrent ne constitue-t-il pas un problème?

[Traduction]

Mme Mary Dawson: Non. Les règles sur les activités d'après-mandat que j'applique non rien à voir avec l'interdiction de faire du lobbying durant les cinq années qui suivent la fin du mandat. Nos règles ont une portée plus large et plus restreinte à divers égards. Par exemple, elles portent sur la représentation, qui n'est pas forcément du lobbying. C'est ce que stipule la loi que je mets en oeuvre.

Même s'il nous est parfois utile de consulter le registre des lobbyistes, nous pouvons examiner toutes les autres formes de représentation.

[Français]

Le président: Madame Dawson, je vous remercie de vos réponses.

Je cède le mot de la fin à M. Carmichael.

[Traduction]

M. John Carmichael: Merci, monsieur le président. Merci, madame la commissaire, d'être de nouveau parmi nous aujourd'hui.

Je pense que vous aidez à clarifier la question dont nous parlons ces dernières semaines. Nous faisons tous de notre mieux pour améliorer la loi. Vos recommandations sont utiles.

Vous avez suggéré que les titulaires de charges publiques principaux déclarent leurs nouvelles fonctions sur une plus longue période après leurs mandats. Veuillez m'en dire plus sur le délai. Un ancien ministre au Parlement est visé par des restrictions durant cinq ans, n'est-ce pas?

Mme Mary Dawson: Non, c'est deux ans.

M. John Carmichael: D'accord, deux ans.

À la page 59, vos recommandations 5-6 et 5-7 portent sur cette période de deux ans:

Que la loi soit modifiée de manière que les ex-titulaires de charge publique principaux soient tenus de déclarer dans les sept jours suivant l'offre, toute offre ferme relative à un contrat de travail, une nomination à un conseil d'administration, un partenariat dans une société de personnes ou un emploi qu'ils reçoivent au cours de leur période de restriction.

Ensuite, la recommandation 5-7 propose:

Que la loi soit modifiée de manière à obliger les ex-titulaires de charge publique principaux à déclarer les fonctions et responsabilités qu'ils exercent dans le cadre de leurs nouveaux contrats de travail, leurs nouvelles nominations au sein d'un conseil d'administration, leurs nouveaux partenariats dans des sociétés de personnes ou leurs nouveaux emplois au cours de leur période de restriction, y compris une description de leurs fonctions et responsabilités et de l'information sur toute mesure prise pour assurer le respect de la loi.

Estimez-vous être en mesure de gérer les déclarations durant cette période de restriction de deux ans, la plus sévère de toutes. Les déclarations seront-elles aussi transparentes que vous le voulez?

Vous savez où je veux en venir.

• (1715)

Mme Mary Dawson: Oui. Si jamais je découvre que des ex-titulaires de charge publique principaux n'ont pas fait preuve de transparence, comme ils sont censés le faire, je mènerai une enquête ou je prendrai d'autres mesures.

Le fait d'établir une règle dans ce sens inciterait grandement les gens à la respecter. Je voudrais éviter qu'aux termes de la loi, dès la première semaine après la fin de leur mandat, ils ne soient plus tenus de me déclarer qu'ils ont reçu des offres d'emploi ou quoi que ce soit d'autre. J'essaie seulement de corriger deux ou trois petites lacunes de la loi.

Il s'agit d'un court laps de temps, et pour la plupart des titulaires d'une charge publique, il est question d'une seule année. Néanmoins, je pense qu'il serait utile d'établir une telle règle pour leur rappeler qu'ils ont des obligations d'après-mandat à respecter.

M. John Carmichael: Merci.

J'aimerais revenir sur les questions qui ont prêté à confusion, comme vous le savez, au cours des discussions que nous avons eues avec certains des témoins, quand nous passions sans cesse de cette loi à la Loi sur le lobbying. Dans la Loi sur le lobbying, on trouve le terme « titulaire d'une charge publique désignée », tandis que dans cette loi-ci, on trouve « titulaire de charge publique principal ».

Pensez-vous qu'il serait bon de préciser ces termes? Si oui, comment pourrions-nous le faire?

Mme Mary Dawson: Voilà une question difficile, étant donné qu'il ne suffirait pas de mettre ces deux règles dans une même loi, puisque celle-ci pourrait tout de même s'appliquer à divers groupes de personnes. Mon bureau n'a pas comme mandat de surveiller la conduite de certains « titulaires d'une charge publique désignée »; ce sont d'autres organismes de l'appareil gouvernemental qui s'en chargent. Mon bureau s'occupe seulement des personnes nommées par le gouverneur en conseil, comme les sous-ministres.

Il y a désaccord quant à savoir quelles personnes sont visées par les règles, ce qui constitue l'une des raisons pour lesquelles il serait difficile de regrouper toutes les règles dans une même loi. En même temps, il ne s'agit pas d'un problème insurmontable. Cela voudrait simplement dire qu'une des règles s'appliquerait à des personnes différentes.

M. John Carmichael: D'accord.

Comme vous le savez, nous arrivons à la fin de cette étude. La loi contient-elle certaines définitions qui vous paraissent encore trop larges? Il nous restera à examiner toutes les recommandations et les autres questions qui ont été formulées. Considérez-vous que certaines définitions dans la loi devraient être plus précises?

Mme Mary Dawson: Je fais un certain nombre de recommandations...

[Français]

Le président: Je vais vous laisser une minute trente secondes pour répondre.

[Traduction]

Mme Mary Dawson: D'accord.

Mes recommandations se trouvent dans mon rapport, et certaines d'entre elles portent sur des définitions qui, à mon avis, posent problème. Je ne me souviens plus si je les trouvais trop larges ou trop étroites, mais...

M. John Carmichael: Elles se trouvent dans le rapport.

Mme Mary Dawson: ...elles se trouvent dans le rapport.

M. John Carmichael: Parfait.

Merci beaucoup.

[Français]

Le président: Très bien. Cela met fin à tous les témoignages pour cette étude.

Je vous remercie encore une fois d'être ici avec nous et d'avoir fait un retour sur tout ce qui s'était dit depuis votre dernière comparution devant ce comité.

Nous allons suspendre la séance quelques instants, puis nous allons revenir pour discuter d'un autre sujet à l'ordre du jour.

Désirez-vous prendre la parole pour invoquer le Règlement, monsieur Warkentin?

[Traduction]

M. Chris Warkentin (Peace River, PCC): Je veux m'assurer que cette question sera étudiée à huis clos. Il nous faudra également passer en revue un certain nombre de choses relatives à la planification.

[Français]

Le président: L'ordre du jour ne prévoit pas que nous siégeons à huis clos, mais si vous voulez présenter une motion à ce sujet, il est toujours possible de le faire.

[Traduction]

M. Chris Warkentin: Je présenterai une motion à ce sujet.

[Français]

Le président: Il y a donc une motion voulant que nous poursuivions la séance à huis clos.

Comme on demande un vote par appel nominal, je vais laisser le greffier procéder au vote.

(La motion est adoptée par 6 voix contre 4.)

• (1720)

Le président: Nous allons donc suspendre la séance pendant une ou deux minutes avant de poursuivre à huis clos.

[La séance se poursuit à huis clos.]

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

PERMISSION DU PRÉSIDENT

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 du Parlement du Canada à l'adresse suivante : <http://www.parl.gc.ca>

Published under the authority of the Speaker of
the House of Commons

SPEAKER'S PERMISSION

Reproduction of the proceedings of the House of Commons and its Committees, in whole or in part and in any medium, is hereby permitted provided that the reproduction is accurate and is not presented as official. This permission does not extend to reproduction, distribution or use for commercial purpose of financial gain. Reproduction or use outside this permission or without authorization may be treated as copyright infringement in accordance with the *Copyright Act*. Authorization may be obtained on written application to the Office of the Speaker of the House of Commons.

Reproduction in accordance with this permission does not constitute publication under the authority of the House of Commons. The absolute privilege that applies to the proceedings of the House of Commons does not extend to these permitted reproductions. Where a reproduction includes briefs to a Committee of the House of Commons, authorization for reproduction may be required from the authors in accordance with the *Copyright Act*.

Nothing in this permission abrogates or derogates from the privileges, powers, immunities and rights of the House of Commons and its Committees. For greater certainty, this permission does not affect the prohibition against impeaching or questioning the proceedings of the House of Commons in courts or otherwise. The House of Commons retains the right and privilege to find users in contempt of Parliament if a reproduction or use is not in accordance with this permission.

Also available on the Parliament of Canada Web Site at the following address: <http://www.parl.gc.ca>