

Université de Montréal

Le renforcement des systèmes de régulation de l'éthique en politique :
L'effet de rétroaction du Bureau du conseiller en éthique au Canada

Par
Marie Dupuis

Science politique
Faculté des études supérieures

Mémoire présenté à la Faculté des études supérieures
en vue de l'obtention du grade de
Maître ès sciences (M.Sc.)

Décembre 2006

©, Marie Dupuis, 2006



JA

39

054

2007

V.003

AVIS

L'auteur a autorisé l'Université de Montréal à reproduire et diffuser, en totalité ou en partie, par quelque moyen que ce soit et sur quelque support que ce soit, et exclusivement à des fins non lucratives d'enseignement et de recherche, des copies de ce mémoire ou de cette thèse.

L'auteur et les coauteurs le cas échéant conservent la propriété du droit d'auteur et des droits moraux qui protègent ce document. Ni la thèse ou le mémoire, ni des extraits substantiels de ce document, ne doivent être imprimés ou autrement reproduits sans l'autorisation de l'auteur.

Afin de se conformer à la Loi canadienne sur la protection des renseignements personnels, quelques formulaires secondaires, coordonnées ou signatures intégrées au texte ont pu être enlevés de ce document. Bien que cela ait pu affecter la pagination, il n'y a aucun contenu manquant.

NOTICE

The author of this thesis or dissertation has granted a nonexclusive license allowing Université de Montréal to reproduce and publish the document, in part or in whole, and in any format, solely for noncommercial educational and research purposes.

The author and co-authors if applicable retain copyright ownership and moral rights in this document. Neither the whole thesis or dissertation, nor substantial extracts from it, may be printed or otherwise reproduced without the author's permission.

In compliance with the Canadian Privacy Act some supporting forms, contact information or signatures may have been removed from the document. While this may affect the document page count, it does not represent any loss of content from the document.

Université de Montréal
Faculté des études supérieures
Science politique

Ce mémoire intitulé :

Le renforcement des systèmes de régulation de l'éthique en politique :
L'effet de rétroaction du Bureau du conseiller en éthique au Canada

présenté par :

Marie Dupuis

a été évalué par un jury composé des personnes suivantes :

président-rapporteur
Robert Dalpé

directeur de recherche
Denis Saint-Martin

membre du jury
Éric Montpetit

Mémoire accepté le :

Sommaire

Au cours des dernières années, plusieurs gouvernements ont renforcé leur système de régulation de l'éthique en politique, et ce, sans qu'il n'y ait eu une hausse flagrante des problèmes de corruption chez les politiciens. Comment peut-on expliquer ce phénomène de renforcement des systèmes de régulation de l'éthique ? Une explication possible, inspirée des arguments de l'approche des effets de rétroaction des politiques publiques, avance l'idée selon laquelle les politiques publiques sur l'éthique influencent les comportements et les stratégies des acteurs et que ces transformations mènent au renforcement des systèmes de régulation de l'éthique.

Pour vérifier cette hypothèse, la présente recherche se penche sur l'étude temporelle du cas canadien durant la période 1994-2004, caractérisée par une transition vers l'adoption de règles d'éthique plus rigoureuses et par la création d'un mécanisme de supervision plus indépendant. L'objectif est d'étudier comment les ressources issues de la politique publique de 1994 ont pu inciter des acteurs à modifier leurs comportements de manière à favoriser le renforcement du système. Ainsi, les conclusions tirées permettront de mieux évaluer le poids des politiques publiques antérieures sur le développement du système de régulation de l'éthique canadien et d'explorer la pertinence de l'approche des effets de rétroaction des politiques publiques pour l'étude du phénomène du renforcement des systèmes de régulation de l'éthique.

Mots clés : Conflits d'intérêts; Canada; Conseiller en éthique; Parlementaires; Commissaire à l'éthique.

Abstract

Although no prominent problem of political corruption seems apparent, many governments have decided in the past few years to reinforce their political ethics regulation system. How can we explain this phenomenon of continuous reinforcement of political ethics regulation systems? One possible explanation, inspired by the arguments of policy feedback approach, is that public policies on political ethics affect the attitudes and strategies of different actors and that, in turn, this change contributes to the reinforcement of political ethics regulation systems.

In order to verify this hypothesis, this paper attempts to evaluate the impact of political ethics public policy further development of the ethics regulation system in Canada during 1994 to 2004. During this period, the Canadian ethics system was reinforced by the adoption of more rigorous ethics rules and the creation of a more independent enforcement mechanism. Hence, this study aims to show how the resources issued from political ethics policy in 1994 encouraged certain actors to modify their conduct, which in turn, pressed the government to reinforce the political ethics system. As a result, this research helps to better evaluate the impact of past public policies on the development of the Canadian political ethics regulation system and explore the interest of policy feedback approach in understanding the dynamics behind the continuous reinforcement of political ethics regulation systems.

Keywords: Conflicts of interests; Canada; Ethics Counsellor; Legislators; Ethics Commissioner.

Table des matières

Sommaire	i
Abstract	ii
Table des matières	iii
Introduction	1
Problème de recherche	1
Revue de la littérature	3
Hypothèse de recherche et cadre opératoire	7
Méthodologie	13
Cheminement de la recherche	16
Chapitre I	17
La politique régissant les conflits d'intérêt au Canada de 1994 et ses antécédents récents	17
I.1 – Développement du système de régulation de l'éthique	18
I.1.1 – Principes parlementaires et règles d'éthique	18
I.1.2 – Débat et création de lignes de conduite (1964-1984)	22
I.1.2 – Gouvernement conservateur (1985-1993)	24
I.1.3 – Promesses libérales (1993-1994)	28
I.2 – La politique publique de 1994	31
I.2.1 – Nouveau <i>Code régissant les conflits d'intérêts</i>	31
I.2.2 – Bureau du conseiller en éthique	34
I.3 – Conclusion	38
Chapitre II	39
Les effets de rétroaction de la politique publique de 1994	39
II.1 – Effet de rétroaction des politiques publiques et politiques publiques concernant l'éthique en politique	40
II.2 – Ressources de la politique publique de 1994	44
II.2.1 – Étendue des règles d'éthique	44
II.2.3 – Statut et fonctions du conseiller en éthique	46
II.3 – Comportements des acteurs	48
II.3.1. – Partis politiques	48
II.3.1.A – Intégrité des membres du gouvernement	49
II.3.1.B – Efficacité et transparence du système	51

II.3.2. – Groupes de pression	54
II.3.2.A – Intégrité des membres du gouvernement	55
II.3.2.B – Efficacité et transparence du système	56
II.3.3 – Média	59
II.3.3.A – Intégrité des membres du gouvernement	60
II.3.3.B – Efficacité et transparence du système	63
II.3.4. – Gouvernement	64
II.3.4.A – Intégrité des membres du gouvernement	65
II.3.4.B – Efficacité et transparence du système	67
II.3.3.B – Bureau du conseiller en éthique	70
II.3.5.A – Intégrité des membres du gouvernement	70
II.3.5.B – Efficacité et transparence du système	72
II.4 – Conclusion	76
Chapitre III	77
Processus de renforcement du système de régulation de l'éthique	77
III.1 – Bureau du conseiller en éthique (1994-2003)	78
III.1.1 – Règles d'éthique	78
III.1.2 – Indépendance du conseiller	82
III.2 – Bureau du commissaire à l'éthique (2003-2004)	85
III.2.1 – Règles d'éthique	86
III.2.2 – Indépendance du commissaire	91
III.3 – Conclusion	94
Conclusion	95
Récapitulation de la recherche	95
Considérations empiriques et théoriques	99
Bibliographie	102
Annexes	107
I. Relation causale entre les variables de l'hypothèse de recherche	107
II. Allégations de conflits d'intérêts et événements marquants	108
III. Nombre d'articles publiés sur les allégations de conflits d'intérêts par les journaux <i>National Post</i> et <i>Globe and Mail</i> (1994-2004)	112
IV. Évolution du système de régulation de l'éthique (1994-2004)	113

Introduction

Problème de recherche

Au cours des dernières années, les systèmes de régulation de l'éthique en politique de différents États ont été renforcés par une réglementation accrue et par la mise en place d'institutions de supervision de plus en plus indépendantes du pouvoir politique. Depuis quelques années, le principe d'autorégulation de l'éthique des législateurs, qui est à la base de la plupart des systèmes de régulation de l'éthique en politique, a graduellement fait place à des systèmes de contrôle de l'éthique par des règlements et des instances administratives de supervision plus ou moins indépendantes. Le principe d'autorégulation de l'éthique en politique, présent autant dans les régimes présidentiels et parlementaires, est un principe constitutionnel selon lequel le pouvoir législatif est autonome et responsable de la discipline de ses membres.¹ Dans la plupart des régimes parlementaires, les systèmes de régulation de l'éthique sont graduellement passés d'un régime basé sur le principe de l'autorégulation des parlementaires à un régime qui intègre des règles et des mécanismes de supervision indépendant du pouvoir législatif.² Aux États-Unis, l'accent est surtout mis sur le développement des règles d'éthique.³

¹ En Grande-Bretagne, l'article 9 du *Bill of Rights* de 1689, jumelé d'un lourd précédent politique et juridique, assurait la souveraineté du Parlement dans la gestion de l'éthique de ces membres. Ce principe du privilège du Parlement a été repris dans la plupart des constitutions des États fondés sur le modèle de Westminster, dont le Canada et l'Australie.

² Voir O. Gay, *The Regulation of Parliamentary Standards: A Comparative Perspective*, (Londres: Commission on Standards in Public Life, 2002). Cette étude préparée pour le Committee on Standards in Public Life, en Grande-Bretagne, fait état du développement des systèmes de régulation dans les parlements du Royaume-Uni, du Canada, des provinces canadiennes, de l'Irlande et de l'Australie.

³ M. Atkinson et M. Mancuso, "Edicts and Etiquette: Regulating Conflict of Interest in Congress and the House of Commons", *Corruption and Reform* 7 (1992), p.3.

Pourtant, le renforcement des systèmes de régulation de l'éthique en politique⁴ ne semble pas concorder avec une hausse des problèmes réels de corruption chez les politiciens. Plusieurs analystes et observateurs politiques font état de ce paradoxe. Partant du constat que les législateurs américains sont de plus en plus intègres et compétents, Dennis Thompson se questionne sur les causes de l'augmentation « dramatique » des règles d'éthique au sein du Congrès américain.⁵ Calvin G. Mackenzie va plus loin en affirmant que les préoccupations en matière d'éthique politique excèdent de loin les problèmes de violation réelle des règles d'éthique par les politiciens.⁶ Au Canada, l'ancien conseiller en éthique Howard Wilson affirmait que les standards en matière d'éthique politique ne cessent d'augmenter sans que la vie politique canadienne ne soit marquée d'un grave « déficit éthique ».⁷

À la lumière de ces constatations, il devient pertinent de s'interroger sur les causes du développement des systèmes de régulation de l'éthique en politique. Ces systèmes sont caractérisés par une réglementation accrue et une indépendance croissante des institutions de supervision. En effet, comment peut-on expliquer la tendance vers le renforcement des systèmes de régulation de l'éthique en politique ?

⁴ Dans le cadre de cette recherche, un système de régulation de l'éthique en politique désigne l'ensemble des règles et des institutions qui régissent l'éthique des politiciens. Ces systèmes comprennent généralement un ensemble de règles écrites (ex : code de déontologie) et un mécanisme de supervision (ex : commissaire à l'éthique) et peuvent concerner autant les membres du législatif que ceux de l'exécutif. Le choix du concept de système de régulation de l'éthique repose sur une distinction volontaire des concepts de régime d'éthique et de système de régulation des conflits d'intérêts, qui sont respectivement trop large (régime inclus norme non écrite) et trop restreint (conflits d'intérêts est une composante de l'éthique) pour le cadre de cette recherche.

⁵ D.F. Thompson, *Ethics in Congress*, (Washington: Brookings, 1995), p.3.

⁶ C.G. Mackenzie, *Scandal Proof: Do Ethics Law Make Government Ethical?* (Washington: Brookings Institute, 2002), p.98.

⁷ H. Wilson, *The Constantly Rising Ethics Bar*, presentation, Canadian Centre for Ethics and Corporate Policy, Toronto, le 7 novembre 2002, p.3.

Revue de la littérature

Les diverses publications qui portent sur le thème de l'éthique en politique fournissent trois réponses différentes sur les causes du développement des systèmes de régulation de l'éthique.

Premièrement, plusieurs auteurs identifient les scandales politiques et leur couverture médiatique, comme étant le vecteur de la baisse de confiance des citoyens envers les politiciens et de la demande croissante du public pour une réforme démocratique des institutions politiques.⁸ En effet, les scandales politiques sont perçus comme des événements qui encouragent le cynisme de la population envers les politiciens. Ensuite, ce cynisme alimenterait les demandes en faveur d'un régime plus sévère en matière de contrôle de la corruption et des conflits d'intérêt. Par exemple, le scandale de Watergate est considéré comme un point tournant dans le développement des règles d'éthique aux États-Unis.⁹ Ainsi, le poids des scandales politiques dans les processus de réformes de l'éthique serait relié au fait que les citoyens sont de plus en plus exigeants en ce qui a trait à la responsabilité et l'imputabilité des politiciens.¹⁰

Deuxièmement, le développement des systèmes de régulation de l'éthique a aussi été présenté comme un phénomène relié à un processus de diffusion des

⁸ A. Rosenthal, *Drawing the Line: Legislative Ethics in the State*, (New York: Twentieth Century Fund, 1996); C. G. Mackenzie, *Scandal Proof: Do Ethics Law Make Government Ethical?* et S. Rose-Ackerman, *Corruption and Government*, (New York: Cambridge University Press, 1999).

⁹ Voir C. G. Mackenzie, *Scandal Proof: Do Ethics Law Make Government Ethical?*, p.27.

¹⁰ J.B. Thompson, *Political Scandal. Power and Visibility in the Media Age*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2002), p.111.

pratiques nationales et internationales à travers différentes juridictions.¹¹ Selon cet argument, l'atmosphère d'urgence créée par les scandales politiques oblige les gouvernements à trouver des solutions rapides au problème de corruption en s'inspirant des pratiques adoptées par d'autres gouvernements.¹² Au moment de mettre en place ou de modifier un régime de régulation de l'éthique, les politiciens auraient tendance à copier les politiques en place ailleurs et raffermir certaines de leurs composantes. Cette diffusion des pratiques serait aussi facilitée par la présence de groupes de pression qui adoptent une stratégie transnationale dans la promotion de la bonne gouvernance.¹³

Troisièmement, le développement des systèmes de régulation de l'éthique politique aussi était perçu comme un processus corrélé à la professionnalisation croissante des instances législatives.¹⁴ Selon cet argument, la fonction moderne des pouvoirs législatifs exige de la part des législateurs qu'ils soient régis par un code de déontologie propre à leur profession. Dans ce contexte, le principe d'autorégulation des membres du législatif ne représenterait pas un régime de contrôle adapté au contexte moderne de l'exercice de la profession de député. Selon cette logique, ce

¹¹ B.A. Rosenson, *Legislative Ethics Regulation in the American States: Explaining Conflict of Interest Legislation, 1954-96*. Thèse de doctorat, (Department of Political Science, Massachusetts Institute of Technology, 2000); I. Greene et D. Shugarman, *Honest Politics. Seeking Integrity in Canadian Public Life*. (Toronto : James Lorimer & Company, 1997).

¹² B.A. Rosenson, *Legislative Ethics Regulation in the American States: Explaining Conflict of Interest Legislation, 1954-96*

¹³ Parmi ces groupes, mentionnons des organisations telles que Transparency International, l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), le Council on Government Ethics et Common Cause aux États-Unis ainsi que Democracy Watch au Canada.

¹⁴ A. Rosenthal, *Legislative Ethics Regulation in the American States: Explaining Conflict of Interest Legislation, 1954-96*, p.78.

régime doit faire place à un cadre de régulation plus formel, composé de règles claires et d'un mécanisme de supervision efficace.¹⁵

Ensemble, ces trois arguments permettent de mieux comprendre les facteurs qui contribuent au développement des systèmes de régulation de l'éthique politique. Toutefois, ces approches présentent certaines faiblesses quant à la démonstration de leur pertinence à travers l'étude de plusieurs cas. À cet effet, Denis Saint-Martin remarque que l'approche du scandale politique explique mal pourquoi le développement des institutions de régulation de l'éthique a été plus prononcé en Grande-Bretagne qu'aux États-Unis durant les années 90, alors que Washington était le théâtre de nombreux scandales politiques.¹⁶ L'auteur constate aussi que les approches de la diffusion politique et de la professionnalisation des institutions législatives n'expliquent que partiellement la création des systèmes de régulation de l'éthique en Australie, aux États-Unis, au Canada et en Grande-Bretagne.¹⁷ Par exemple, certains États ont connu un important développement des systèmes de régulation de l'éthique au niveau des institutions sous-nationales sans que cette tendance n'affecte les politiques publiques nationales en matière d'éthique politique. Ce même type de cas s'explique mal aussi selon l'approche de la professionnalisation des institutions législatives. En effet, ce cadre explique mal pourquoi les instances législatives sous-nationales connaîtraient un renforcement plus important du régime

¹⁵ M. Atkinson et M. Mancuso, "Edicts and Etiquette: Regulating Conflict of Interest in Congress and the House of Commons", pp.1-18.

¹⁶ D. Saint-Martin, *The Watergate Effect: Path Dependence and Self-Reinforcing Processes in the Regulation of Ethics in Politics*, actes d'un colloque tenu dans le cadre du Workshop on Governance and Political Ethics, à Montréal, les 14 et 15 mai 2004, (Montréal: Chaire de recherche du Canada en citoyenneté et gouvernance et Centre de recherche en éthique de l'Université de Montréal, Université de Montréal, 2004), p.13.

¹⁷ *Ibid.*, p.13-14.

d'éthique pour des raisons liées au développement inégal du niveau de professionnalisation de la fonction législative.

Tout compte fait, il semble que les lacunes propres aux différentes contributions théoriques sur le thème de la régulation de l'éthique politique s'expliquent par le fait que la littérature accorde très peu d'importance à l'interaction entre les institutions et les acteurs politiques. En effet, les arguments évoqués expliquent le développement des systèmes de régulation de l'éthique par la présence de facteurs exogènes et structurels. Conséquemment, le développement des systèmes de régulation de l'éthique en politique est perçu comme une variable qui dépend de différentes forces sociales extérieures aux institutions de régulation de l'éthique. Selon cette approche, les acteurs politiques exerceraient peu d'influence sur le processus décisionnel.

Ce cadre d'analyse est inadéquat pour l'étude des causes du développement des systèmes de régulation de l'éthique en politique. Tout d'abord, une étude centrée sur les origines structurelles du développement de cette institution ne tient pas compte du rôle important des décideurs politiques, qui sont à la fois les auteurs et les sujets des politiques publiques régissant la déontologie de leur profession. Deuxièmement, une littérature plus récente sur le thème de l'éthique en politique montre que les différentes réformes apportées pourraient également se présenter comme des variables qui influencent le développement des systèmes de régulation de l'éthique.¹⁸

¹⁸ À ce sujet, voir C.G. Mackenzie, *Scandal Proof? Do Ethics Law Make Government More Ethical?*, p.53 et M.J. Malbin, "Legislative Ethics", dans J.H. Silbey, dir., *Encyclopedia of the American Legislative System*, vol. II, (New York: Charles Scribner's Sons, 1994), p.1115.

Hypothèse de recherche et cadre opératoire

De ce fait, il apparaît pertinent de chercher à comprendre le développement des systèmes de régulation de l'éthique en politique par l'étude des processus d'interaction entre les acteurs politiques et le contexte institutionnel. Ce cadre théorique s'inspire de l'approche institutionnelle en science politique, à savoir l'étude du rôle des institutions dans l'analyse des phénomènes sociaux et politiques.¹⁹

Parmi les trois angles d'analyse²⁰, l'approche théorique de l'institutionnalisme historique apparaît comme le cadre théorique le plus adéquat pour comprendre le développement des systèmes de régulation de l'éthique en politique. Cette approche se caractérise par une analyse de la configuration des organisations, une identification des processus politiques à long terme et un examen des processus interactifs qui façonnent l'État, la sphère politique et les politiques publiques.²¹ Elle se distingue donc par sa méthode d'analyse particulière qui vise à retracer les processus historiques et à développer des hypothèses sur les configurations causales des institutions.²² Selon Paul Pierson, une observation du développement historique des institutions montre que les politiques publiques façonnent la sphère politique, et, que cette sphère politique affecte le développement des institutions.²³

¹⁹ M. Gazibo et J. Jenson. *La politique comparée : Théories et concepts*, (Montréal : Presses de l'Université de Montréal, 2004), p.197.

²⁰ En science politique, l'approche de l'institutionnalisme est communément divisée en trois catégories différentes : l'analyse historique cherche à montrer comment les institutions antérieures façonnent les intérêts des acteurs politiques, l'analyse des choix rationnels est centrée sur l'étude des stratégies des acteurs dans un contexte institutionnalisé et l'analyse sociologique étudie le rôle des idées et de la culture dans le développement des institutions. À cet effet, voir : P.A. Hall et R. Taylor. "La science politique et les trois institutionnalisations." *Revue française de science politique* 47 (1997), p. 469.

²¹ P. Pierson et T. Skocpol, "Historical Institutionalism in Contemporary Political Science", dans I. Kratznelson et H.V. Milner. *Political Science : State of the Discipline*, (New York: W.W. Norton & Company: 2002), p.693.

²² *Ibid.*, p.698.

²³ P. Pierson, *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*. (Cambridge: Cambridge University Press, 1994), pp.27-47.

Le choix de ce cadre théorique repose sur le fait que l'analyse du renforcement des institutions de régulation en éthique politique selon l'approche de l'institutionnalisme historique met en lumière trois dimensions importantes dans le moment de la création et le développement à long terme des systèmes de régulation de l'éthique.

Dans un premier temps, les institutions sur la régulation de l'éthique ne se développent pas toujours en fonction des objectifs qui leur ont été attribués par les décideurs politiques au moment de leur création²⁴. Bien que ces institutions ont été pensées par les décideurs politiques comme un moyen de combattre la baisse de la confiance des citoyens envers le système politique, elles n'ont pas nécessairement permis l'atteinte de cet objectif et ont parfois alimenté le cynisme de la population.²⁵ Selon l'approche de l'institutionnalisme historique, le développement d'une institution ne peut pas s'expliquer uniquement par les conséquences fonctionnelles prévues par les décideurs politiques.²⁶ Au moment de la création d'une institution, les acteurs peuvent définir le rôle des institutions en fonction de certains intérêts. Toutefois, le développement à long terme des institutions peut donner lieu à l'émergence de nouvelles missions qui ne correspondent pas toujours aux intérêts initiaux des acteurs. Ainsi, les institutions peuvent jouir d'une autonomie relative

²⁴ P. Pierson, "When Effect Becomes Cause. Policy Feedback and Political Change", *World Politics* 45 (1993), p.598.

²⁵ C.G. Mackenzie, *Scandal Proof? Do Ethics Law Make Government More Ethical?*, p.112.

²⁶ Tout comme l'approche des choix rationnels, l'approche historique explique le développement des politiques publiques par les calculs stratégiques que font les acteurs sur la base de leurs intérêts. Toutefois, les tenants de l'institutionnalisme historique présentent les intérêts des acteurs non pas comme des préférences préétablies mais bien comme des construits politiques résultant du contexte institutionnel. À cet effet, voir: P. Pierson, "The Limits of Design: Explaining Institutional Origins and Change", *Governance* 13:4 (2000), p.477.

parce qu'elles peuvent se développer de manière à ne pas toujours correspondre aux objectifs qui leur étaient attribués par les acteurs qui leur ont donné naissance.

Dans un deuxième temps, la mise en place de systèmes de régulation de l'éthique donne souvent lieu à une transformation du paysage politique. Les systèmes de régulation de l'éthique politique affectent les stratégies et les comportements des politiciens, des bureaucrates, des médias et du public en modifiant les ressources à leur disposition et l'interprétation qu'ils font de leurs intérêts.²⁷ L'analyse des politiques publiques selon l'approche de l'institutionnalisme historique met justement en relief les processus de rétroaction des politiques publiques (*policy feedback*) engendrés par les institutions héritées du passé. En effet, les politiques publiques produisent des ressources et des incitations qui façonnent le comportement et les activités des groupes de pression, du gouvernement et de la population.²⁸ Elles se présentent comme une source d'information et, par conséquent, affectent la perception que se font les acteurs de leur propre situation dans l'arène politique.²⁹

Enfin, les gouvernements peuvent difficilement défaire les institutions de régulation de l'éthique et sont constamment appelés à les renforcer. À cet effet, les tenants de l'approche institutionnelle historique prétendent que le changement des politiques publiques s'avère un projet parsemé d'embûches. Cette problématique est souvent définie selon les concepts de dépendance au sentier (*path dependency*) et de verrouillage des politiques publiques (*policy lock-in*). La difficulté de changer les

²⁷ D. Saint-Martin, *The Watergate Effect: Path Dependence and Self-Reinforcing Processes in the Regulation of Ethics in Politics*, p.23.

²⁸ P. Pierson, "When Effect Becomes Cause. Policy Feedback and Political Change", *World Politics* 45 (1993), pp.598-611.

²⁹ *Ibidem*.

institutions s'expliqueraient principalement par le fait que les politiques publiques modifient le paysage politique. En effet, elles créeraient une série d'engagements entre les différents acteurs politiques, ce qui rendrait le changement trop coûteux et le *statu quo* préférable. Il se produirait alors un phénomène de dépolitisation de la sphère politique caractérisé par des changements incrémentaux des institutions.³⁰

En définitive, les concepts théoriques de l'approche de l'institutionnalisme historique peuvent être opérationnalisés de manière à mieux comprendre les causes du développement des institutions de régulation de l'éthique. La mise en place de ce type de politiques publiques affecte la confiance de la population envers les institutions politiques, les stratégies politiques des législateurs ainsi que la couverture médiatique des scandales.³¹ De plus, l'engagement des décideurs politiques dans la voie de la réforme démocratique des institutions rend l'objection à la régulation éthique des politiciens presque impossible et, par conséquent, favorise le renforcement du système.³²

Selon cette grille d'analyse, la recherche avance l'hypothèse suivante : le renforcement des systèmes de régulation de l'éthique s'explique par le fait que la mise en place de politiques publiques visant à régir l'éthique des politiciens transforme le paysage politique et rend le retrait à cet engagement politique difficile. Plus précisément, la mise en place des politiques publiques sur l'éthique politique crée des ressources qui modifient le comportement des différents acteurs politiques. Ce changement de comportement chez les acteurs rend le retrait de cet engagement

³⁰ P. Pierson, "The Limits of Design: Explaining Institutional Origins and Change", pp.490-493.

³¹ D. Saint-Martin, *The Watergate Effect: Path Dependence and Self-Reinforcing Processes in the Regulation of Ethics in Politics*, pp.20-23.

³² *Ibid.*, p.27

difficile et renforce la trajectoire entreprise par le gouvernement en matière de régulation de l'éthique politique. Pour explorer cette hypothèse, notre recherche étudie comment les politiques publiques en matière d'éthique politique affectent les comportements et les stratégies des acteurs; et si, à leur tour, ces transformations mènent au renforcement des systèmes de régulation de l'éthique.³³

Premièrement, la variation des règles et du mécanisme de supervision prévue par une politique publique, sera évaluée en fonction des ressources qu'elles créent durant la période de son implantation. Cette dimension est pertinente dans la mesure où elle montre l'impact que peut avoir une politique publique sur les comportements des différents acteurs. Elle permet aussi de comparer la variation des ressources que peuvent offrir deux politiques publiques différentes. En effet, les acteurs peuvent se servir des ressources d'une politique pour se positionner face au débat concernant le système de régulation de l'éthique. Pour évaluer les ressources issues d'une politique publique sur l'éthique politique, les indicateurs suivants seront utilisés : l'étendue des activités faisant l'objet de règles d'éthique³⁴ ainsi que les fonctions du mécanisme de surveillance.

Deuxièmement, l'effet des politiques publiques sur le comportement et les stratégies des acteurs (la variable intermédiaire) sera évalué en fonction de la stratégie adoptée par les acteurs pour se positionner face au débat sur l'éthique politique. Cette dimension est pertinente parce qu'elle montre comment les ressources d'une politique publique peuvent être utilisées comme des outils de combat politique. Les partis

³³ À l'annexe I, un schéma synthétise la relation causale issue de l'hypothèse de recherche.

³⁴ Parmi ces activités, mentionnons une utilisation de l'influence ou de l'information, compensation pour représentation, utilisation des ressources et des propriétés du gouvernement pour des fins personnels, l'acceptation de cadeaux, les activités externes, les investissements et contrats avec le gouvernement. À cet effet, voir M.J. Malbin, "Legislative Ethics", pp.1155-1170.

politiques, les médias et les groupes de pression se servent souvent des ressources fournies par la politique publique pour critiquer davantage le gouvernement. Le gouvernement se sert des ressources de la politique publique pour défendre l'orientation prise en matière de régulation de l'éthique. Pour évaluer l'effet sur les stratégies des acteurs, deux indicateurs seront utilisés : les interventions des acteurs pour critiquer ou défendre l'intégrité des membres du gouvernement ainsi que les arguments invoqués pour dénoncer ou justifier l'efficacité et la transparence du système en place.

Troisièmement, le renforcement des systèmes de régulation de l'éthique (la variable dépendante) sera évalué selon deux dimensions : l'élargissement des règles d'éthique et l'augmentation de l'indépendance du mécanisme de surveillance.³⁵ Ceci permet de voir si les décisions du gouvernement ont tendance à faire augmenter les règles et à rendre le mécanisme de surveillance plus indépendant. Pour évaluer le degré de renforcement des systèmes de régulation de l'éthique politique, les indicateurs suivants seront utilisés : les fonctions de l'organisme de surveillance³⁶, la définition des conflits d'intérêts³⁷, les règles du code³⁸ et la déclaration des intérêts³⁹.

³⁵ L'évaluation des régimes d'éthique en politique se fait généralement par l'étude du statut et des fonctions de l'organisme de surveillance d'éthique ainsi que l'analyse des obligations et des restrictions applicables aux membres politiques. À cet effet, voir les études suivantes : D.A. Blackburn, *A Comparative Analysis of the State Ethic Laws of Alabama, Georgia, Mississippi, South Carolina, and Tennessee*, (thèse de doctorat, University of Alabama, 1998); COGEL, *2002 Ethics Update*, (Locust Grove: COGEL, 2002) et G. Carney, *Conflict of Interest : Legislators, Ministers and Public Officials*, (Berlin: Transparency International, 1998).

³⁶ En vue d'évaluer l'indépendance du mécanisme, les fonctions de l'organisme, les conditions nécessaires pour entamer une inquisition et l'application des recommandations de l'organisme seront considérées. Voir D. Saint-Martin, "Should the Federal Ethics Counsellor Become an Independent Officer of Parliament?" *Canadian Public Policy* 29 :2 (2003), p.7.

³⁷ L'étendue de la définition d'un conflit d'intérêts sera évaluée selon le caractère des directives, la nature d'un conflit (pécuniaire ou non), les personnes qu'elle concerne (membres, famille, autres) et le contexte dans lequel elle s'applique.

³⁸ La sévérité du code sera évaluée selon les activités concernées, le niveau de tolérance pour chaque activité et les personnes concernées par chaque règle (exécutif, législatif et membres de famille).

Méthodologie

La stratégie de vérification consiste à une étude de cas basée sur une comparaison temporelle. Le développement de la politique publique canadienne sur la régulation de l'éthique politique sera étudié entre la mise en place de la politique de 1994, lorsque le gouvernement publiait un nouveau *Code régissant les conflits d'intérêts*⁴⁰ et créait le Bureau du conseiller en éthique⁴¹, et celle de 2004, caractérisé par la mise en place du Bureau du conseiller en éthique, la modification du *Code régissant les conflits d'intérêts*, la publication du *Code régissant les conflits d'intérêts des députés de la Chambre des communes* et la mise en place de nouvelles lignes directrices. Cette comparaison temporelle couvrant la période entre les deux politiques est marquée par un renforcement du système de régulation de l'éthique. Le nouveau *Code régissant les conflits d'intérêts* et les nouvelles lignes directrices créent des obligations supplémentaires pour les titulaires de charges publiques. Le nouveau *Code régissant les conflits d'intérêts des députés* instaure dorénavant des règles d'éthique publique aux membres de la Chambre des communes. Le poste de commissaire créé en 2004 procure aussi plus de pouvoir que le poste de conseiller en éthique de 1994, et ce, tant au niveau de son statut juridique qu'au niveau de ses fonctions.⁴²

³⁹ La déclaration des intérêts sera évaluée en fonction des détails du contenu exigé (avoirs financiers, revenus, dettes et autres). Aussi, les personnes concernées par la déclaration (exécutif, législatif et membres de la famille), la fréquence des mises à jour et l'accès public à l'information seront considérés.

⁴⁰ Le *Code régissant la conduite des titulaires de charge* s'applique à tous les membres du Conseil des ministres, c'est-à-dire le Premier ministre, les ministres, les ministres d'État, les secrétaires d'État, les secrétaires parlementaires ainsi que les personnes nommées par le gouverneur en conseil.

⁴¹ Le titulaire de ce poste est chargé d'administrer, de conseiller les titulaires de charges publiques et d'examiner les allégations d'infraction possible au Code.

⁴² Le commissaire est indépendant de la Chambre des Communes et du Sénat. En plus d'être redevable au Parlement, il a également le pouvoir d'enquêter et de faire des recommandations.

Ainsi, l'objectif de la recherche est de vérifier si la politique publique de 1994 a affecté le comportement des acteurs politiques canadiens de manière à renforcer le système de régulation de l'éthique. L'effet de rétroaction de cette politique publique ainsi que le processus de renforcement du système de régulation de l'éthique seront analysés sur une période allant de 1994 à 2004. En d'autres termes, cette recherche vise à évaluer si la politique de 1994 se présente comme un facteur déterminant dans la mise en place d'une politique plus rigoureuse en 2004. Le développement du système de régulation de l'éthique s'étale sur une période beaucoup plus longue que celle-ci mais le choix de ce cas se justifie par l'importance des transformations apportées au système durant cette période ainsi que par le souci d'effectuer une analyse rigoureuse des événements dans le cadre restreint de ce mémoire.

Selon l'hypothèse générale, il est entendu que le renforcement du système de régulation de l'éthique au Canada, soit le passage du conseiller en éthique à celui du commissaire à l'éthique, s'explique par le fait que la mise en place de la politique publique de 1994 a transformé le contexte politique canadien, en fournissant des ressources à différents acteurs et, par le fait même, a poussé le gouvernement canadien à renforcer le système de régulation de l'éthique politique. La validité de cette preuve est pertinente pour la recherche en science sociale. Elle permet de vérifier si la mise en place du Bureau du conseiller en éthique a transformé le contexte politique canadien et a encouragé le renforcement du système de régulation de l'éthique. Elle permet aussi de vérifier si les conclusions apportées par cette étude de cas peuvent éventuellement expliquer d'autres cas.

La collecte d'information consiste en une observation documentaire de sources premières⁴³ et de sources secondaires⁴⁴. Ces différentes sources d'information permettent de vérifier les ressources fournies par la politique publique de 1994, d'attester d'un changement dans les comportements des acteurs et d'évaluer l'orientation des politiques publiques du gouvernement canadien en matière d'éthique politique. Ces informations sont analysées de manière qualitative par la construction d'une explication selon les énoncés de l'approche de l'institutionnalisme historique. Enfin, il est à noter que par souci de clarté, certaines de ces informations, tel que le rapport des dires de différents acteurs, ont été inscrites en note secondaire en vue d'alléger le texte.

⁴³ Par exemple, les publications officielles des différentes institutions politiques canadiennes, les principaux journaux canadiens, les communiqués de différents groupes de pression et partis politiques.

⁴⁴ Par exemple, les articles et les ouvrages scientifiques sur le cas canadien ainsi que les ouvrages scientifiques sur l'éthique en politique et l'approche de l'institutionnalisme historique.

Cheminement de la recherche

Cette recherche s'étalera sur quatre chapitres en plus de l'introduction.

Dans l'introduction, nous avons posé la question qui guide notre recherche : « Comment peut-on expliquer la tendance vers le renforcement des systèmes de régulation de l'éthique en politique ? ». Nous avons également présenté la problématique à l'origine de cette question ainsi que la démarche théorique et méthodologique qui guide la réponse prévue.

Dans le chapitre I, nous décrivons l'évolution historique des réformes qui ont précédé la politique de 1994, soient celles qui ont eu lieu entre 1964 et 1994, en vue de montrer comment les changements qui ont eu lieu durant cette période ont amorcé la tendance vers le renforcement du système de régulation de l'éthique et engagé les gouvernements canadiens dans une nouvelle approche de régulation par les règles.

Dans le chapitre II, nous analysons les effets de rétroaction issus de la politique publique de 1994, qui créait un nouveau *Code régissant les conflits d'intérêt* et instaurait le Bureau du conseiller en éthique au Canada et modifiait le comportement de différents acteurs.

Dans le chapitre III, nous présentons le processus de renforcement qui s'est étalé sur une période de 1994 à 2004, soit de la mise en place du Bureau du conseiller en éthique à la création du Bureau du commissaire à l'éthique.

Dans le chapitre IV, nous récapitulons les étapes de notre recherche : la question de recherche, le cadre théorique et le cas choisi, les résultats et leur analyse. Nous terminons ainsi par des conclusions théoriques générales et par des recommandations pour des recherches futures.

Chapitre I

La politique régissant les conflits d'intérêt au Canada de 1994 et ses antécédents récents

En vue de montrer la tendance vers le renforcement des systèmes de régulation de l'éthique en politique, l'objectif de cette recherche est d'exposer, dans un premier temps, le processus du développement du système canadien qui a précédé la politique de 1994. En retraçant l'évolution historique des réformes apportées à ce système, il est possible d'entrevoir un renforcement graduel et une transition d'un système fondé sur la régulation collégiale à un système orienté vers le contrôle de l'éthique par les règles qui s'étalent sur une période beaucoup plus large que celle de 1994 à 2004. En effet, à partir des années 60, les gouvernements canadiens amorcent une transformation des principes à la base du système. Cette transition se présente comme un point de départ qui a amorcé un renforcement graduel du système par le développement des règles et l'indépendance croissante du mécanisme de supervision.

Tout d'abord, les années 1964 à 1984 ont été marquées par l'apparition de lignes de conduite pour les membres du Cabinet. Ensuite, entre les années 1985 et 1993, le gouvernement conservateur a intégré des règles d'éthique sous forme de code. Enfin, la publication du *Code régissant les conflits d'intérêts* et la création du poste de conseiller en éthique en 1994 témoignent à la fois d'une continuité dans le renforcement du système et d'un pas marquant vers la consolidation d'un système de régulation de l'éthique basé sur des règles d'éthique et un mécanisme de supervision.

I.1 – Développement du système de régulation de l'éthique politique

I.1.1. Principes parlementaires et règles d'éthique

Tout comme plusieurs États de l'Europe et de l'Amérique du Nord, le Canada a connu un long processus évolutif de son système de régulation de l'éthique. Avant même de mettre en place la politique de 1994, les gouvernements canadiens précédents avaient amorcé, dès la moitié du XX^{ème} siècle, une transformation graduelle des principes constitutionnels à l'origine de ces systèmes, passant d'un régime informel à un système de contrôle plus formel et rigoureux. Ainsi, une observation des événements qui ont précédé la politique de 1994 montre que la période de réformes de 1994 à 2004 s'inscrit dans une tendance historique de renforcement graduel et continu du système de régulation de l'éthique.

À son origine, le régime canadien de régulation de l'éthique en politique était très informel. Tout comme la plupart des États de l'Europe et de l'Amérique du Nord, le Canada était doté d'un ensemble de règles non écrites. Le contrôle de l'éthique des membres du pouvoir législatif dépendait en quelque sorte de la vertu des législateurs à veiller au respect de ces règles et à la bonne conduite de leurs pairs à travers un système d'autorégulation collégiale. Par exemple, dans les régimes parlementaires de type Westminster, les instances législatives jouissent du privilège de régir la conduite de leurs membres. Ce principe est issu de l'article 9 du *Bill of Rights* écrit en 1689 en Grande-Bretagne. Il permet aux législateurs d'élaborer leur propre système de contrôle de l'éthique sans aucune intervention extérieure au

Parlement. Ce principe a d'ailleurs été repris dans la plupart des constitutions des États dotés d'un régime parlementaire, tels que l'Australie et le Canada.⁴⁵ Dans certains cas, les gouvernements ont même inséré ce principe dans les lois constitutionnelles du pays.⁴⁶

Au Canada, les membres du Parlement jouissent également du privilège de réguler l'éthique de leurs membres. Ce faisant, le Canada a opté pour la mise en place d'un système axé sur la régulation de l'éthique fondé sur le caractère vertueux de ses membres et l'efficacité de la collégialité. Cette stratégie, surnommée « étiquette » par Maureen Mancuso, est une des deux principales stratégies qui ont été développées à travers les différentes juridictions des États occidentaux.⁴⁷ Largement répandu dans les démocraties de type Westminster, le contrôle des conflits d'intérêt par l'étiquette est fondé sur l'idée que seul les membres du Parlement disposent du droit de régir les affaires internes de leur institution par la vertu que leur confère l'exercice de leur fonction publique, et ce, au nom du principe de la souveraineté du Parlement⁴⁸. Les parlementaires sont donc responsables de l'élaboration et de l'application des normes parlementaires. Ce même principe est également appliqué de manière similaire dans les instances exécutives des régimes parlementaires. En

⁴⁵ O. Gay, *The Regulation of Parliamentary Standards: A Comparative Perspective*.

⁴⁶ En Australie, le principe du privilège a été codifié dans le *Parliamentary Privileges Act* en 1987.

⁴⁷ M. Mancuso, "Edicts and Etiquette: Regulating Conflict of Interest in Congress and the House of Commons", p.2.

⁴⁸ Selon les principes d'une démocratie parlementaire, le Parlement est une assemblée souveraine. En vue d'assurer le libre exercice de représentation par les élus, le Parlement doit être protégé de toutes interférences externes dans les affaires législatives. L'étiquette représente donc un moyen pour les parlementaires d'établir des normes de conduite qui soient respectueuses du principe du privilège du Parlement dans la gestion de ses affaires. En effet, l'absence de règles publiques assure que seuls les législateurs peuvent contrôler le contenu et l'application de ces normes. Toutefois, il n'est pas exclu que le Parlement puisse adopter une approche fondée sur des règles claires et publiques tout en assurant un respect du principe de la souveraineté du Parlement. À cet effet, voir: Committee on Standards and Public Life, *Standards of Conduct in the House of Commons* (Eight Report), (London: Committee on Standards and Public Life), p.9.

effet, selon le principe de la responsabilité ministérielle, seul le Premier ministre est responsable du rendement et du comportement des membres de son Cabinet.⁴⁹

Au Canada, ce principe est à l'origine du système de régulation de l'éthique et représente un lourd précédent judiciaire. En effet, les tribunaux canadiens sont arrivés peu à peu à insister sur le fait que chaque Chambre du Parlement a la compétence exclusive d'énoncer ses propres règles de procédures internes et qu'elles possèdent également le privilège de mettre des personnes en accusation et de les punir pour mépris.⁵⁰ Ainsi, chacune des Chambres du Parlement a énoncé des règlements à l'intention de leurs membres pour gérer les questions de conflits d'intérêts.⁵¹ Au-delà du principe du privilège de chaque Chambre, ils existent aussi au Canada plusieurs règles de différentes sources qui régissent les cas les plus graves de conflits d'intérêts chez les parlementaires.⁵²

Contrairement aux régimes parlementaires, les Etats-Unis ont opté pour une stratégie davantage axée sur l'élaboration d'un système de règles publiques pour réguler l'éthique des membres de la Chambre des représentants.⁵³ Dans un tel contexte, les législateurs se réfèrent, non pas à l'honneur issue de leur fonction, mais

⁴⁹ J. Uhr, "Moderating Political Ethics : Ministerial Ethics in Parliamentary Systems", actes d'un colloque Ethics in the New Millennium, à Ottawa, les 24 et 28 septembre 2000, (Ottawa: International Institute for Public Ethics, 2000), p.3.

⁵⁰ Canada, Bureau du Conseil Privé, *Les membres du Parlement et les conflits d'intérêts* (Allan J. MacEachen, Président du Conseil privé), (Ottawa : Bureau du Conseil privé, 1973), pp.14-15.

⁵¹ Le *Règlement de la Chambre des communes* et le *Règlement du Sénat* contiennent des dispositions qui restreignent le vote des membres sur une question dans laquelle il détient un intérêt pécunier. Le *Règlement de la Chambre* exigeait également que ses membres fassent état des cadeaux et des honoraires reçus.

⁵² La plupart de ces règles sont incorporées dans trois lois du Parlement. Le *Code criminel* régit principalement les cas de corruption. La *Loi sur le Parlement du Canada* interdit tout parlementaire de recevoir une rémunération de l'extérieur pour des services rendus en sa fonction officielle, les personnes rémunérées par les gouvernements fédéral et provincial d'être élus au sein du Parlement et fait état de différentes règles en matière de contrat avec le gouvernement. Enfin, la *Loi électorale du Canada* régit principalement les questions d'éligibilité des candidats au sein du Parlement. À cet effet, voir : M. Young, *Les conflits d'intérêts : règles applicables aux législateurs fédéraux*, (Ottawa : Parlement du Canada, 2003 (révision)).

⁵³ *Ibid.*, p.3.

bien à leurs obligations légales. Cette approche donne souvent lieu à la mise en place d'un mécanisme qui assure le respect de ces règles. Enfin, contrairement à l'approche fondée sur l'étiquette des législateurs, un système de règles publiques rend la question de l'éthique des élus non pas un privilège unique aux membres des instances législatives mais aussi une affaire dans laquelle le public peut intervenir, par exemple en logeant des plaintes auprès d'un ombudsman indépendant.

Chacune de ces stratégies offrent des avantages et des inconvénients. L'approche de l'étiquette est, pour sa part, souvent critiquée pour son manque de transparence et d'efficacité. En effet, cette stratégie est de plus en plus critiquée sur le plan démocratique.⁵⁴ À l'opposé, l'approche fondée sur les règles est souvent présentée comme un moyen beaucoup plus efficace pour contrôler les problèmes de conflits d'intérêts chez les élus.⁵⁵ Cela explique, entre autre, pourquoi plusieurs juridictions ont fait une transition lente et graduelle vers un système de régulation de l'éthique par les règles. Pourtant, cette approche présente aussi des problèmes au niveau du développement inflationniste des règles d'éthique.⁵⁶ En effet, l'ajout constant de règles d'éthique devient le seul moyen de convaincre les opposants politiques du bien fondé des intentions des élus ainsi que du contrôle étendue des diverses facettes de l'éthique en politique.

⁵⁴ À cet effet, D. Thompson soulignait que l'autorégulation par la collégialité des membres crée en soi un problème de conflit d'intérêts. Selon lui, le fait que les membres se jugent entre eux affecte l'indépendance, la justice et l'imputabilité du processus de régulation de l'éthique. À cet effet, voir : *Ethics in Congress*, (Washington: Brookings, 1995), p.131.

⁵⁵ M. Mancuso, "Edicts and Etiquette: Regulating Conflict of Interest in Congress and the House of Commons", p.3.

⁵⁶ M.J. Malbin, "Legislative Ethics", p.1155.

I.1.2 – Débat et création de lignes de conduite (1964-1984)

À partir des années 60, un débat public sur la régulation de l'éthique s'amorce et se concrétise par la publication d'un livre vert. Il en résulte que le Canada commence une transition d'un système fondé sur l'étiquette à un système qui intègre de plus en plus de nouvelles règles. Au début, ces règles concernaient seulement le pouvoir exécutif et se présentaient sous forme de lignes de conduite à l'intention des membres du Cabinet. Elles se sont développées en marge des fondements constitutionnels et juridiques du système de régulation de l'éthique et visait d'abord à réguler de manière publique les instances les plus importantes du pouvoir politique, soit le Premier ministre et les membres de son Cabinet. La régulation plus formelle a commencé surtout avec les membres du Cabinet plutôt que les députés puisque la concentration du pouvoir politique au niveau de l'exécutif rendait les membres de cette instance politique plus susceptibles de faire l'objet de conflits d'intérêt.⁵⁷

Ainsi, quelques pas ont été franchis durant cette même période en vue d'établir des lignes de conduite à l'intention des membres du Cabinet. En réponse à des allégations de conflits d'intérêts chez les membres de son gouvernement, le Premier ministre Lester B. Pearson publiait le 30 novembre 1964 une lettre confidentielle aux différents ministres les invitant à éviter tout conflit d'intérêts. Quelques années plus tard, le Premier ministre Pierre Trudeau annonçait à la

⁵⁷ En général, les régimes parlementaires de type Westminster ont amorcé une régulation plus formelle de l'éthique avec le pouvoir exécutif plutôt que le pouvoir législatif. Ceci s'explique principalement par le fait qu'il était sous-entendu que le Cabinet jouissait d'un plus grand pouvoir politique que le Parlement et que cela rendait les membres du Cabinet plus vulnérables aux conflits d'intérêts. Toutefois, étant donné que les membres de ces deux instances politiques détiennent le même titre politique, soit celui de député et membre du Parlement, les régimes de régulation de l'éthique concernant leur profession ont eu tendance à se confondre.

Chambre des communes en 1973 que des directives supplémentaires avaient été données aux membres de son Cabinet. Suite à la reprise du pouvoir par le parti conservateur en 1979, le Premier ministre Joe Clarke publiait de nouvelles règles concernant les conflits d'intérêts applicables aux ministres, à leur conjoint et à leurs enfants à charge. Enfin, lorsque le gouvernement libéral reprend le pouvoir en 1980, des lignes de conduite similaires sont déposées à la Chambre des Communes.

Au niveau du pouvoir législatif, le Bureau du Conseil privé publiait en 1973 un livre vert⁵⁸ qui faisait état des problèmes du système de régulation de l'éthique des parlementaires. Ce développement s'explique principalement par le fait que le système de régulation de l'éthique fondé sur l'étiquette commençait à susciter un débat sur les problèmes de la responsabilité des différentes juridictions et sur la clarté des règles d'éthique. Le document proposait certaines mesures pour réduire les conflits d'intérêts tout en assurant l'indépendance du Parlement. Parmi les différents problèmes identifiés par le comité, la présence de règles d'éthique de diverses juridictions était considérée comme une source de confusion quant aux procédures à prendre pour porter plainte contre un membre du Parlement et pour faire appliquer les sanctions prévues par les règles.⁵⁹ Pour remédier à ce problème, le comité proposait une Loi concernant l'indépendance du Parlement, un projet de loi qui consolidait et étendait les règles existantes et rendait le procureur général du Canada responsable de leur application.⁶⁰ Le projet de loi est présenté à deux reprises en 1978 mais il reste en suspens le 26 mars 1979, lors de la dissolution du Parlement.

⁵⁸ Canada, Bureau du Conseil Privé, *Les membres du Parlement et les conflits d'intérêts* (Allan J. MacEachen, Président du Conseil privé), (Ottawa : Bureau du Conseil privé, 1973).

⁵⁹ Bien que le Parlement jouissait du privilège de régir l'éthique de ces membres, quelques règles juridiques contrôlaient les cas les plus graves de conflits d'intérêts. *Ibid.*, pp.13-15.

⁶⁰ *Ibid.*, pp.28-29.

Tout compte fait, les réformes apportées durant cette période ont été faites en marge des règles parlementaires et juridiques à la base du système de régulation de l'éthique politique et concernaient surtout les membres du Cabinet. Bien que les tentatives de réformes touchant l'ensemble des législateurs aient échoué durant cette période, les manifestations d'un système axé sur les règles se concrétisaient déjà par un élargissement graduel des lignes de conduite à l'intention des ministres. En plus d'ériger les bases d'un système axé sur les règles, les gouvernements libéraux et conservateurs ont élargi les lignes de conduite durant cette période tant au niveau des activités et des personnes concernées qu'au niveau de l'accès public aux directives données par le Premier ministre à l'intention des membres de son Cabinet.

I.1.2 – Gouvernement conservateur (1985-1993)

À partir du début des années 1980, le système de régulation de l'éthique canadien fait encore l'objet d'études et de réformes. Au niveau des membres du Cabinet, un groupe de travail révisé les lignes de conduite en place et propose une forme codifiée des règles d'éthique. Ce premier code sera adopté par le gouvernement de Brian Mulroney en 1984. Pour ce qui est du système de régulation de l'éthique des législateurs fédéraux, plusieurs projets de loi innovateurs sont déposés au Parlement entre les années 1988 et 1993.

Tout d'abord, une importante révision du système de régulation de l'éthique des membres du gouvernement s'entame à partir du début des années 80. En effet, un groupe de travail, formé par le gouvernement conservateur et présidé par Michael Starr et Mitchell Sharp, est chargé d'examiner les politiques publiques en matière de

régulation des conflits d'intérêts chez les membres du Cabinet et de leurs employés et d'élaborer un mécanisme de gestion des conflits d'intérêts en politique.⁶¹ Il publie en 1984 un rapport qui identifie différentes activités qui occasionnent des conflits d'intérêts et recommande diverses stratégies pour réguler l'éthique des ministres et des secrétaires parlementaires, dont l'établissement de règles régissant l'après-mandat et la création d'un Bureau à l'éthique dans le secteur public.⁶²

En réponse à la publication de ce rapport, le gouvernement conservateur présente à la Chambre des communes en 1985 un premier code d'éthique, le *Code régissant la conduite des titulaires de charges publiques*⁶³, qui incorporait en grande partie les recommandations du rapport Starr-Sharp. Le Code obligeait également les titulaires de charges publiques d'organiser leurs affaires privées de manière à éviter et prévenir les conflits d'intérêts. Les règles qui y étaient énoncées s'appliquaient aux ministres, aux secrétaires parlementaires et aux hauts fonctionnaires.⁶⁴ Enfin, il était également prévu que le Code serait administré par le Bureau du sous-registraire général adjoint. La mise en place du Code ainsi que l'identification publique d'un officier responsable du respect des règles représentaient en soi un pas décisif vers la formalisation d'un système de régulation de l'éthique basé sur des règles publiques et un mécanisme de supervision.

⁶¹ M. Young, *Les conflits d'intérêts : règles applicables aux législateurs fédéraux*, pp.8-9.

⁶² Groupe de travail sur les conflits d'intérêts, *L'éthique dans le secteur public*, (Ottawa: Ministère des Approvisionnement et Services, 1984).

⁶³ Canada, Bureau du Premier ministre, *Code régissant la conduite des titulaires de charges publiques en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat*, (Ottawa : Bureau du Premier ministre, 1984).

⁶⁴ Les titulaires de charges publiques étaient tenus de s'abstenir d'accepter des cadeaux, de venir en aide à des particuliers dans leur rapport avec le gouvernement, d'exercer certaines fonctions dans le cadre d'activités externes et d'utiliser à leur avantage les ressources issues de leur fonction officielle, et ce, tant pour la durée de leur poste que les deux années suivants la fin de leur mandat. Le Code prévoyait également un rapport confidentiel et une déclaration publique des intérêts.

Suite à l'adoption du *Code régissant la conduite des titulaires de charges publiques*, les deux Chambres du Parlement ont également entrepris des démarches pour réformer le système de régulation des conflits d'intérêts des parlementaires. En 1985 et en 1986, la Chambre des communes et le Sénat ont respectivement mis sur pied des comités chargés de revoir les politiques et les pratiques en vigueur pour régir la conduite de leurs membres.⁶⁵ Par la suite, quatre projets⁶⁶ de loi sur la régulation des conflits d'intérêts chez les législateurs fédéraux sont introduits au Parlement entre les années 1988 et 1993. Les législations proposées faisaient de vastes avancées en ce qui a trait à la déclaration des biens, à l'étendue des règles d'éthique et à la mise en place d'une commission indépendante.⁶⁷ En effet, pour une première fois, le Parlement du Canada présente des projets concrets en vue de formaliser des règles d'éthique et de mettre en place une commission indépendante.

Suite à l'échec des trois premiers projets de loi⁶⁸, un Comité spécial est créé en 1992 pour étudier en profondeur la question des conflits d'intérêts chez les parlementaires. En augmentant les exigences en ce qui concerne la déclaration publique, en ajoutant des règles d'éthique par rapport aux projets de loi précédents et en proposant la nomination d'un juriconsulte qui aurait la fonction de conseiller et

⁶⁵ Canada, Parlement, Chambre des communes, Comité de la gestion et des services aux députés sur le registre des intérêts des députés, *Procès-verbaux et témoignages du Comité de la gestion et des services aux députés sur le registre des intérêts des députés*, (Ottawa : Parlement du Canada, 26 mars 1986) et Canada, Parlement, Sénat, Comité sénatorial permanent du Règlement et de la procédure sur le registre des intérêts des sénateurs, *Rapport*, (Ottawa : Parlement du Canada, 7 mai 1986).

⁶⁶ Les projets de loi C-114, C-46, C-43 et C-116 ont été présentés respectivement en février 1988, en novembre 1989, en novembre 1991 et en mars 1993.

⁶⁷ En effet, elles auraient obligé les sénateurs, les députés, ainsi que les membres de leur famille immédiate à déclarer annuellement leurs intérêts, et auraient créé une commission indépendante chargée de conseiller les parlementaires et d'assurer le respect des règles d'éthique et de proposer des sanctions. À cet effet, voir : M. Young, *Les conflits d'intérêts : Règles applicables aux législateurs fédéraux*, p.11.

⁶⁸ Les projets de loi C-114 et C-46 sont morts au *Feuilleton* lors des dissolutions du Parlement en octobre 1988 et en mai 1991. Avant même de passer l'étape de la deuxième lecture, le projet de loi C-43 est renvoyé à un comité mixte spécial de la Chambre des communes et du Sénat.

d'enquêteur, le Comité présentait dans son rapport⁶⁹ un tout nouveau régime. En mars 1993, le gouvernement dépose un quatrième projet de loi sur les conflits d'intérêts, le projet de loi C-116, qui incorporait un bon nombre des recommandations du Comité tout en apportant des modifications importantes. Ces modifications importantes, qui allaient à l'encontre des principes du Comité, expliquent en grande partie l'échec du projet de loi en juin 1993.⁷⁰

Malgré les échecs de ces projets de loi, le système de régulation de l'éthique en politique a connu des développements importants durant la période du gouvernement conservateur. Premièrement, l'établissement du *Code régissant la conduite des titulaires de charges publiques* créait des règles publiques claires tout en renforçant les normes applicables aux membres du Cabinet.⁷¹ Ces réformes importantes confirmaient la transition vers un système de régulation de l'éthique fondé sur les règles. Deuxièmement, les différents projets de loi prévus par les législateurs fédéraux, ainsi que la mise sur pied du Comité spécial en 1992, ont permis d'élargir le débat sur le système de régulation de l'éthique des politiciens. Désormais, plusieurs démarches sérieuses sont entreprises pour instaurer un système de régulation de l'éthique qui intègre non seulement des règles applicables à

⁶⁹ Canada, Parlement, Comité mixte spécial relatif aux conflits d'intérêts, *Rapport*, (Ottawa : Parlement du Canada, 1992).

⁷⁰ Entre autres choses, la création de deux nouvelles bureaucraties, une commission des conflits d'intérêts pour les ministres et secrétaires parlementaires et un bureau du juriconsulte pour les députés et sénateurs, allait à l'encontre du principe selon lequel le système devait être clair, simple et non bureaucratique. Les présidents de la Chambre des communes et du Sénat ont proposé la mise de côté de la législation proposée. Par la suite, les projets de loi C-43 et C-116 sont morts au *Feuilleton* au moment de la dissolution du Parlement en septembre 1993. À cet effet, voir : M. Young, *Les conflits d'intérêts : Règles applicables aux législateurs fédéraux*, p.13 et B. L. Kagedan, "Public Duties and Private Interests: The Special Joint Committee on Conflict of Interests", *Canadian Parliamentary Review* 15:4, 1992, p.17-19.

⁷¹ Il élargissait la définition d'un conflit d'intérêts, intégrait un plus grand nombre d'activités susceptibles d'être une source de conflits d'intérêts, s'appliquait à un public plus large que les lignes de conduites et adoptait une stratégie plus préventive des conflits d'intérêts. À cet effet, voir M. Young, *Les conflits d'intérêts: Principaux aspects*, (Ottawa : Parlement du Canada, 1998), p.2.

l'ensemble des membres du Parlement mais aussi un mécanisme de supervision plus ou moins externe pour assurer l'application de ces règles.

I.1.3 – Promesses libérales (1993-1994)

Malgré les développements importants du système de régulation de l'éthique en politique pendant les années 1980, la question de l'éthique politique a également été l'objet de reproches envers le gouvernement conservateur. En effet, le Parti libéral de Jean Chrétien a reproché au gouvernement Mulroney d'avoir mal géré les problèmes de conflits d'intérêts, et ce, tant au niveau du contrôle de la corruption des membres du gouvernement conservateur qu'au niveau de la portée des mécanismes choisis pour réguler l'éthique en politique.

Tout d'abord, le gouvernement conservateur de Brian Mulroney a été marqué par de nombreux scandales politiques. En tout, quatorze incidents de conflits d'intérêts impliquant des membres du Cabinet ont été recensés entre les années 1986 et 1988, dont quelques-uns qui ont donné lieu à des démissions de la part de membres du Cabinet.⁷² Parmi ces nombreux scandales, les allégations impliquant Sinclair Stevens⁷³, alors ministre de l'Industrie, ont fait l'objet d'une enquête approfondie sur le système de régulation de l'éthique. En 1987, la Commission Parker, présidée par

⁷² I. Greene et D. Shugarman, *Honest Politics. Seeking Integrity in Canadian Public Life*, pp.50-51. Parmi les scandales les plus importants, notons l'affaire Stevens en mars 1986, l'affaire Oerlikon en janvier 1987, le scandale impliquant Michel Côté en février 1988 et finalement, le scandale impliquant le Premier ministre Brian Mulroney dans une affaire de financement du Parti Conservateur.

⁷³ En 1986, Sinclair Stevens avait été accusé à maintes reprises en lien avec plusieurs violations au *Code régissant la conduite des titulaires de charges publiques* concernant des activités d'intérêts financiers personnels et des contrats fait au nom du gouvernement.

le juge William Parker, soulignait de nombreux problèmes avec les règles du *Code régissant la conduite des titulaires de charges publiques*.⁷⁴

Ensuite, les législations proposées par le gouvernement conservateur pour régir l'éthique chez les parlementaires ont également fait l'objet de nombreuses critiques. Entre autres, les exigences concernant la déclaration publique des intérêts étaient jugées beaucoup trop laxistes pour certains et beaucoup trop sévères pour d'autres. Parallèlement, le projet de loi C-43 sur le lobbying proposé par le gouvernement Mulroney avait suscité de vifs débats au sein du Parlement et même résulté à la mise en place d'un comité spécial chargé de faire une révision de cette législation proposée.⁷⁵

Par conséquent, dès le début des années 90, le Parti libéral profite de l'impression de déficit éthique chez les Conservateurs pour mettre en premier plan la question de la gestion des conflits d'intérêts dans leur programme politique.⁷⁶ Cette priorité s'est manifestée durant la campagne électorale fédérale de 1993 et pendant les premiers mois du gouvernement libéral. D'emblée, le Parti libéral prétendait dans son programme que le gouvernement conservateur avait gravement atteint la confiance des Canadiens envers les institutions publiques.⁷⁷ En vue de restaurer

⁷⁴ La Commission critiquait le système de recours aux fiducies pour contrôler les conflits d'intérêts et recommandait que la déclaration des intérêts des membres du gouvernement soit plus détaillée et accessible à partir d'un registre public. À cet effet, voir : L'honorable W.D. Parker, Commissaire, *Commission d'enquête sur des faits reliés à des allégations de conflits d'intérêts concernant l'honorable Sinclair M. Stevens*, (Ottawa : Ministère des Approvisionnements et Services, 1987).

⁷⁵ M. Mancuso, "The Integrity Agenda", dans S. Phillips (ed.), *How Ottawa Spends 1995-96: Mid-Life Crisis*, (Ottawa: Carleton University Press, 1995), p.251.

⁷⁶ *Ibid.*, pp.237-238 et p.245. Selon M. Mancuso, les nombreux scandales politiques ainsi que les échecs des lois proposées par le gouvernement conservateur laissaient une grande marge de manœuvre pour manipuler cette question à l'avantage du Parti libéral.

⁷⁷ « Après neuf années de règne conservateur, les Canadiens n'ont jamais été aussi désabusés par les institutions publiques, les administrations, la classe politique et la chose politique ». Parti libéral du Canada, *Pour la création d'emplois, pour la relance économique : le plan libéral pour le Canada*, (Ottawa : Parti libéral du Canada, 1993), p.87.

l'intégrité parlementaire, le parti proposait un plan d'action qui incluait la nomination d'un conseiller en éthique. Ce conseiller serait nommé après une concertation avec les chefs des partis et aurait pour devoir d'émettre des avis sur l'application du Code. Il aurait aussi le pouvoir de faire des enquêtes à la suite d'une plainte et d'examiner les rapports entre le gouvernement et certains groupes pour assurer le bon respect du Code.⁷⁸ Pour ces raisons, le Parti libéral présentait le conseiller en éthique comme un officier indépendant.

Par la suite, l'élection du Parti libéral en octobre 1993 a amené des changements importants au niveau du système de régulation de l'éthique. Dès le mois de janvier 1994, le gouvernement annonce dans le discours du Trône qu'il attache la plus grande importance à l'intégrité et qu'il prévoit la nomination d'un conseiller en éthique, la mise en place de mesures législatives sur le lobbying ainsi que la réforme du régime de retraite des parlementaires.⁷⁹

Les promesses faites par le Parti libéral aboutissent le 16 juin 1994, lorsque le gouvernement déclare que le nouveau conseiller en éthique sera Howard Wilson, un fonctionnaire de carrière. Du même coup, le gouvernement publiait un nouveau *Code régissant les conflits d'intérêts*. Cette politique publique, dont le principal objectif était d'accroître la confiance du public envers l'intégrité des titulaires de charges publiques et les processus décisionnels du gouvernement⁸⁰, apportait une modification importante au système de régulation de l'éthique canadien.

⁷⁸ *Ibid.*, p.91.

⁷⁹ Canada, Gouverneur Général, *Discours du trône ouvrant la 1^{ère} session de la 35^{ème} législature du Canada*, (Ottawa : Gouvernement du Canada, 1994).

⁷⁹ Bureau du conseiller en éthique, *Rapport du conseiller en éthique sur les activités du Bureau jusqu'au 30 septembre 2002*, (Ottawa : Bureau du conseiller en éthique, 2002), p.5.

I.2 – La politique publique de 1994

La politique publique mise en œuvre par le gouvernement libéral en 1994 apporte deux changements importants au système de régulation de l'éthique. Premièrement, il renforce le *Code régissant les conflits d'intérêts* en y ajoutant diverses règles d'éthique. Deuxièmement, le gouvernement libéral crée le poste de conseiller en éthique pour veiller à l'application des normes établies dans le nouveau Code. Ensemble, ces deux réformes constituent un pas définitif vers un système d'éthique fondé sur les règles.

I.2.1 – Nouveau Code régissant les conflits d'intérêts

Selon le Bureau du conseiller en éthique, le *Code régissant les conflits d'intérêts des titulaires de charges publiques* constitue l'élément principal du cadre d'éthique à respecter par les titulaires de charges publiques au sein du gouvernement du Canada.⁸¹ Il s'applique à tous les membres du Conseil des ministres, soit le Premier ministre, les ministres, les ministres d'État et les secrétaires d'État. Sont également concernés par le Code, les secrétaires parlementaires, les personnes nommées par le gouverneur en conseil ainsi que les personnes faisant partie du personnel politique d'un ministre. De plus, certains membres du Cabinet sont assujettis à des dispositions relatives aux activités après leur mandat.

⁸¹ Bureau du conseiller en éthique, *Rapport du conseiller en éthique sur les activités du Bureau du conseiller en éthique jusqu'au 30 septembre 2002*, p.1.

À partir de dix principes⁸², le *Code régissant les conflits d'intérêts des titulaires de charges publiques* énonce des mesures d'observation régissant les conflits d'intérêts en termes de divulgation, de gestion de biens, d'activité et de cadeaux. Le Code fait également état de différentes mesures d'observation applicables à des titulaires de charges publiques dont le mandat est expiré.

Concernant les exigences en matière de divulgation, le Code oblige les titulaires de charges publiques à présenter au conseiller en éthique un rapport confidentiel dans lequel ils énumèrent tous leurs biens, investissements, dettes et activités extérieures passés et présentes, ainsi que tout cadeau, marque d'hospitalité ou autres avantages reçus.⁸³ Ce devoir s'applique également aux conjoints et enfants des ministres, des secrétaires d'État et des secrétaires parlementaires. Certaines de ces informations sont mises à la disposition du public à travers un registre public. Parmi les différents types de déclaration⁸⁴, le registre renferme généralement tous les documents publics qui font état de certains biens et activités extérieures permises ainsi que les cadeaux, marque d'hospitalité et autres avantages admissibles. Il renferme également les déclarations sommaires des mesures d'observation prises par les titulaires de charges publiques pour se conformer aux dispositions du Code.

⁸² Les dix principes énoncés dans le Code mettent l'accent sur la responsabilité des titulaires de charges publiques à prévenir les conflits d'intérêts dans différentes sphères d'activités. Les quatre premiers principes du Code insistent sur la responsabilité éthique des titulaires de charges publiques dans la gestion de leurs affaires personnelles et dans la prise de décisions. Le cinquième principe exige des titulaires de charges publiques d'organiser leurs affaires de manière à éviter les conflits d'intérêts réels, potentiels ou permanents. Enfin les cinq derniers principes abordent les sphères d'activités potentiellement conflictuelles avec les fonctions d'un titulaire de charges publiques, soit les cadeaux et avantages, les traitements de faveur, la position d'initié, les biens du gouvernement et les activités après mandat.

⁸³ *Ibid.*, p.7.

⁸⁴ Selon le type de charges publiques, différents types de déclaration sont à remplir : la déclaration sommaire, la déclaration publique de biens, la déclaration publique d'activités extérieures, la déclaration publique d'activités extérieures passées, la déclaration publique de cadeaux, marques d'hospitalité et autres avantages reçus.

En terme des biens contrôlés, le *Code régissant les conflits d'intérêts* interdit aux titulaires de charges publiques de négocier toutes valeurs cotées en bourse de sociétés. Selon les règles du Code, ces biens doivent être vendus ou mis dans une fiducie sans droit de regard, gérée par un tiers n'ayant aucun lien de dépendance avec le titulaire de charges publiques.⁸⁵ La même procédure s'applique également lorsqu'un titulaire de charges publiques possède des intérêts dans une entreprise privée qui passe des contrats avec le gouvernement fédéral. Pour ce qui est des cadeaux, marques d'hospitalité et autres avantages, le titulaire de charges publiques doit se conformer aux obligations précises énoncées dans le Code. Il doit également éviter d'accorder tout traitement de faveur, tel qu'embaucher des membres de la famille immédiate.

Au niveau des activités extérieures, le Code n'autorise pas les titulaires de charges publiques d'exercer une profession, de diriger ou exploiter une affaire commerciale ou financière, de conserver ou d'accepter un poste d'administrateur dans une société, d'occuper un poste dans un syndicat ou une association professionnelle ou d'agir comme consultant rémunéré.⁸⁶ Aussi, différentes mesures d'observation régissent les activités extérieures des titulaires de charges publiques lorsqu'ils quittent leur fonction. Sauf dans le cas des ministres, pour qui la période prescrite est de deux ans, il est interdit à un ancien titulaire d'une charge publique, dans l'année qui suit la cessation de ses fonctions, d'accepter un emploi dans une organisation ou une entreprise avec laquelle il a eu des rapports officiels directs et importants au cours de

⁸⁵ *Ibid.*, p.8.

⁸⁶ *Ibid.*, p.9.

l'année précédant la fin de son mandat.⁸⁷ Le Code prohibe également les anciens titulaires de charges publiques, d'intervenir auprès du gouvernement pour leur compte ou celui d'un tiers.

Tout compte fait, selon le nouveau *Code régissant les conflits d'intérêts*, les titulaires de charges publiques sont astreints à des normes plus claires et plus strictes.⁸⁸ Il leur est interdit de posséder certains actifs, de se livrer à certaines activités extérieures ou de recevoir certains cadeaux et avantages. En outre, après avoir quitté leur emploi, ils doivent pendant une certaine période répondre à des exigences afin qu'ils ne puissent pas abuser de l'information et de l'expérience qu'ils ont acquises ou des contacts qu'ils se sont faits dans l'exercice de leurs fonctions.

I.2.2 – Bureau du conseiller en éthique

La mise en place du Bureau du conseiller en éthique représente sans contredit une innovation majeure dans le système de régulation de l'éthique au Canada. Avant de décrire le fonctionnement de cette instance administrative, il importe de situer la création du Bureau du conseiller en éthique dans le contexte historique canadien, marqué par plusieurs tentatives d'instaurer des mécanismes de supervision indépendants du pouvoir politique. Bien que ces réformes aient été jugées essentielles au bon fonctionnement d'un système de régulation de l'éthique en politique, leurs échecs s'expliquent principalement par le fait qu'elles constituaient

⁸⁷ *Ibid.*, p.10.

⁸⁸ J. Szekula et N. Averill, *The Conflict of Interest and Post Employment Code : Canada's Principles-Based Approach*, (Ottawa : Public Policy Forum, 2001), p.5 et Bob Spellar, « Pour améliorer l'image du Parlement et du processus législatif », *Revue parlementaire canadienne* 17(3) (1994), p.21.

une entrave importante à deux principes : le privilège du Parlement et la responsabilité ministérielle.

Comme le soulignait le conseiller en éthique, Howard Wilson, le cadre d'éthique est toujours resté solidement enraciné dans les conventions constitutionnelles du Canada.⁸⁹ C'est pourquoi malgré le développement accru des règles régissant les conflits d'intérêts chez les membres du Cabinet, les mécanismes de supervision accordaient toujours en dernière instance la responsabilité au Premier ministre du rendement et du comportement de ses ministres et du gouvernement.⁹⁰

Pourtant, cette manière de penser la fonction des mécanismes de supervision de l'éthique pose problème à plusieurs niveaux. En effet, l'indépendance et le pouvoir discrétionnaire des instances administratives de supervision revêtent une grande importance dans le développement des systèmes de régulation de l'éthique en politique. Selon D. Thompson, l'absence d'un mécanisme de supervision indépendant du pouvoir politique crée en soi un problème de conflits d'intérêts par le non-respect du principe selon lequel nul ne doit être jugé de sa propre cause.⁹¹ Dans le même ordre d'idées, I. Green et D. Shugarman affirment qu'une commission indépendante est un critère essentiel à la mise sur pied d'un système efficace de

⁸⁹ Bureau du conseiller en éthique, *Rapport du conseiller en éthique sur les activités du Bureau du conseiller en éthique jusqu'au 30 septembre 2002*, p.53.

⁹⁰ Avant 1993, la position du conseiller en éthique était assumée par le sous-registraire général adjoint, et ce, depuis la mise en place des lignes de conduite par le gouvernement Trudeau en 1974. Or, la fonction du Bureau du sous-registraire général adjoint avait été pensée selon la fonction de conseiller auprès des membres du Cabinet et non pas comme un superviseur indépendant. D. Saint-Martin, "Should the Federal Ethics Counsellor Become an Independent Officer of Parliament?", p.3.

⁹¹ D. Thompson, *Ethics in Congress*, p.135.

régulation de l'éthique en politique.⁹² D'ailleurs, des arguments similaires ont été invoqués à maintes reprises dans différentes études sur le système canadien.⁹³

En ce qui concerne la mise en place de ces mécanismes de supervision, différentes mesures ont été prises dans les juridictions similaires à celles du Canada. Dans les autres régimes parlementaires de type Westminster, les mécanismes de supervision ont un degré d'indépendance qui varie d'un pays à l'autre.⁹⁴ Aussi, contrairement au gouvernement fédéral, les systèmes de régulation de l'éthique de la plupart des provinces et territoires du Canada comprennent un ensemble de règles qui régissent les conflits d'intérêts de tous les législateurs et un commissaire indépendant pour assurer le respect de ces règles.⁹⁵

Le Bureau remplit trois grandes fonctions en lien avec la régulation des conflits d'intérêts.⁹⁶ Tout d'abord, le travail du conseiller consiste à donner des conseils quant à la façon dont les titulaires de charges publiques doivent gérer leurs intérêts personnels dans le respect des normes énoncées dans le Code. C'est la fonction principale du bureau et cela explique en grande partie pourquoi le

⁹² I. Greene et D. Shugarman, *Honest Politics. Seeking Integrity in Canadian Public Life*, p.130.

⁹³ Par exemple, le rapport Starr-Sharp (1984) suggérait l'établissement d'un Bureau de l'éthique du secteur public. Les recommandations de la commission Parker (1986) allaient dans le même sens. Pourtant aucun de ces rapports n'exigeait que le commissaire rende des comptes au Parlement. À cet effet, voir D. Saint-Martin, "Should the Federal Ethics Counsellor Become an Independent Officer of Parliament?", p.3.

⁹⁴ En Grande-Bretagne, le système de régulation de l'éthique peut être considéré semi indépendant puisque le commissaire à l'éthique, le Parliamentary Commissioner for Standards in Public Life, doit faire ses recommandations à un comité parlementaire, le Committee on Standards and Public Life. En Australie, le système de régulation de l'éthique est encore fondé largement sur le principe de la responsabilité du Parlement dans la discipline de la conduite de ses membres. À cet effet, voir O. Gay, *The Regulation of Parliamentary Standards: A Comparative Perspective*.

⁹⁵ En tout, huit provinces (Ontario, Colombie-Britannique, Alberta, Terre-Neuve, Nouvelle-Écosse et Île-du-Prince-Édouard) et trois territoires (Territoires du Nord-Ouest, Yukon et Nunavut) ont des commissaires indépendants. La province de Québec est la seule juridiction à n'avoir ni code d'éthique ni commissaire indépendant pour assurer le respect de ce code. À cet effet, voir, D. Saint-Martin, "Should the Federal Ethics Counsellor Become an Independent Officer of Parliament?", p.4.

⁹⁶ Bureau du conseiller en éthique, *Rapport du conseiller en éthique sur les activités du Bureau du conseiller en éthique jusqu'au 30 septembre 2002*, p.13.

mécanisme de surveillance de l'éthique porte le titre de conseiller et non de commissaire.⁹⁷ Ainsi, le conseiller en éthique vise, d'abord et avant tout, à collaborer avec les titulaires de charges publiques en leur offrant des avis sur la déclaration initiale des intérêts, sur l'examen annuel de cette déclaration et sur le respect des obligations suite au mandat.

Ensuite, le Bureau du conseiller en éthique est aussi chargé d'examiner si les titulaires de charges publiques respectent bien les règles énoncées dans le Code. Cette fonction d'examen revêt deux dimensions principales. Le conseiller en éthique doit examiner, d'une part, si les déclarations des titulaires de charges publiques sont conformes aux normes exigées par le Code. Le conseiller en éthique doit vérifier, d'autre part, les cas d'allégations que peuvent lui soumettre le public. Néanmoins, au terme d'une telle enquête, le conseiller fait son rapport auprès du Premier ministre, qui en dernier lieu décide des mesures à prendre.

Enfin, le Bureau du conseiller en éthique exerce également une fonction de partenariat avec les autres gouvernements ou organisations, à l'échelle nationale ou internationale, qui s'intéressent à l'éthique dans les secteurs public ou privé. Cette fonction a pour objectif principal de mieux comprendre la dynamique de l'évolution de l'éthique dans les secteurs privé et public et de partager les connaissances acquises dans l'élaboration de modèles aptes à mieux encourager le respect des normes.⁹⁸

⁹⁷ *Ibid.*, p.15.

⁹⁸ *Ibid.*, p.27.

I.3 – Conclusion

En retraçant l'évolution historique des réformes apportées au système canadien de régulation de l'éthique avant 1994, il est possible d'entrevoir un renforcement graduel des règles et des mécanismes de supervision. Cette évolution vers un régime plus rigoureux s'étale donc sur une période beaucoup plus large que celle couverte dans le cadre de ce mémoire, soit la période de 1994 à 2004. En effet, à partir des années 60, les gouvernements canadiens amorçaient une transformation des principes à la base du système pour passer d'un régime fondé sur la régulation collégiale à un système orienté vers le contrôle de l'éthique par les règles. Cette transition se présente comme un point de départ qui a amorcé un long cycle de renforcement graduel du système.

Dans le cadre de ce développement graduel, les réformes qui ont eu lieu entre les années 1994 et 2004 se présentent comme une partie d'un long processus de renforcement qui s'observe depuis le début des années 60. Toutefois, ce large portrait historique du développement du système canadien ne permet pas de comprendre les dynamiques propres au phénomène du processus de renforcement graduel. Dans un deuxième temps, il importe de saisir l'impact que peut avoir chaque politique publique sur les développements futurs des systèmes de régulation en éthique, et ce, en concentrant son attention sur les événements qui ont marqué la période entre la politique du gouvernement libéral en 1994 et celle qui a suivi en 2004.

Chapitre II

Les effets de rétroaction de la politique publique de 1994

Pour expliquer les causes du renforcement des systèmes de régulation de l'éthique, nous allons exposer les effets de rétroaction issus des politiques publiques sur l'éthique. Tandis que la première partie du travail visait à tracer un portrait historique général du processus de renforcement du système canadien, cette deuxième partie cherche à explorer une explication possible du renforcement qui a eu lieu entre 1994 et 2004 en s'inspirant de l'approche des effets de rétroaction des politiques publiques. Selon l'hypothèse générale, il est attendu que le renforcement du système durant cette période s'explique par le fait que la politique publique de 1994 a transformé le contexte politique en fournissant des ressources à différents acteurs.

Cette partie de la recherche a donc pour objectif d'analyser les effets de rétroaction issus de la politique publique de 1994 de manière à montrer comment les ressources de cette politique publique ont façonné les comportements des différents acteurs face au débat sur l'éthique politique au Canada. Dans un premier temps, les prémisses théoriques du processus de rétroaction des politiques publiques seront présentées. Dans un deuxième temps, les ressources issues de la politique publique de 1994 seront identifiées de manière à montrer comment ces dernières ont façonné le comportement de différents acteurs politiques au Canada.

II.1 – Effet de rétroaction des politiques publiques et politique publique concernant l'éthique en politique

Principalement développé dans le cadre des recherches sur l'État providence, le concept de processus de rétroaction des politiques publiques (*policy feedback*) a été invoqué pour montrer l'impact des politiques publiques sur la sphère politique. Plusieurs spécialistes des politiques sociales ont cherché à montrer que les politiques publiques affectaient la distribution des ressources entre différents groupes d'acteurs.⁹⁹ Les politiques publiques ont également été présentées comme des facteurs de mobilisation de divers groupes de pressions. C'est ainsi que plusieurs auteurs insistent sur la difficulté de comprendre la stabilité des institutions de régulation sociale sans tenir compte de la mobilisation de divers groupes de pression tirant avantage de ces interventions étatiques. Par exemple, P. Pierson argumente que les institutions formelles et les effets de rétroaction des politiques publiques sont des facteurs qui inhibent le changement au sein de l'État providence. Il cherche à montrer que les politiques sociales mises en place en Grande-Bretagne, aux États-Unis durant les années 40 et 50 ont contribué au développement d'institutions stables et routinières. De ce fait, les politiques sociales ont affecté la distribution des ressources entre le gouvernement et les divers groupes de la société civile. Cette redistribution des ressources a modifié le contexte politique et rendu le changement souhaité par les dirigeants politiques difficile à mettre en place.¹⁰⁰

⁹⁹ Par exemple, cet argument a été invoqué pour justifier la création de divers groupes d'intérêts en faveur du maintien de certains avantages sociaux issus d'une intervention étatique. À cet effet, voir : M. Gazibo et J. Jenson, *La politique comparée*, p.204.

¹⁰⁰ P. Pierson, *Dismantling the Welfare State?*, pp.32-47.

En exposant l'effet structurant des institutions politiques, ces auteurs remettaient en perspective le rôle des politiques publiques sur les processus politiques. Contrairement aux prémisses de l'approche des choix rationnels, ils présentaient les forces sociales et le développement des institutions comme des variables qui dépendent en grande partie des politiques publiques en place. Selon P. Pierson, une observation du développement historique des institutions montre que les politiques publiques façonnent la sphère politique, et, que cette sphère politique affecte à son tour le développement des institutions.¹⁰¹

À cet effet, le concept du processus de rétroaction des politiques publiques vise justement à montrer l'effet structurant des politiques publiques sur le comportement des acteurs. Selon la logique de ce concept, les politiques publiques figurent comme des règles du jeu qui influencent l'allocation des ressources et modifient les coûts et les bénéfices liés à certaines stratégies politiques.¹⁰² Ainsi, les politiques publiques produisent des ressources et des incitations qui façonnent le comportement et les activités des groupes de pression, du gouvernement et de la population.¹⁰³ Elles se présentent aussi comme une source d'information et, par conséquent, affectent la perception que se font les acteurs de leur propre situation dans l'arène politique.¹⁰⁴ Concrètement, elles peuvent encourager la création de nouvelles organisations et inciter d'autres organisations à une plus grande mobilisation, affecter les capacités d'intervention des gouvernements dans certaines

¹⁰¹ *Ibid.*, pp.27-47.

¹⁰² P. Pierson, "When Effect Becomes Cause. Policy Feedback and Political Change", p.596.

¹⁰³ *Ibid.*, pp.598-605.

¹⁰⁴ *Ibid.*, p.607.

sphères de la vie publique et inciter la population à se servir de ces ressources pour contraindre le gouvernement dans le choix de ses alternatives politiques.¹⁰⁵

Bien que les prémisses théoriques de cette approche aient été principalement développées dans le cadre des recherches sur les politiques sociales, les arguments du processus de rétroaction des politiques publiques sont également pertinents pour comprendre les réformes au système de régulation de l'éthique. En effet, les interventions du gouvernement en matière d'éthique peuvent aussi produire des ressources et des incitations qui influencent les stratégies et façonnent les comportements des politiciens, des bureaucrates, des médias et du public en modifiant leurs ressources et l'interprétation qu'ils font de leurs intérêts.

Tout d'abord, les politiques publiques sur l'éthique en politique affectent les stratégies des groupes de pression et des partis politiques de l'opposition en leur offrant des ressources pour lutter contre la corruption, faire des allégations de conflits d'intérêts et promouvoir un système de régulation de l'éthique plus rigoureux. Les partis politiques et les groupes de pression vont chercher à associer les activités et les politiques du gouvernement à des problèmes de corruption politique et de négligence démocratique. En effet, les règles et les mécanismes de supervision de l'éthique fournissent également des points d'accès à l'information pour permettre au public de mieux identifier des problèmes de conflits d'intérêts.¹⁰⁶ À l'opposé, les

¹⁰⁵ *Ibidem.*

¹⁰⁶ Par exemple, les règles d'éthique constituent des arguments solides pour dénoncer les comportements de certains titulaires à charges publiques. Parallèlement, les registres de déclarations des intérêts fournissent également des informations utiles aux opposants politiques du gouvernement pour identifier des cas de conflits d'intérêt. D'ailleurs, ces informations sont souvent rendues publiques par les médias, les partis politiques et les groupes de pression qui souhaitent ternir l'image du gouvernement. Enfin, les fonctions prévues par le mécanisme de supervision permettent aussi au public d'exiger des enquêtes sur des allégations de conflits d'intérêts.

gouvernements vont utiliser les règles d'éthique à la fois pour se protéger et donner au public l'impression que le système en place est intègre et transparent.

Dans un tel contexte, le débat entre ces deux camps se transforme souvent en combat institutionnel où le recours à l'opinion publique et aux principes démocratiques est fréquent.¹⁰⁷ Les politiques publiques sur l'éthique alimentent donc le débat sur la réforme démocratique des institutions politiques. Armé de l'argument de l'importance de rétablir la confiance des citoyens dans les processus décisionnels politiques, les partis politiques, les groupes de pression et les médias vont chercher à contraindre le gouvernement à renforcer le système de régulation de l'éthique au niveau de l'étendue des règles et de l'indépendance du mécanisme de supervision. Étant donné l'enjeu démocratique entourant ce débat, ces critiques ont tendance à nuire à l'image des politiciens auprès des médias et du public. Paradoxalement, toutes les interventions du gouvernement dans le secteur de l'éthique politique confirment la nécessité de réglementer la conduite des titulaires de charges publiques aux yeux du public¹⁰⁸. Dans un tel contexte, les gouvernements se voient de plus en plus dans l'obligation de défendre l'intégrité des institutions publiques et de justifier les décisions prises en matière d'éthique. À cet effet, la réponse la plus fréquente des gouvernements consiste à resserrer les normes et augmenter l'indépendance du mécanisme de supervision.

¹⁰⁷ *Ibid.*, p.20.

¹⁰⁸ Selon cette logique, la mise en place des systèmes de régulation de l'éthique équivaut à reconnaître que les conflits d'intérêts chez les élus sont un important problème de société qui nécessite un meilleur contrôle. Les politiciens ont donc tendance à être perçus comme un groupe cible dans la lutte contre la corruption, ce qui renforce la méfiance des citoyens face aux décideurs politiques.

II.2 – Ressources de la politique publique de 1994

En créant des ressources, la politique publique canadienne de 1994 a influencé le comportement de divers acteurs par rapport au débat national sur l'éthique en politique. Tout d'abord, elle a engendré des changements au niveau de l'étendue des règles d'éthique d'une part, et au niveau du statut et des fonctions du mécanisme de supervision de l'éthique, d'autre part. Ces changements ont permis à différents acteurs de débattre de l'intégrité du gouvernement ainsi que de l'efficacité et la transparence du système de régulation de l'éthique en place. En tout, les comportements de cinq principaux types d'acteurs ont été influencés par la mise en place de cette politique publique : les partis politiques de l'opposition officielle, les groupes de pression, les médias, le gouvernement et le conseiller en éthique.

II.2.1 – Étendue des règles d'éthique

Tout d'abord, l'étendue des règles d'éthique est un indicateur pertinent du changement dans la mesure où il permet aux différents acteurs d'identifier un plus large éventail d'activité où les titulaires de charges publiques peuvent être considérés dans une situation conflictuelle. En effet, les règles d'éthique et le registre des déclarations d'intérêts constituent des ressources efficaces pour dénoncer les comportements de certains titulaires de charges publiques.

Plusieurs activités peuvent faire l'objet de règles d'éthique en politique. Dans le cas du *Code régissant les conflits d'intérêts* (1994), l'utilisation de l'influence ou

de l'information, la compensation pour représentation, l'utilisation des ressources et des propriétés du gouvernement pour des fins personnelles, l'acceptation de cadeaux, les activités externes, les investissements et les contrats avec le gouvernement sont autant d'activités qui font l'objet d'une réglementation. Qui plus est, la définition de conflit d'intérêts selon le Code fait en sorte que les titulaires de charges publiques doivent non seulement respecter les indications du code en ce qui concerne les activités mentionnées, mais également éviter toute forme d'activité qui puisse *apparaître* comme un conflit d'intérêts réel ou apparent, ce qui tend à élargir la zone de subjectivité dans l'interprétation des règles. Aussi, les règles énoncées dans le Code prévoient des règles et des contraintes pour différents niveaux de titulaires de charges publiques ainsi que pour les membres de famille proches des dirigeants politiques. Enfin, les lignes de conduite émises par le Premier ministre s'ajoutent au nombre des restrictions que doivent respecter les membres du Cabinet selon le Code.

En plus de créer certaines restrictions au niveau des comportements, le *Code régissant les conflits d'intérêts* prévoit également un accès public au registre des déclarations d'intérêts de différents titulaires de charges publiques. Cette règle présente sans contredit une ressource importante aux mains des opposants politiques et des médias. En effet, un contenu détaillé et transparent offre la possibilité au public, aux journalistes et aux partis politiques d'identifier des scandales politiques et d'utiliser les informations fournies pour critiquer le gouvernement sur le plan de l'intégrité de ses membres. Comme le mentionnait B. Kagedan, "public disclosure of

a Member's interests enables the public to act as ultimate watchdog over a Member's activities.”¹⁰⁹

Indépendamment de la position des acteurs face au débat sur l'éthique, les règles énoncées dans le code et les lignes directrices ainsi que le registre des déclarations d'intérêts figurent tous comme des ressources pouvant être utilisées par les différents acteurs politiques. Concrètement, un plus grand nombre de personnes peuvent donc faire l'objet d'allégations de conflits d'intérêts dans un plus grand nombre d'activités. Ainsi, le nouveau code offre des ressources aux opposants politiques dans la mesure où ces derniers peuvent identifier davantage de problèmes de conflits d'intérêts chez les titulaires de charges publiques. Parallèlement, il offre aussi une possibilité au gouvernement de défendre sa position par l'étendue des mesures prises. Ainsi, l'ensemble des ressources de la politique publique de 1994 constitue un point de repère pour les acteurs qui veulent émettre une opinion sur l'intégrité du gouvernement ou sur l'efficacité et la transparence du système de régulation en place.

II.2.3 – Statut et fonctions du conseiller en éthique

En plus de profiter des ressources qu'offrent les règles d'éthique, les différents acteurs peuvent également se servir du statut et des fonctions du conseiller en éthique pour se positionner par rapport au débat sur l'éthique politique au Canada. En effet,

¹⁰⁹ B. L. Kagedan, “Public Duties and Private Interests: The Special Joint Committee on Conflict of Interests”, p.28.

cette ressource de la politique permet de justifier des arguments sur l'intégrité du gouvernement ou sur l'efficacité et la transparence du système.

Tout d'abord, le statut du conseiller en éthique a fait l'objet de vifs débats entre les acteurs politiques et le gouvernement au sujet du statut politique de ce mécanisme de supervision. D'un côté, les partis politiques de l'opposition, les groupes de pression et les médias ont régulièrement dénoncé le manque d'indépendance du conseiller. D'un autre côté, le gouvernement a cherché à défendre son intégrité et l'efficacité de ce mécanisme de surveillance en précisant que le statut du conseiller en éthique était conforme aux principes démocratiques en vigueur dans le pays.

Ensuite, la fonction d'enquête du conseiller en éthique a permis aux partis politiques et aux groupes de pression de réclamer des enquêtes sur des allégations de conflits d'intérêts de la part des titulaires de charges publiques. Dans la plupart des cas, ces enquêtes ont donné lieu à un suivi public des correspondances entre le conseiller en éthique et les personnes qui réclamaient une enquête. De son côté, le gouvernement a invoqué les enquêtes du conseiller pour défendre l'intégrité de ses membres et pour défendre l'impartialité et la rigueur du travail du conseiller.

Enfin, les fonctions issues de la création de ce poste ont également divisé le gouvernement et ses opposants politiques sur l'efficacité et la transparence du mécanisme. Selon certains députés de l'opposition et membres de groupes de pression, le manque d'indépendance du conseiller remettait en question la capacité de cette administration d'assurer un meilleur contrôle des problèmes de conflits d'intérêts. À l'opposé, le gouvernement a invoqué la transparence des fonctions du conseiller en éthique pour démontrer la rigueur et l'imputabilité du bureau.

II.3 – Comportements des acteurs

En créant des changements au niveau des règles d'éthique et du mécanisme de supervision, la politique publique de 1994 a permis à différents acteurs de se positionner face au débat sur le système de régulation de l'éthique au Canada. D'un côté, les partis politiques, les groupes de pression et les médias ont eu tendance à se servir des règles et du statut du conseiller en éthique pour critiquer le gouvernement sur le plan de l'intégrité de ses membres et sur le plan de l'efficacité et de la transparence du système d'éthique. D'un autre côté, le gouvernement et le conseiller en éthique ont invoqué les règles en place et la création du mécanisme de surveillance pour défendre l'intégrité du gouvernement et pour justifier l'efficacité du système par sa transparence et son respect des principes démocratiques canadiens. Dans un tel contexte, le recours aux allégations de conflits d'intérêts, à l'opinion publique et aux principes démocratiques a exacerbé les combats entre les différents acteurs.

II.3.1. – Partis politiques

Tous les partis politiques importants au Canada se sont positionnés face au débat sur la régulation éthique au niveau fédéral. Ainsi, le Parti progressiste conservateur, l'Alliance canadienne, le Bloc québécois, le Nouveau parti démocratique et le Parti réformiste sont intervenus auprès des médias et du conseiller en éthique ainsi que lors des débats dans la Chambre des communes pour montrer leur désapprobation avec la position du gouvernement libéral. Grâce aux règles

d'éthique en place et au mécanisme de supervision, les partis politiques ont pu mettre en évidence des allégations de conflits d'intérêts tout en dénonçant le manque d'intégrité du gouvernement.

II.3.1.A. – Intégrité des membres du gouvernement

Tout d'abord, les règles d'éthique en vigueur dans le Code ont été invoquées pour identifier des problèmes de conflits d'intérêts chez les membres du Cabinet et pour exiger du conseiller en éthique qu'il fasse enquête. En effet, six des onze lettres adressées au conseiller en éthique Howard Wilson durant son mandat ont été rédigées par des députés des partis d'opposition.¹¹⁰ Chacune de ces lettres invoque des règles en place et réclame du conseiller qu'il examine les faits. Ainsi, les députés Joe Clarke (PC) et Stockwell Day (AC) ont entrepris plusieurs démarches pour presser le conseiller à faire des enquêtes sur les allégations de conflit d'intérêts concernant le Premier ministre dans l'affaire de l'Auberge Grand-mère.¹¹¹ Dans ce cas, l'article 3.7 du Code¹¹² avait été invoqué pour exiger une enquête de la part du conseiller. Parallèlement, John Manley, alors Ministre des Finances, avait aussi fait l'objet de deux allégations de la part du député John Reynolds (PC), qui, dans ses lettres au

¹¹⁰ À cet effet, l'ensemble des lettres et des rapports du conseiller en éthique sont disponibles à l'adresse suivante : http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/inoec-bce.nsf/fr/h_oe01267f.html (consultée le 19 février 2005). Voir aussi le tableau récapitulatif les événements marquants de la période 1994-2004 qui se trouve à l'annexe II.

¹¹¹ En plus d'exploiter ce sujet durant la plupart des débats parlementaires de janvier 1999 à février 2002, les députés Joe Clarke du Parti conservateur et Stockwell Day de l'Alliance canadienne ont tous deux adressé une série de lettres au conseiller en éthique pendant le mois de novembre 2000. À cet effet, voir les documents pertinents à l'adresse suivante: <http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/inoec-bce.nsf/fr/oe01196f.html> (consultée le 18 février 2005).

¹¹² Selon l'article 3.7 du *Code régissant la conduite des titulaires de charges publiques*, « Il est interdit aux titulaires de charges publiques d'outrepasser leurs fonctions officielles pour venir en aide à des personnes, physiques ou morales, dans leurs rapports avec le gouvernement, lorsque cela peut donner lieu à un traitement de faveur. »

conseiller, justifiait ses demandes d'enquête en faisant référence à plusieurs paragraphes du Code.¹¹³ Enfin, des démarches similaires ont également été entreprises par des députés du Nouveau parti démocratique en lien avec des allégations qui impliquaient le Premier ministre Jean Chrétien.¹¹⁴ Dans tous les cas, les allégations avancées par les députés avaient un poids politique important parce qu'elles faisaient référence à des règles d'éthique en place et parce qu'elles obligeaient le conseiller à mener des enquêtes.

Ensuite, les diverses allégations identifiées grâce aux règles en place permettaient aussi aux députés des partis d'opposition de mettre en évidence un problème d'intégrité répandu et généralisé au sein du gouvernement. Au cours des débats parlementaires, les députés ont maintes fois insisté sur l'inadmissibilité de certains comportements des membres du gouvernement et sommé le Premier ministre qu'il exige la démission de certains d'entre eux. Ces allégations ont également poussé certains députés à remettre en cause les intentions du gouvernement libéral à promouvoir l'intégrité dans la gestion des affaires publiques.

Par exemple, dès la première allégation de conflits d'intérêt au sein du gouvernement Chrétien, le scandale impliquant le ministre Michel Dupuy,¹¹⁵ le député Elwin Hermanson (PR) prétendait que, contrairement au gouvernement libéral, « le gouvernement Mulroney, qui n'était pas réputé pour la rigueur des critères

¹¹³ L'ensemble des échanges entre le député et le conseiller sont disponibles à l'adresse suivante : http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/inoec-bce.nsf/fr/h_oe01267f.html (consultée le 19 février 2005).

¹¹⁴ Par exemple, le député Lorne Nystrom demandait au conseiller d'enquêter sur une possible violation du Code par le Premier ministre Jean Chrétien. La lettre du député ainsi que le rapport du conseiller sont disponibles aux adresses suivantes : <http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/inoec-bce.nsf/fr/oe011111f.html> et <http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/inoec-bce.nsf/fr/oe011115f.html> (consultée le 18 février 2005).

¹¹⁵ Le ministre Michel Dupuy avait été accusé de conflits d'intérêts lorsqu'il avait envoyé une lettre au Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadienne (CRTC) pour soutenir l'application d'une licence par une radio grecque de son comté. À cet effet, voir aussi le tableau récapitulatif des événements marquants de la période 1994-2004 qui se trouve à l'annexe II.

qu'il s'était fixés, au moins, lorsqu'il était confronté à un problème, il le réglait immédiatement». ¹¹⁶ Une année après l'élection du Parti libéral, Gilbert Fillion (BQ) prétendait que :

« Depuis que les députés d'en face sont au pouvoir, la population, tant canadienne que québécoise, assiste en spectateur impuissant, semaine après semaine, mois après mois, à une cascade de scandales politiques où les conflits d'intérêts pullulent, et ce, au vu et au su de tout le monde, sans toutefois que le gouvernement, qui s'assoit actuellement sur sa majorité, n'en fasse un cas de conscience ». ¹¹⁷

Bref, ces différentes interventions montrent bien comment les opposants politiques du gouvernement libéral se sont servis des allégations pour attaquer la faiblesse de l'intégrité et de l'imputabilité du gouvernement.

II.3.1.B. – Efficacité et transparence du système

En plus d'adresser des critiques au gouvernement sur le plan de l'intégrité, les partis politiques lui ont également reproché d'avoir mis en place un système de régulation de l'éthique inefficace et peu démocratique. D'ailleurs, dès la présentation de la politique publique de 1994, certains députés ont émis des réserves sur les qualités de ce système. ¹¹⁸ Par la suite, deux principaux reproches ont été formulés par les différents partis. Premièrement, le statut peu clair des lignes directrices était invoqué pour mettre en évidence la faible transparence des règles en vigueur et des procédures d'enquête du conseiller en éthique. Tandis que le gouvernement

¹¹⁶ *Hansard*, 28 octobre 1994.

¹¹⁷ *Hansard*, 1^{er} mai 1995.

¹¹⁸ Le 16 juin 1994, date de l'annonce du Premier ministre Jean Chrétien, Lucien Bouchard, chef de l'opposition et député du Bloc québécois, affirmait déjà que « le projet de loi comportait de graves déficiences ». Ken Epp (AC) allait dans le même sens en prétendant que la politique du gouvernement « apportait quelques changements superficiels mineurs, plus symboliques que substantiels » et que « les mesures prises étaient insuffisantes ». *Hansard*, 16 juin 1994.

considérerait ces règles comme des normes supplémentaires au Code, les partis d'opposition jugeaient que leur manque de transparence mettait en doute la rigueur de leur contenu et de leur application.¹¹⁹ Deuxièmement, plusieurs députés de l'opposition ont souligné que le système actuel présentait des problèmes au niveau de l'imputabilité du conseiller en éthique. Étant donné qu'il rendait ultimement ses comptes au Premier ministre, les députés de l'opposition jugeaient que la faible indépendance du bureau prêtait mal à une reddition efficace des comptes.¹²⁰

Outre le contenu spécifique de la politique publique de 1994, les enquêtes entreprises par le conseiller en éthique dans les allégations de conflits d'intérêts ont également permis aux partis politiques de critiquer l'efficacité de sa fonction d'examen. Aux yeux des membres de l'opposition, les rapports d'enquête présentés par le conseiller en éthique mettaient souvent en évidence des problèmes au niveau de la rigueur et de la transparence.¹²¹ D'ailleurs, les allégations concernant Michel Dupuy avait donné lieu à des débats sur le statut et les fonctions du conseiller en éthique dès la première année en fonction du Bureau.¹²²

¹¹⁹ Par exemple, plusieurs députés du Parti conservateur ont exigé de la part du gouvernement libéral qu'il rende public les lignes directrices émises à l'intention des membres du Cabinet. *Hansard*, 7 février 2001. Stéphane Bergeron (BQ) affirmait que le Code d'éthique était un document « quasi-secret ». *Hansard*, 8 février 2001. Parallèlement, Deborah Gray (PR) dénonçait le fait que les députés du Parlement ne pouvaient être tenu au courant des entretiens entre le Premier ministre et le conseiller en éthique. *Hansard*, 28 octobre 1994.

¹²⁰ Tous les partis se sont prononcés sur cette question : Alexa McDonough (NPD) soulignait que contrairement au vérificateur général et au commissaire à la protection de la vie privée, le conseiller en éthique ne rendait des comptes qu'au Premier ministre ; Stockwell Day (AC) prétendait que le conseiller n'avait aucun pouvoir par rapport au commissaire à l'éthique en Colombie-Britannique; enfin, Joe Clark (PC) et Gilles Duceppe (BQ) dénonçaient le fait que le conseiller ne rendait jamais directement compte de ses activités à la Chambre des communes. *Hansard*, 8 janvier 2001.

¹²¹ Par exemple, en lien avec l'enquête sur l'affaire de l'Auberge Grand-mère, Ghislain Lebel (BQ) prétendait que « le conseiller en éthique a rendu son jugement un peu trop tôt, sans connaître toutes les données de la problématique ». *Hansard*, 8 février 2001.

¹²² Le Bloc québécois a utilisé cet événement pour contester le fait que le gouvernement avait peu consulté le conseiller en éthique sur cette affaire. Le Parti réformiste avait aussi profité de l'affaire pour demander au gouvernement de mettre en place un commissaire indépendant afin que « les règles

Au-delà des critiques, les partis politiques ont aussi cherché à proposer des réformes pour renforcer le système en place. Principalement axées sur le changement du statut du conseiller en éthique, plusieurs propositions suggéraient la mise en place d'un procureur indépendant. À cet effet, tous les partis politiques de l'opposition ont fait allusion à la promesse du Parti libéral de créer un poste de conseiller indépendant, et ce, tout particulièrement lors de la présentation de la motion de l'Alliance canadienne en février 2001.¹²³ À ce moment, la politique de 1994 a fourni un point de référence pour l'ensemble des partis de l'opposition dans leur critique envers le gouvernement. Enfin, en plus d'exiger des réformes au niveau du mécanisme de supervision, certains députés ont demandé que le code soit amélioré.¹²⁴

À cet effet, l'ensemble des critiques adressées par les députés met en évidence le combat politique qui opposait les partis d'opposition au gouvernement. Lors de la tenue des débats sur la motion de février 2001, tous les partis ont confronté le gouvernement sur la question de son intransigeance face à l'opinion consensuelle de la majorité des membres de l'opposition.¹²⁵ Durant cette période, plusieurs députés du Bloc québécois ont également soulevé le fait que le refus des Libéraux à mettre en place un commissaire indépendant minait la confiance du public envers les

relatives aux traitements de faveur soient respectées et qu'il n'ait pas à les réviser chaque fois qu'un de ses ministres se trouve en difficulté ». *Hansard*, 28 octobre 1994 et 31 octobre 1994.

¹²³ La motion de l'Alliance canadienne du 8 février 2001 faisait suite à l'affaire de l'Auberge Grand-mère, la motion exigeait du gouvernement qu'il mette en exécution une promesse électorale, soit la création d'un conseiller en éthique indépendant qui fera rapport au Parlement. Selon l'Alliance canadienne, le conseiller ne répondait pas à ce critère et, par conséquence, devait être remplacé par un chien de garde indépendant qui ferait rapport au Parlement. À cet effet, voir *Hansard*, 8 février 2001.

¹²⁴ Entre autres les députés André Bachand et Peter McKay. À cet effet, voir *Hansard*, 8 février 2001.

¹²⁵ Le député Gary Lunn (AC) faisait remarquer « qu'il y a cinq partis officiels à la Chambre des communes et que l'Alliance canadienne, le Bloc, le Parti progressiste conservateur et le Nouveau parti démocratique font front commun au sujet de cette motion ». Il ajoutait aussi que « les quatre partis ont mis de côté toutes formes de sectarisme parce qu'ils tiennent à ce que cette promesse se concrétise ». Le député Richard Marceau (BQ) allait dans le même sens en affirmant que la motion proposée était « une bonne idée complètement non partisane ». À cet effet, voir : *Hansard*, 8 février 2001.

institutions politiques, détériorait la santé démocratique du pays¹²⁶ tandis que ceux du NPD prétendaient que le faible taux de participation aux élections de 1999 s'expliquait par la résignation des citoyens canadiens à la corruption politique.¹²⁷

Tout compte fait, les critiques émises par les partis politiques sur la transparence et l'efficacité du système de régulation de l'éthique visaient à convaincre le gouvernement de la nécessité de renforcer les règles et le mécanisme de supervision. Les arguments évoqués pour justifier ce choix avaient aussi pour objectif de montrer au gouvernement qu'une objection à de telles réformes l'opposait aux partis politiques, à la population canadienne et à la démocratie. Ce faisant, les députés cherchaient à isoler le gouvernement dans un combat politique qui englobait des enjeux beaucoup plus larges que le système de régulation de l'éthique.

II.3.2. – Groupes de pression

Suite à la mise en place de la politique publique de 1994, divers groupes de pression ont également eu recours aux règles d'éthique et au mécanisme de supervision pour critiquer le gouvernement. Bien que la nature des activités et des objectifs de ces groupes soit diversifiée, il est possible de dégager une tendance générale dans leur comportement. Tout comme les partis d'opposition, les groupes se sont servis des règles d'éthique et du mécanisme de surveillance pour identifier des allégations, critiquer le système actuel et proposer un renforcement du système.

¹²⁶ Richard Marceau prétendait que M. Chrétien favorisait la mise en place d'un régime digne du duplessisme, Ghislain Lebel le qualifiait de dictateur et Réal Ménard considérait qu'il utilisait le conseiller en éthique pour des fins partisanses. À cet effet, voir *Hansard*, 8 février 2001.

¹²⁷ *Hansard*, 8 février 2001.

Toutefois, leurs interventions sur l'efficacité et la transparence du système d'éthique ont été beaucoup plus constructives que celles des partis politiques. Enfin, si dans certains cas la mise en place de la politique de 1994 a soutenu les activités de plusieurs groupes, elle a également permis l'émergence de nouveaux acteurs.

II.3.2.A. – Intégrité des membres du gouvernement

De tous les groupes de pression, seule l'organisation Démocratie en surveillance (*Democracy Watch*)¹²⁸ a entrepris des démarches pour mettre en évidence des cas de conflits d'intérêts de la part des titulaires de charges publiques. Parmi les onze lettres envoyées au conseiller en éthique durant la période 1994-2004, deux d'entre elles provenaient de Duff Conacher de Démocratie en surveillance, le sommant de faire enquête sur des allégations de titulaires de charges publiques.¹²⁹ En plus d'identifier des conflits d'intérêts grâce aux règles, l'organisation a aussi invoquer les allégations et le contenu de la politique de 1994 pour critiquer le gouvernement sur le plan de son intégrité. Ainsi, Duff Conacher adressait une lettre publique au Premier ministre en octobre 1994 pour lui souligner que l'affaire Dupuy confirmait le manque de volonté du Parti libéral à rendre la politique moins

¹²⁸ Fondée en octobre 1993, en même temps que la création de la politique publique du gouvernement libéral, Démocratie en surveillance est une organisation indépendante à but non lucratif dont l'objectif est de défendre et promouvoir la promotion de la réforme démocratique, l'imputabilité gouvernementale et la responsabilité des entreprises. Cette organisation se présente parmi les groupes de pression les plus actifs dans le débat national sur le système de régulation de l'éthique. À cet effet, voir: <http://www.dwatch.ca/aboutdw.html> (consultée le 19 février 2005).

¹²⁹ En décembre 2000, il demande au conseiller d'enquêter sur une affaire impliquant des représentants du ministère des Finances et, en mars 2000, il réclamait qu'il détermine si le Jean Chrétien, Paul Martin et Allan Rock avaient enfreint au Code en participant à des activités de levée de fonds pour le Parti libéral. Les documents pertinents sont disponibles à l'adresse suivante : http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/inoec-bce.nsf/fr/h_oe01267f.html (consulté le 19 février 2005).

corrompue.¹³⁰ Du même coup, il prétendait que le statut conféré au conseiller en éthique plaçait Jean Chrétien et Howard Wilson dans un conflit d'intérêts inhérent.

En plus de dénoncer certains comportements des titulaires de charges publiques, Démocratie en surveillance mettait en doute le professionnalisme et l'intégrité du conseiller en éthique. Tout d'abord, l'organisation a adressé plusieurs lettres publiques à Howard Wilson pour le sommer de mener à terme des enquêtes sur des allégations de conflits d'intérêts dénoncées par l'organisation.¹³¹ Face au manque d'intervention de la part de Howard Wilson, elle décidait en décembre 2002 de contester devant les tribunaux le biais structurel de Howard Wilson ainsi que ses échecs à remplir ses fonctions d'enquêteur.¹³² Enfin, Duff Conacher prétendait que « le conseiller en éthique a ignoré, dans plusieurs décisions, les règles d'éthique fédéral et permis aux membres du Cabinet ministériel qui le contrôlent de soutenir leurs amis corporatifs sans pénalité [Traduction] »¹³³

II.3.2.B. – Efficacité et transparence du système

Outre les critiques adressées par Démocratie en surveillance, les groupes de pression utilisaient aussi les ressources de la politique de 1994 pour émettre des opinions sur l'efficacité et la transparence du système. En général, les interventions

¹³⁰ Un résumé de la lettre est disponible au site suivant: <http://www.dwatch.ca/camp/RelsOct3194.html> (consulté le 19 février 2005).

¹³¹ À cet effet, voir les lettres aux adresses suivantes : <http://www.dwatch.ca/camp/RelsOct1600.html>, <http://www.dwatch.ca/camp/RelsDec600.html>, <http://www.dwatch.ca/camp/RelsApr1201.html>, <http://www.dwatch.ca/camp/RelsApr0501.html>, <http://www.dwatch.ca/camp/RelsFeb1301.html> (pages consultées le 19 février 2005).

¹³² À cet effet, voir : <http://www.dwatch.ca/camp/RelsDec0301.html> (consulté le 19 février 2005).

¹³³ <http://www.dwatch.ca/camp/RelsApr2001.html> (consulté le 19 février 2005).

des groupes avaient pour objectif de mettre en évidence les paramètres limités du système et de proposer des alternatives concrètes.

Par exemple, la politique publique du gouvernement libéral a été un tremplin pour faire émerger un nouveau secteur d'activité et de mobilisation au sein de Démocratie en surveillance. Peu de temps après la mise en place de la politique, l'organisation a établi une nouvelle campagne de promotion de l'éthique au sein du gouvernement.¹³⁴ Dans le cadre de cette campagne, l'organisation publiait une série de recommandations pour réformer le système actuel par le renforcement des règles d'éthique et des mécanismes de surveillance.¹³⁵ Aussi, cette campagne visait à critiquer régulièrement le gouvernement sur les failles du système mis en place par la politique publique de 1994. D'ailleurs, au lendemain de l'annonce de la politique publique, l'organisation émettait un communiqué qui faisait état des limites de l'étendue des réformes et de l'efficacité du mécanisme de supervision.¹³⁶ En février 2001, l'organisation publiait un autre communiqué de presse dans lequel Duff Conacher affirmait que le rejet par le gouvernement de la motion en faveur de la création d'un commissaire à l'éthique confirmait le manque de volonté du Parti libéral d'établir des normes d'éthique respectables au sein de l'appareil étatique.¹³⁷ Tout comme dans les partis politiques, l'organisation faisait également référence au

¹³⁴ À cet effet, voir : <http://www.dwatch.ca/camp/ethicdir.html> (consulté le 19 février 2005).

¹³⁵ « 19 Recommendations to Clean up Canada's Lobbying and Ethics Enforcement System » proposait, entre autres choses, que le gouvernement renforce les règles pour limiter le pantouflage, consolide le principe du mérite pour l'allocation de contrats gouvernementaux et réglemente mieux les échanges de cadeaux entre les politiciens et les lobbyistes. La coalition faisait également la promotion d'un code d'éthique pour tous les parlementaires et suggérait le remplacement du conseiller en éthique par un commissaire indépendant qui ferait rapport de ses activités au Parlement. À cet effet, voir : <http://www.dwatch.ca/camp/ethicscoal.html> (consultée le 19 février 2005).

¹³⁶ Le communiqué est disponible à l'adresse suivante : <http://www.dwatch.ca/camp/RelsJun1694.html> (consultée le 19 février 2005).

¹³⁷ Le communiqué est disponible à l'adresse suivante : <http://www.dwatch.ca/camp/RelsFeb1301.html> (consultée le 19 février 2005).

fait que les sondages défavorables de l'opinion publique s'expliquaient par le comportement inacceptable du gouvernement.

Outre l'organisation Démocratie en surveillance, d'autres groupes de pression ont également encouragé le gouvernement à renforcer certaines composantes de son système de régulation de l'éthique. Par exemple, le 31 mai 2001, Richard Finlay du Center for Corporate & Public Governance publiait un article dans le journal *Globe and Mail* dans lequel il incitait le Parlement à adopter un code de conduite pour les députés.¹³⁸ S'ajoutait à cela des organisations issues des institutions publiques fédérales. En effet, le Comité mixte spécial sur un code d'éthique pour les parlementaires et le Bureau du vérificateur général se sont aussi prononcés sur les questions du système de régulation de l'éthique en place.¹³⁹

En juin et juillet 1995, la Chambre des communes et le Sénat ont adopté des motions portant sur la création d'un comité mixte spécial de la Chambre et du Sénat sur un Code d'éthique. De 1995 à 1997, les membres du Comité ont tenu plusieurs consultations où les députés des partis politiques et le conseiller en éthique ont pu exprimer leurs opinions et leurs recommandations par rapport au système en place. En mars 1997, le Comité présentait au Parlement son projet de Code de conduite parlementaire¹⁴⁰, mieux connu sous le nom de rapport Milliken-Oliver. Dans ce rapport, le comité considérait que le système actuel devrait être plus large de manière à adopter un code applicable à tous les législateurs et à créer un poste de commissaire à l'éthique parlementaire indépendant.

¹³⁸ *Globe and Mail*, 31 mai 2001.

¹³⁹ Dans les deux cas, ces organisations se penchaient respectivement sur l'éthique des fonctionnaires et des parlementaires mais, elles ont aussi émis des opinions critiques du système de régulation de l'éthique pour les titulaires de charges publiques.

¹⁴⁰ Parlement, Comité mixte spécial sur un code de conduite du Sénat et de la Chambre des communes, *Deuxième rapport* (rapport Milliken-Oliver), (Ottawa : Parlement du Canada, 1997).

En octobre 2000, le rapport du Vérificateur général du Canada comportait un chapitre sur les valeurs et l'éthique dans le secteur public fédéral.¹⁴¹ En ce qui a trait au développement de l'éthique chez les membres du Cabinet, le rapport stipulait que le système de régulation de l'éthique manquait de transparence et de clarté, notamment au niveau de la justification du statut du conseiller en éthique par rapport au principe de responsabilité ministérielle.¹⁴² Parallèlement, le rapport prétendait qu'un bon système de régulation de l'éthique doit comprendre des règles pour l'ensemble des parlementaires, y compris les membres du Cabinet.¹⁴³

En fin de compte, les critiques émises par les groupes de pression et diverses institutions fédérales sur la transparence et l'efficacité du système de régulation de l'éthique visaient à convaincre le gouvernement de la nécessité de réformer le système de régulation de l'éthique. Outre le renforcement des règles et la mise en place d'un mécanisme de supervision indépendant, ces propositions touchaient également à l'élargissement du système actuel pour réguler l'éthique des députés.

II.3.3 – Médias

Tout comme les partis politiques, les groupes de pression et les institutions politiques, les médias et plus spécifiquement les grands journaux canadiens, ont eu tendance à pencher davantage dans le camp des opposants politiques au

¹⁴¹ Canada, Bureau du vérificateur général, *Rapport du vérificateur général*, (Ottawa : Bureau du vérificateur général, 2000).

¹⁴² *Ibid.*, p.16-17.

¹⁴³ *Ibidem.*

gouvernement.¹⁴⁴ En effet, les deux principaux journaux nationaux, le *Globe and Mail* et le *National Post*, ont souvent fait écho des préoccupations et des revendications des opposants politiques au gouvernement, à savoir une opinion négative de l'intégrité des membres du gouvernement et une critique de l'efficacité du système. Toutefois, les recommandations en faveur d'un renforcement du système étaient beaucoup moins élaborées que celles des groupes de pression et surtout axées sur la nécessité de remplacer le conseiller en éthique.

II.3.1.A. – Intégrité des membres du gouvernement

En règle générale, toutes les allégations de conflits d'intérêts majeurs au gouvernement fédéral entre les années 1994 et 2004 ont fait l'objet d'une couverture médiatique par les principaux journaux canadiens. Comme le montre le tableau II, les journaux *National Post* et *Globe and Mail* ont couvert de manière variable chacune des grandes allégations de conflits d'intérêt durant cette période. Dans la plupart des cas, la couverture des scandales politiques faisait référence aux règles d'éthique en place et aux responsabilités du conseiller en éthique d'enquêter objectivement sur les allégations qui lui étaient présentées. Ces couvertures médiatiques comportaient également des dénonciations du comportement peu éthique des membres du gouvernement libéral, notamment par la récapitulation des critiques des partis politiques de l'opposition et des groupes de pression.

¹⁴⁴ Pour les fins de cette recherche, seuls les articles publiés dans le *Globe and Mail* et le *National Post* ont été retenus.

Tableau II
 Nombre d'articles publiés sur les allégations de conflits d'intérêts par les journaux
National Post et *Globe and Mail* (1994-2004)¹⁴⁵

Allégations	<i>National Post</i>	<i>Globe and Mail</i>
1. Michel Dupuy	1	6
2. David Collenette	-	2
3. Sergio Marchi	-	1
4. Auberge Grand-mère	125	45
5. Marcel Proulx	5	-
6. DRHC	3	-
7. Chrétien et Tiger Woods	2	4
8. Maria Minna	6	8
9. Commandites	19	51
10. Brian Tobin	2	-
11. Course au leadership	65	11
12. Don Boudria	2	10
13. Art Eggleton	6	10
14. Ethel Blondin	-	2
15. Lawrence MacCaulay	22	23
16. John Manley	2	1
17. Canada Steamship Lines	19	13
18. Herb Dhaliwal	5	-
19. Famille Irving	19	2

Aussi, les journaux canadiens ont été à l'origine de la création de remous politiques autour de plusieurs accusations contre l'intégrité des titulaires de charges publiques. En effet, plusieurs articles publiés par les grands journaux canadiens *Globe and Mail* et *National Post* ont dévoilé des informations qui ont ensuite été utilisées par les partis d'opposition pour reprocher au gouvernement le manque d'intégrité de la part de ses membres. Par exemple, le 26 août 2000, un article du

¹⁴⁵ Notes :

Le *National Post* n'existait pas avant 1998. Donc la couverture par celui-ci des scandales antérieurs à 1998 s'explique par la récapitulation des problèmes d'éthique du gouvernement Chrétien et non par une couverture du déroulement des événements.

Les deux journaux ont été vérifiés par des moteurs de recherche différents, soit Canadian Periodical Index et le moteur de recherche du *Globe and Mail* pour le *Globe and Mail*, et Canada Newsstand pour le *National Post* en utilisant les mots-clés suivants : « Howard Wilson », « political ethics » et le nom des personnes impliquées dans chacune des allégations de conflits d'intérêts.

Ces données ont été recensées par Alexandre Pérusse dans le cadre d'une recherche pour les fins d'un projet d'étude sur la comparaison des politiques publiques sur l'éthique au Canada, aux États-Unis, en Grande-Bretagne et en Australie mené par Denis Saint-Martin.

Globe and Mail rapportait des informations relatives au scandale des commandites¹⁴⁶ selon lesquelles le fils d'Alfonso Gagliano, alors ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux, bénéficiait directement d'un contrat de sous-traitance avec le gouvernement.¹⁴⁷ Cet article constituait un premier pas dans la couverture d'un des scandales les plus importants de la période du gouvernement Chrétien.¹⁴⁸

Outre la couverture médiatique des allégations de conflits d'intérêt, les médias ont également profité des scandales politiques pour mettre en évidence les problèmes d'intégrité au sein du gouvernement et la chute de confiance de la part des citoyens canadiens envers les politiciens. À cet effet, le journal *National Post* émettait des opinions plus tranchées que le *Globe and Mail* sur la question de l'intégrité des membres du gouvernement. Ces critiques visaient le manque de cohérence entre les promesses du Parti libéral en 1994 et le statut du conseiller en éthique,¹⁴⁹ de la dichotomie entre les pratiques du Parti libéral et les attentes des citoyens¹⁵⁰ ainsi que du manque de rigueur et de professionnalisme du conseiller en éthique¹⁵¹.

¹⁴⁶ L'article alléguait que deux agences de publicité, Groupaction et le Groupe Everest, recevaient chaque année des millions de dollars en contrats par l'intermédiaire de TPSGC, ministère chargé de coordonner les besoins en publicité du gouvernement.

¹⁴⁷ *Globe and Mail*, 26 août 2000.

¹⁴⁸ Par la suite, le scandale du programme fédéral des commandites a fait l'objet de critiques des opposants politiques du gouvernement et d'une couverture médiatique importante de la part des journaux canadiens à partir de l'automne 2000. Les allégations autour de ce programme sont ensuite devenues un sujet privilégié par les partis d'opposition et l'organisation Démocratie en surveillance.

¹⁴⁹ Entre autre, un article du *National Post* prétendait que le gouvernement libéral n'avait aucune intention de mettre en place un système de contrôle de l'éthique tel que promis dans leur campagne électorale. *National Post*, 10 février 2001.

¹⁵⁰ Par exemple, un autre article du *National Post* stipulait que le gouvernement libéral, tout comme le gouvernement américain, refusaient de répondre clairement aux attentes des citoyens en ce qui a trait à l'éthique en politique. *National Post*, 15 février 2001.

¹⁵¹ Un cas probant figure dans un autre article du *National Post* qui prétendait qu'Alfonso Gagliano, alors ministre des travaux publics, avait été épargné dans un scandale politique grâce « au meilleur ami du gouvernement, le conseiller en éthique ». *National Post*, 26 mai 2001.

II.3.1.B. – Efficacité et transparence du système

En plus de mettre en évidence les problèmes d'intégrité au sein du gouvernement, le *Globe and Mail* et le *National Post* ont tous deux publié des articles qui critiquaient l'efficacité et la transparence du système de régulation de l'éthique. Dans la plupart des cas, ces articles faisaient allusion au manque d'indépendance du conseiller en éthique, à la faible étendue des règles énoncées dans le Code et à la nécessité de mettre en place une réforme du système.

Dans un premier temps, plusieurs articles du *Globe and Mail* présentaient le manque d'indépendance du conseiller en éthique comme un facteur qui minait à la qualité de sa fonction d'enquêteur.¹⁵² En plus d'émettre des réserves sur l'efficacité du travail du conseiller en éthique, le *Globe and Mail* présentait un sondage défavorable envers le conseiller en éthique, notamment au niveau de la rigueur de ses enquêtes.¹⁵³ Quelques jours plus tard, le journal publiait une liste « moderne et désuète », dans laquelle Howard Wilson était considéré comme une personnalité politique désuète.¹⁵⁴

Jumelés à ces critiques, plusieurs articles du *Globe and Mail* et du *National Post* réclamaient que le Premier ministre Jean Chrétien respecte son engagement de mettre en place un conseiller en éthique indépendant et de contribuer à la hausse de

¹⁵² Par exemple, au moment de la couverture des allégations impliquant le ministre Michel Dupuy, le journal avait publié un article qui critiquait la relation trop intime entre le gouvernement et le conseiller en éthique. *Globe and Mail*, 29 octobre 1994. Aussi, suite à l'exonération par le conseiller en éthique du Premier ministre Chrétien dans l'affaire de l'Auberge Grand-mère, trois articles sur la première page du journal le *Globe and Mail* faisaient état de la faible indépendance du conseiller en éthique, allant même jusqu'à prétendre que le chien de garde est réellement un chien de salon ("watchdog a lapdog"). *Globe and Mail*, 22 novembre 2000.

¹⁵³ À l'issue de ce sondage, 68% des lecteurs du *Globe and Mail* croyaient que le conseiller en éthique Howard Wilson aurait dû mener une enquête concernant le scandale de l'Auberge Grand-mère. *Globe and Mail*, 22 novembre 2000.

¹⁵⁴ *Globe and Mail*, 25 novembre 2000.

confiance des citoyens envers les institutions politiques fédérales. La plupart de ces suggestions allaient dans le sens de la création d'un poste de commissaire indépendant¹⁵⁵ ainsi que le renforcement des règles d'éthique.¹⁵⁶ Tout compte fait, ces différentes critiques de la part des deux principaux journaux canadiens ont souvent été suivies d'arguments en faveur d'une réforme du système actuel.¹⁵⁷

II.3.4. – Gouvernement

Face aux reproches formulés par les partis d'opposition, les groupes de pression et les médias, le gouvernement a eu recours aux règles d'éthique et au statut du conseiller en éthique pour défendre l'intégrité des membres du Cabinet ainsi que l'efficacité et la transparence du système de régulation en place. Tout d'abord, les conclusions des enquêtes du conseiller en éthique permettaient aux députés libéraux de défendre les membres du Cabinet contre les allégations de conflits d'intérêts et les accusations de corruption gouvernementale de la part de leurs opposants. Ensuite, les différentes composantes du système mis en place ont permis au Parti libéral de justifier le choix d'un régime fondé sur les valeurs démocratiques canadiennes.

¹⁵⁵ Par exemple, le *Globe and Mail* publiait un article dans lequel le conseiller en éthique actuel était considéré comme n'ayant aucune crédibilité et qu'il était nécessaire de le remplacer par un commissaire indépendant. *Globe and Mail*, 15 février 2001. Un autre article affirmait que la tenue d'enquête par un commissaire indépendant aurait diminué l'ampleur de plusieurs des scandales politiques qui ont marqué le gouvernement Chrétien. *Globe and Mail*, 29 mars 2001. Au niveau du journal *National Post*, un article comparait Howard Wilson à un produit nettoyant utile pour le gouvernement libéral et que son poste devait être remplacé par un commissaire indépendant qui puisse permettre aux citoyens de faire un réel ménage au sein du gouvernement. *National Post*, 25 juin 2001.

¹⁵⁶ En lien avec l'inaction du commissaire dans le dossier de l'affaire de l'Auberge Grand-mère, le *National Post* publiait un article qui critiquait l'insuffisance des règles en place. Parallèlement, l'article appelait au renforcement des obligations éthiques des membres du Cabinet.

¹⁵⁷ Le *Globe and Mail* publiait un article qui affirmait qu'une réforme parlementaire était nécessaire pour maintenir une bonne santé démocratique au pays. *Globe and Mail*, 27 février 2001.

II.3.4.A. – Intégrité des membres du gouvernement

Malgré les nombreuses allégations de conflits d'intérêts pesant sur les membres du gouvernement libéral, ils se sont défendus dans presque tous les cas en ayant recours à divers arguments.

Premièrement, parmi les 19 allégations de conflits d'intérêts qui ont été recensées durant la période 1994-2004, seulement trois d'entre elles ont donné lieu à des démissions de la part des membres du Cabinet.¹⁵⁸ Pour justifier ces décisions, le Premier ministre et les membres de son parti invoquaient le respect des règles en place selon les verdicts du conseiller en éthique.¹⁵⁹

Deuxièmement, certains ministres ont fait appel au service du conseiller en éthique pour qu'il produise un rapport afin de clarifier les faits touchant à des allégations qui les impliquent dans un conflit d'intérêts.¹⁶⁰

Troisièmement, les députés libéraux ont cherché à discréditer les attaques de leurs opposants politiques en affirmant que les enquêtes du conseiller en éthique confirmaient la non culpabilité des ministres visés par des allégations. Ils considéraient aussi que le refus des partis d'opposition d'accepter les conclusions du conseiller démontrait l'acharnement de leurs opposants à attaquer de manière injuste le gouvernement et le conseiller Howard Wilson, un homme intègre et une personne

¹⁵⁸ Don Boudria, Art Eggleton et Laurence MacCaulay sont les seuls à avoir démissionné après une discussion avec le conseiller en éthique. À cet effet, voir la chronologie des événements de 1994 à 2004 à l'annexe II.

¹⁵⁹ Par exemple, Brian Tobin contestait l'ensemble des accusations de l'Alliance canadienne depuis 1994 en stipulant que « les allégations ont été examinées par un conseiller en éthique indépendant qui n'y voyait aucune infraction au code ». *Hansard*, 8 février 2001.

¹⁶⁰ Par exemple, Alfonso Gagliano et Maria Minna ont tout deux demandé au conseiller de faire des enquêtes sur des allégations contre eux. À cet effet, voir les lettres de ministres à l'adresse suivante : http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/inoec-bce.nsf/fr/h_oe01267f.html (consultée le 19 février 2005)

de confiance.¹⁶¹ Ainsi, les membres du Parti libéral ont invoqué à maintes reprises la fonction d'enquête du conseiller en éthique pour attester de l'intégrité du gouvernement.

Enfin, tout comme dans le cas des critiques émises par les partis politiques, les répliques du gouvernement libéral montrent bien le combat institutionnel qui opposait les deux camps. Voyant que les partis politiques s'étaient ligués contre le gouvernement pour miner sa crédibilité, les députés libéraux ont répliqué aux attaques de leurs adversaires avec des allégations similaires. Par exemple, certains députés libéraux ont accusé les membres de l'opposition d'attaquer de manière opportuniste le gouvernement malgré le fait qu'ils étaient eux-mêmes impliqués dans des scandales politiques.¹⁶² Aussi, certains arguments faisaient allusion aux faits que leurs opposants politiques n'étaient même pas régis par des normes d'éthique.¹⁶³

¹⁶¹ Ainsi, Don Boudria citait les enquêtes de Howard Wilson comme une preuve que les allégations des députés de l'opposition étaient « tout à fait gratuites, injustes à l'endroit du Premier ministre, du conseiller en éthique et de tous les autres ». *Hansard*, 31 janvier 2001. John MacKay allait dans le même sens en affirmant que « c'était dommage pour les députés de l'opposition, mais ne pas reconnaître les décisions du conseiller en éthique serait un peu comme remettre tout le système judiciaire en question tout simplement parce que l'on n'aime pas la décision du juge » et « qu'il n'y a pas l'ombre d'un scandale ou d'un conflit touchant les membres du Cabinet, les secrétaires parlementaires ou le Premier ministre lui-même, à part les vives attaques venant de l'opposition et de la presse ». *Hansard*, 8 février 2001.

¹⁶² Par exemple, Steve Mahoney déclarait que « les députés de l'opposition n'ont pas de sermons à nous faire en matière d'éthique. Ils n'ont fait montre d'aucun caractère, d'aucune force morale ni d'aucune capacité pour respecter les paroles qu'ils ont prononcées uniquement pour tirer un simple avantage politique grossier. Ils ont induit les Canadiens en erreur en se présentant à la Chambre avec une attitude de bon apôtre (...). Je me demande comment des députés de l'opposition peuvent intervenir à la Chambre, malgré toute la série d'activités peu éthique que l'on a observée dans leur propre rang. ». Don Boudria répliquait aussi aux députés du Parti conservateur qu'il était déplacé de leur part d'adresser quelques reproches que ce soit quand leur propre parti avait connu plusieurs scandales politiques au cours de leurs années au pouvoir. *Hansard*, 8 février 2001.

¹⁶³ Par exemple, Derek Lee affirmait que « les députés sont bien prêts à imposer un code de conduite aux autres titulaires d'une fonction, mais aucun paramètre d'un code de conduite ne les touche ». *Hansard*, 8 février 2001. Paul Szabo ajoutait qu'il en était de même pour la presse qui couvrait les scandales politiques. *Hansard*, 3 avril 2001.

II.3.4.B. – Efficacité et transparence du système

En plus de défendre l'intégrité des membres du gouvernement, les députés libéraux ont évoqué plusieurs arguments pour défendre la transparence et l'efficacité du système de régulation de l'éthique mis en place par la politique publique de 1994. La plupart des arguments ont été repris par Don Boudria lors d'une déclaration faite devant le Parlement en réponse à une motion présentée à la Chambre des communes.¹⁶⁴

Premièrement, les députés libéraux attestaient que les mesures prises par le Parti libéral constituaient une innovation majeure comparativement à ce qui avait été fait dans le passé, tout spécialement sous la gouverne du Parti conservateur. D'ailleurs, le Premier ministre Jean Chrétien prétendait que « le manque d'indépendance du commissaire n'est pas un problème puisque avant il n'y avait même pas de commissaire ».¹⁶⁵ Cette innovation était également jugée par plusieurs députés comme un grand pas dans le développement d'un bon système de régulation de l'éthique.¹⁶⁶

Deuxièmement, les députés libéraux prétendaient que seul le Premier ministre est responsable de la conduite des membres du Cabinet et, qu'à ce jour, Jean Chrétien assumait pleinement cette responsabilité. Cet argument avait d'ailleurs été un des premiers à être évoqué par le Parti libéral lorsque les partis d'opposition avaient

¹⁶⁴ Cette motion, présentée par l'alliance canadienne, exigeait du gouvernement libéral qu'il respecte ses promesses électorales et mette en place un conseiller en éthique indépendant. *Hansard*, 8 février 2001. À cet effet, voir la chronologie des événements de 1994 à 2004 à l'annexe II.

¹⁶⁵ *Globe and Mail*, 11 octobre 2002.

¹⁶⁶ Paul Szabo rappelait que le gouvernement libéral avait mis en place un code de conduite exhaustif qui s'applique à environ 3 100 personnes et des lignes directrices précisant toute une série de mesure à laquelle doivent se plier tous les députés libéraux. *Hansard*, 8 février 2001.

commencé à critiquer la fonction du conseiller en éthique.¹⁶⁷ En 1999, le Premier ministre rappelait aussi que selon le principe de la responsabilité ministérielle, l'éthique des ministres relevait de son autorité et non de celle du conseiller en éthique.¹⁶⁸ Le respect de ce principe était également jugé comme un acte visant à préserver les fondements de la démocratie parlementaire du pays.¹⁶⁹

Troisièmement, le gouvernement prétendait que le rôle du conseiller en éthique était clair : « il fixe les normes de conduite que doivent observer les ministres et les conseille à ce sujet ». Il ne s'agissait donc pas « d'un exécutif ou d'un policier en matière d'éthique mais plutôt d'un conseiller chargé de donner des avis aux titulaires de charges publiques ».¹⁷⁰ Dans ce contexte, Jean Chrétien considérait légitime que les échanges entre lui et Howard Wilson soient confidentiels¹⁷¹ et que la publication des règles d'éthique était une démarche suffisante pour assurer une transparence¹⁷² et un contrôle raisonnable¹⁷³. Aussi, le gouvernement rappelait aux députés que la création du Bureau du conseiller en éthique figurait comme une mesure de promotion de l'éthique en politique parmi tant d'autres. Parmi ces différentes mesures invoquées, Anne McLellan mentionnait l'accès public à un *Code sur les conflits d'intérêts* ainsi que le renforcement de la *Loi sur l'enregistrement des*

¹⁶⁷ En octobre 1994, lors des allégations impliquant Michel Dupuy, Jean Chrétien affirmait qu'il est le seul et unique responsable des décisions finales prises en terme du jugement de la discipline des membres du Cabinet. *Hansard*, 28 octobre 1994, pp.7366-7367.

¹⁶⁸ *Globe and Mail*, 2 février 1999.

¹⁶⁹ Anne McLellan attestait qu'en créant le poste de conseiller en éthique, le gouvernement libéral préservait les coutumes de la démocratie parlementaire. Elle ajoutait aussi que « le fait d'obliger le conseiller en éthique à rendre des comptes au Parlement minerait à la responsabilité du Premier ministre et brimerait le principe de confidentialité des affaires du Cabinet ». *Hansard*, 8 février 2001.

¹⁷⁰ *Hansard*, 8 février 2001.

¹⁷¹ *Handard*, 31 octobre 1994.

¹⁷² Les députés libéraux rappelaient souvent que les règles, les rapports du conseiller et le conseiller lui-même étaient disponibles à tous et accessible via Internet. *Hansard*, 8 février 2001.

¹⁷³ Selon Paul Szabo, l'état actuel des choses était donc jugé suffisant d'autant plus qu'une plus grande transparence ainsi que la création d'un commissaire indépendant représentent un danger à la vie privée et une invitation à la chasse aux sorcières. *Hansard*, 8 février 2001.

lobbyistes.¹⁷⁴ À cet effet, le rapport du vérificateur général avait même été cité par la ministre comme une attestation de la reconnaissance des efforts mis en place.

Quatrièmement, les députés libéraux rappelaient que le conseiller en éthique était tout à fait imputable devant la Chambre des communes. D'une part, les députés de l'opposition avaient consulté et avait accepté la nomination du conseiller en éthique. D'autre part, le conseiller en éthique faisait régulièrement rapport au Parlement et se présentait devant différents comités parlementaires. Ainsi, John MacKay répliquait aux critiques des partis de l'opposition que « le conseiller en éthique peut être convoqué en tout temps comme témoin devant un comité de la Chambre des communes ». ¹⁷⁵

Enfin, Don Boudria concluait que les députés de la Chambre ne faisaient que proposer la motion du 8 janvier 2001 pour ternir l'image d'un gouvernement qui, à ce jour, avait une excellente feuille de route en terme du développement des institutions politiques démocratiques. À cela, Anne McLennan ajoutait que le gouvernement libéral a « non seulement agi selon l'esprit des engagements pris dans le livre rouge au sujet de l'éthique et de l'intégrité, mais est allé encore plus loin. » ¹⁷⁶ Bref, l'ensemble des revendications du gouvernement visaient à convaincre l'opposition et la population des avantages de maintenir le régime en place tel qu'il était. ¹⁷⁷

¹⁷⁴ *Hansard*, 8 février 2001.

¹⁷⁵ *Hansard*, 8 février 2001.

¹⁷⁶ *Hansard*, 8 février 2001.

¹⁷⁷ D'ailleurs, ces différents arguments confirment pourquoi, malgré le fait que tous les députés de l'opposition ont voté en faveur de cette motion, elle n'a pas été acceptée par les votes de 145 députés libéraux contre les 122 voix de l'opposition.

II.3.5. – Bureau du conseiller en éthique

Tout comme les autres acteurs politiques, le conseiller en éthique Howard Wilson avait aussi une position claire face au débat sur l'éthique politique. Étant donné que son poste était une création du gouvernement libéral et qu'il était principalement redevable au Premier ministre Jean Chrétien, sa position allait relativement dans le même sens que celle du gouvernement. Pris dans son ensemble, le discours du conseiller était davantage axé sur l'efficacité et la transparence du système que sur l'intégrité des membres du gouvernement.¹⁷⁸ D'ailleurs, la plupart des arguments évoqués par Howard Wilson rejoignaient de près les points soulevés par les députés libéraux et, par le fait même, visaient à défendre un maintien des structures en place.

II.3.5.A. – Intégrité des membres du gouvernement

Sans nécessairement vanter l'éthique des membres du gouvernement libéral, Howard Wilson est venu à la défense de plusieurs ministres lorsqu'ils étaient accusés de conflits d'intérêt,¹⁷⁹ et ce même lorsque plusieurs faits semblaient contredire les

¹⁷⁸ Puisque son poste lui conférait l'obligation de surveiller l'éthique des titulaires de charges publiques, Howard Wilson ne pouvait pas se porter à la défense des ministres mais devait plutôt émettre des jugements objectifs dans le cadre de ses enquêtes. À l'opposé, ses opinions sur l'efficacité et la transparence du système de régulation de l'éthique étaient clairement en faveur du régime en place et elles étaient rendues régulièrement publiques par ses différents rapports et discours.

¹⁷⁹ Par exemple, lorsque Paul Martin, alors Ministre des Finances, avait été accusé de conflits d'intérêts, Howard Wilson est venu à sa défense en publiant un rapport pour démontrer que les accusations qui lui étaient adressées étaient non fondées. Il alléguait qu'il tenait à faire un rapport pour confirmer qu'il ne se trouvait pas dans un conflit d'intérêts. Le témoignage de H. Wilson est disponible à l'adresse suivante : <http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/inoec-bce.nsf/fr/oe01199f.html> (consultée le 19 février 2005).

résultats de ses enquêtes.¹⁸⁰ Outre ces quelques cas, le conseiller en éthique venait régulièrement à la défense des titulaires de charges publiques en prétendant qu'ils faisaient toujours preuve d'une très grande coopération lorsqu'il était question de régler les problèmes d'éthique.¹⁸¹

Selon Howard Wilson, la question de l'intégrité au sein du gouvernement n'était pas un problème réel mais plutôt l'illusion d'un problème alimentée par la couverture médiatique des scandales et l'acharnement de certains opposants politiques à mettre au grand jour des cas de conflits d'intérêts.¹⁸² À son avis, les attentes des citoyens étaient extrêmement élevées et contraignaient les titulaires de charges publiques à obéir à des normes de plus en plus rigoureuses. Il ajoutait aussi que les ministres font face à des intrusions dans leur vie privée, et, que les députés ont tendance à s'acharner sur des cas même si les règles du Code démontraient qu'il n'y avait pas de conflits d'intérêts.

Malgré cette position favorable à la défense de l'intégrité des membres du gouvernement, quelques décisions de Howard Wilson démontraient davantage une

¹⁸⁰ En lien avec le scandale de l'Auberge Grand-mère, Howard Wilson affirmait que « le Premier ministre respectait totalement ses obligations sous le régime du Code ». Son témoignage est disponible à l'adresse suivante : <http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/inoec-bce.nsf/fr/oe01116f.html> (consultée le 19 février 2005). Pourtant, quelques mois plus tard, plusieurs informations venaient mettre en doute sérieusement la position du conseiller.

¹⁸¹ Ainsi, il affirmait que : « lorsque des allégations sont formulées, je n'ai jamais eu de difficulté à obtenir des titulaires de charges publiques qu'ils me fournissent tous les renseignements dont j'ai besoin pour m'assurer que les allégations ne sont pas fondées. » Son témoignage est disponible à l'adresse suivante : <http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/inoec-bce.nsf/fr/oe01116f.html> (consultée le 19 février 2005). Il ajoutait aussi: « Je n'ai d'ailleurs pas tardé à découvrir que les personnes publiques reconnaissent la valeur d'une éthique rigoureuse. » H. Wilson, *Exigences en matière d'éthique de plus en plus élevées*, Centre canadien d'éthique et de politique des entreprises, Toronto, 7 novembre 2002.

¹⁸² Il considérait que cette obsession avec les scandales politiques affectait la confiance des citoyens envers les décideurs politiques. Ainsi, il affirmait ceci : « Je ne crois pas que les administrations soient moins honnêtes aujourd'hui qu'elles ne l'étaient autrefois; c'est la population qui n'est pas prête à donner aux gens le bénéfice du doute. » Son témoignage est disponible à l'adresse suivante : <http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/inoec-bce.nsf/fr/oe01205f.html> (consultée le 19 février 2005).

certaine division entre les positions du conseiller et celle du Premier ministre.¹⁸³ De tels incidents se sont produits surtout vers l'année 2001, lorsque le gouvernement préparait un plan de réforme du système de régulation de l'éthique. À partir de ce moment, le départ de Howard Wilson semblait imminent et explique un peu pourquoi le conseiller a commencé à adopter une position plus critique du gouvernement.¹⁸⁴

II.3.5.B. – Efficacité et transparence du système

Contrairement à sa position sur la question de l'intégrité des membres du gouvernement, les arguments de Howard Wilson concernant l'efficacité et la transparence du système de régulation de l'éthique étaient beaucoup plus tranchés et élaborés. Selon le conseiller, le régime mis en place par le gouvernement libéral était une innovation politique qui respectait le principe démocratique du pays. Parallèlement, il était contre la « dictature » des règles d'éthique et favorisait le maintien du système en place parce qu'il était transparent et efficace.

Tout d'abord, le conseiller a insisté à plusieurs reprises sur le fait que le système actuel était légitime parce qu'il respectait le principe de la responsabilité ministérielle.¹⁸⁵ Il a également justifié la mise en place des mécanismes actuels par le choix du gouvernement de promouvoir une approche fondée sur l'intégrité des

¹⁸³ Par exemple, lorsque le ministre L. MacCaulay démissionne le 23 octobre 2002, suite au verdict du conseiller qui jugeait que le ministre n'avait pas respecté le Code, le Premier ministre Jean Chrétien avait contesté la décision, tandis que L. MacCaulay prétendait que H. Wilson était dans l'erreur.

¹⁸⁴ *Globe and Mail*, 26 octobre 2002.

¹⁸⁵ Il affirmait que « c'est le Premier ministre qui est responsable de la conduite du gouvernement ». Son témoignage est disponible à l'adresse suivante : <http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/inoec-bce.nsf/fr/oe01205f.html> (consultée le 19 février 2005).

titulaires de charges publiques.¹⁸⁶ Ainsi, il semblait tout à fait normal pour lui que sa fonction principale soit de guider les titulaires de charges publiques et non pas uniquement d'enquêter sur des allégations de conflits d'intérêts. Selon lui, le domaine de l'éthique était complexe et, par conséquent, il jugeait que son poste ne pouvait pas être remplacé par celui d'un procureur indépendant.¹⁸⁷

Howard Wilson préférait donc le statu quo en ce qui avait trait aux composantes du système actuel. Il prétendait que le remplacement du conseiller en éthique par un procureur indépendant menaçait le pays de l'émergence d'une personnalité canadienne similaire à celle de Kenneth Starr.¹⁸⁸ Il était de l'avis qu'une modification de son statut de conseiller en éthique représentait une violation aux principes et aux valeurs issues d'un régime de type parlementaire.¹⁸⁹ Parallèlement, il jugeait que le nombre de règles d'éthique au Canada était suffisant et que la hausse continue des normes était abusive et injustifiée.¹⁹⁰ Il a insisté sur ce point dans

¹⁸⁶ Il affirmait : « Dans le monde de l'éthique, tant dans le secteur public que dans le secteur privé, il existe deux modèles fondamentaux. L'un est fondé sur l'intégrité, l'autre, sur la conformité. Le système fondé sur l'intégrité, dont s'inspire notre code, ne cherche pas à réglementer toutes les situations possibles, mais bien, par l'établissement de principes fondamentaux, à fournir un cadre servant à la prise de décisions. Un système fondé sur la conformité est davantage axé sur la réglementation et, selon moi, n'inspire pas confiance au public. » Son témoignage est disponible à l'adresse suivante : <http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/inoec-bce.nsf/fr/oe01116f.html> (consultée le 19 février 2005).

¹⁸⁷ Il affirmait : « Il existe une différence entre mon travail et celui du vérificateur général. Le vérificateur général a depuis toujours des fonctions très claires : il veille à ce que les dépenses du gouvernement soient conformes aux lois. Dans mon travail à moi, il y a de nombreuses zones grises, des questions qui dépassent le cadre juridique et qui traitent des apparences de conflits. » Son témoignage est disponible à l'adresse suivante : <http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/inoec-bce.nsf/fr/oe01116f.html> (consultée le 19 février 2005).

¹⁸⁸ H. Wilson, *Exigences en matière d'éthique de plus en plus élevées*.

¹⁸⁹ Il défendait sa fonction de conseiller en rappelant que : « à moins que l'on ne décide de passer totalement outre au modèle de Westminster, c'est au Premier ministre d'assumer la responsabilité de son gouvernement. C'est ce qui se fait partout ailleurs, y compris en Grande-Bretagne, en Australie ». Il ajoutait ensuite : « Lorsque j'ai été nommé à ce poste, le Premier ministre a dit qu'il me consulterait à l'occasion pour vérifier les allégations qui pourraient être faites contre les membres de son gouvernement. Mais tout cela se passe entre le Premier ministre et moi, puisque c'est lui qui prend la décision finale ». Son témoignage est disponible à l'adresse suivante : <http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/inoec-bce.nsf/fr/oe01203f.html> (consultée le 19 février 2005).

¹⁹⁰ « Pourtant, ce ne sont pas les lois qui manquaient. Le Canada a mis en place une panoplie de lois visant à réprimer la corruption touchant le gouvernement. » H. Wilson, *Exigences en matière*

presque tous les discours qu'il a prononcé dans le cadre de diverses conférences internationales.¹⁹¹ Enfin, le conseiller en éthique était aussi de l'avis que l'état actuel des choses se justifiait également par le fait que la politique du gouvernement libéral représentait une innovation majeure comparativement aux institutions qui avaient été mises en place dans d'autres provinces et pays.¹⁹²

Pour ce qui est des critiques sur le manque de transparence du système, Howard Wilson tenait à rappeler que les activités de son bureau étaient accessibles à tous. Toutefois, selon le conseiller, il était primordial de veiller au respect des principes de la confidentialité des activités du Cabinet et du droit de ses membres à la vie privée.¹⁹³ D'ailleurs, tout comme sa méfiance face à la modification du statut du mécanisme de supervision de l'éthique, il faisait des mises en garde contre une plus grande transparence des activités reliées à la surveillance des titulaires de charges

d'éthique de plus en plus élevées. Aussi, il affirmait qu' « on n'établit pas des règles juste pour avoir des règles, mais pour établir un équilibre de part et d'autre en ce qui a trait à l'importance des commettants. » <http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/inoec-bce.nsf/fr/oe01239f.html> (consultée le 19 février 2005).

¹⁹¹ À cet effet, voir les documents suivants : H. Wilson, *L'éthique et le gouvernement : L'expérience canadienne*, présentation, Sénat de l'Australie, Canberra, 19 février 1999 ; H. Wilson, *Éthique et gouvernance*, présentation, Forum mondial sur l'État démocratique et la gouvernance au XXI^e siècle, Brasilia, 29 mai 2000 ; H. Wilson, *Le terrain d'entente entre le secteur public et le secteur privé*, présentation, Institut international de l'éthique publique à l'occasion de la Conférence de l'an 2000, Ottawa, 25 septembre 2000. Tous ces documents sont disponibles à l'adresse suivante : http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/inoec-bce.nsf/fr/h_oe01266f.html (consultée le 19 février 2005).

¹⁹² En lien avec le caractère novateur de la politique, il affirmait lors d'un témoignage devant le comité permanent de l'industrie : « Je crois que vous devez comprendre que cela représente, à mon avis et d'après la perception de l'histoire, un important pas en avant. » Parallèlement, il ajoutait que les mécanismes choisis étaient similaires à ceux mis en place dans plusieurs autres provinces et pays. Par exemple, il affirmait que tout comme la Colombie-Britannique, le Code touchait aux conflits d'intérêt réels et apparents. Aussi, il comparait son statut à celui du commissaire à l'éthique en Grande-Bretagne. À cet effet, voir : <http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/inoec-bce.nsf/fr/oe01239f.html> (consulté le 19 février 2005).

¹⁹³ Il insistait sur le fait que les échanges entre le bureau et les ministres ne concernaient que les deux partis impliqués : « En ce qui concerne les instructions que donne le Premier ministre aux ministres, cela intéresse uniquement le Conseil privé. » Son témoignage est disponible à l'adresse suivante : <http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/inoec-bce.nsf/fr/oe01208f.html> (consultée le 19 février 2005).

publiques¹⁹⁴. Selon lui, le site Internet du bureau représentait « une de nos plus grandes réalisations afin de garantir notre transparence » et « un important changement par rapport au passé ».¹⁹⁵ Enfin, il rappelait que les enquêtes pouvaient toujours avoir lieu et qu'elles seraient menées de manière objective et rigoureuse.¹⁹⁶ À cet effet, Howard Wilson a invoqué à maintes reprises la compétence de son personnel pour revendiquer le rôle important que jouait le bureau dans le développement de l'éthique au Canada.¹⁹⁷

¹⁹⁴ Il prétendait que: « tout le système s'effondrerait si les personnes qui traitent avec nous n'avaient pas la garantie absolue de confidentialité. ». Son témoignage est disponible à l'adresse suivante : <http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/inoec-bce.nsf/fr/oe01197f.html> (consultée le 19 février 2005).

¹⁹⁵ <http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/inoec-bce.nsf/fr/oe01116f.html> (consulté le 19 février 2005).

¹⁹⁶ Lors de sa deuxième comparution devant le comité permanent de l'industrie, il rappelait que : « En ce qui concerne le Code régissant les conflits d'intérêts, je dispose de pouvoirs indépendants. Par exemple, si vous faites des allégations, ou si des représentants des médias en font, sur la possibilité qu'un ministre se trouve en conflit d'intérêts, j'ai le pouvoir de tenter de vérifier les faits afin de constater le fondement de telles allégations. » Les extraits du deuxième témoignage de H. Wilson devant le comité permanent de l'industrie sont disponibles à l'adresse suivante : <http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/inoec-bce.nsf/fr/oe01239f.html> (consultée le 19 février 2005).

¹⁹⁷ Il affirmait : « Notre bureau a réuni un ensemble de compétences fort enviables en matière de conflits d'intérêts. Lorsque je suis invité à me pencher sur un cas, je suis en mesure de m'appuyer non seulement sur mes ressources internes, mais aussi sur celles du gouvernement du Canada dans son ensemble. » Son témoignage est disponible à l'adresse: <http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/inoec-bce.nsf/fr/oe01199f.html> (consultée le 19 février 2005).

II.4 – Conclusion

Tout au long de cette section, les effets de rétroaction issus de la politique publique de 1994 ont été présentés. Concrètement, cette partie montrait comment les ressources de cette politique publique ont façonné les comportements des différents acteurs face au débat sur l'éthique politique au Canada. Il est apparu que les ressources issues de la politique publique de 1994 encourageaient des acteurs, tels que les partis politiques, les groupes de pression, les médias, le gouvernement et le conseiller en éthique à se positionner face aux questions de l'intégrité du gouvernement et de l'efficacité des mesures prises pour lutter contre les problèmes de conflits d'intérêt en politique.

Néanmoins, ce changement de comportement chez différents acteurs de la scène politique canadienne n'explique toujours pas comment les effets de rétroaction de la politique de 1994, soit l'utilisation des ressources de la politique par les acteurs, ont réellement contribué au renforcement de la politique en 2004. Comme il a été soulevé tout au long de cette section, le gouvernement canadien était vivement critiqué pour la mauvaise gestion des problèmes de conflits d'intérêt en politique. Dans un tel contexte, le gouvernement se trouvait dans une situation difficile qui exigeait de sa part beaucoup plus qu'un démenti des propos de ses opposants politiques. Dès les premières années de la politique, il met en place une série de réformes qui s'étendront jusqu'en 2004, moment auquel il apporte des changements majeurs avec une nouvelle politique de régulation de l'éthique beaucoup plus rigoureuse que celle de 1994.

Chapitre III

Le processus de renforcement du système de régulation de l'éthique au Canada depuis 1994

Pour montrer le renforcement des systèmes de régulation de l'éthique en politique, nous allons analyser le renforcement graduel du système canadien de 1994 à 2004. Durant cette période, les règles d'éthique ont été élargies et l'indépendance des mécanismes de surveillance augmentée. En effet, des changements ont été apportés au niveau de la définition des conflits d'intérêts, des règles et des personnes concernées dans les codes, des informations exigées pour la déclaration des intérêts ainsi qu'au niveau du statut et des fonctions des organismes de surveillance.

Ce développement est redevable aux changements des comportements de divers acteurs, qui ont donné lieu à une opposition grandissante entre les partis politiques, les groupes de pression et les médias, d'un côté, ainsi que le gouvernement et le conseiller en éthique, de l'autre. Suite à la mise en place de la politique de 1994, le gouvernement faisait face à une pression grandissante pour renforcer les règles et rendre le conseiller en éthique plus indépendant. Tout d'abord, le gouvernement a commencé par modifier les règles et les fonctions du conseiller en éthique. Ensuite, ces réformes ont abouti en 2004 à la mise en place d'une nouvelle politique publique concernant la régulation de l'éthique au Canada, dont la création du commissaire parlementaire à l'éthique est un élément central.

III.1 – Bureau du conseiller en éthique (1994-2003)

Durant le mandat de Howard Wilson à titre de conseiller en éthique, le système canadien de régulation de l'éthique a connu plusieurs changements. Ces changements ont résulté d'une pression grandissante de la part des opposants politiques au gouvernement de Jean Chrétien, qui ont insisté sur les problèmes d'intégrité des membres ainsi que la faible efficacité et le manque de transparence du système en place. Dans un contexte où ces demandes étaient formulées de manière à mettre en évidence l'opposition du Parti libéral à une réforme démocratique, le gouvernement se voyait de plus en plus dans l'obligation de satisfaire les exigences de leurs critiques pour maintenir la confiance de la population. Sans apporter des changements en profondeur, les réformes se sont concrétisées par une définition plus large des conflits d'intérêts, un nombre accru de règles et des personnes concernées par le système de régulation ainsi qu'une modification du statut et des fonctions du conseiller en éthique.¹⁹⁸

III.1.1 – Règles d'éthique

Tout d'abord, plusieurs changements importants ont été apportés au contenu et à la transparence des lignes directrices. En juin 2002, les lignes directrices pour le

¹⁹⁸ À titre indicatif, un tableau de l'évolution du système de régulation de l'éthique (1994-2002) est disponible à l'annexe IV.

conseil des ministres et les sociétés d'État sont rendues publiques.¹⁹⁹ Celles-ci étaient élargies par rapport aux lignes directrices en vigueur depuis 1994, qui portaient essentiellement sur les rapports des ministres avec les organismes quasi-judiciaires. Toutefois, à partir de 1995, le gouvernement avait commencé à définir une structure de régie plus explicite pour les sociétés d'État, en mettant l'accent sur l'autonomie de la société et les responsabilités du conseil d'administration et en officialisant la relation du ministre responsable avec celle-ci.²⁰⁰ Les nouvelles lignes directrices de 2002 visaient donc à limiter l'intervention personnelle des ministres auprès des sociétés d'État et non plus seulement auprès des organismes quasi-judiciaires.

Cette première réforme s'explique en grande partie par la pression qu'ont exercé les partis d'opposition pour clarifier les comportements jugés inacceptables sur le plan de l'éthique. Suite aux interventions des partis d'opposition en lien avec les allégations impliquant le ministre Michel Dupuy en 1994, le gouvernement faisait la promesse de mettre en place de nouvelles lignes directrices à l'intention des ministres.²⁰¹ La question est devenue d'autant plus pressante lorsque les opposants politiques au gouvernement ont reproché le manque de transparence des règles régissant les échanges entre le Premier ministre et la Banque de développement du Canada dans le cadre de l'affaire de l'Auberge Grand-mère. Ainsi, Howard Wilson cherchait à rassurer les partis politiques de l'opposition en annonçant, en novembre

¹⁹⁹ Les lignes directrices à l'intention du conseil des ministres et des sociétés d'État sont disponibles à l'adresse suivante : <http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/inoec-bce.nsf/fr/oe01177f.html> (consultée le 19 février 2005).

²⁰⁰ Plusieurs démarches ont été prises par le Conseil du Trésor pour mettre en oeuvre des lignes directrices à l'intention des sociétés d'État. En 1995, le Conseil du Trésor a en effet publié les *Principes directeurs qui sous-tendent la gestion des sociétés d'État* mais celles-ci visaient principalement les responsables des sociétés d'État. Ainsi, les nouvelles lignes directrices adoptent une stratégie qui responsabilise davantage les membres du conseil des ministres quant aux interventions dans les affaires des sociétés d'État.

²⁰¹ *Globe and Mail*, 1 novembre 1994.

2000, qu'une révision des règles régissant les échanges entre les ministres et les sociétés de la Couronne était prévue.²⁰² Quelques mois plus tard, il proposait également d'augmenter et de resserrer les règles concernant les contacts entre ministres et sociétés de la Couronne.²⁰³

Ainsi, face aux pressions grandissantes qu'exerçaient les opposants politiques du gouvernement, le Premier ministre Jean Chrétien a dû céder sur plusieurs plans en admettant que certains secteurs d'activité des membres du Conseil des ministres nécessitaient une meilleure régulation éthique. L'objectif de ces démarches était de reconforter les critiques du gouvernement que des mesures sérieuses étaient prises en vue d'assurer une meilleure efficacité et transparence du système. Néanmoins, ces réformes graduelles ont aussi ouvert la voie à des revendications plus larges de la part des partis politiques, des groupes de pression et des médias. En évaluant, les comportements de chacun, il est possible d'entrevoir une nette augmentation dans leurs activités reliées au débat sur l'éthique. Ces différentes pressions aboutissent, en février 2001, à la présentation de la motion de l'Alliance canadienne qui visait une réforme plus complète du système.

Ainsi, en mai 2002, le gouvernement fait l'annonce du « plan d'action en huit points »²⁰⁴. Ce plan visait à préparer un ensemble de mesures sur le renforcement des règles d'éthique et du mécanisme de supervision. Au moment de l'annonce, le Premier ministre affirmait que ce plan aboutirait à des mesures concrètes prévues pour l'automne 2002. Parmi les huit points invoqués, quatre d'entre eux portaient

²⁰² *Globe and Mail*, 23 novembre 2000.

²⁰³ *Globe and Mail*, 28 mars 2001.

²⁰⁴ L'allocation faite par le Premier ministre est disponible à l'adresse : http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?Language=F&Page=pmarchive&Sub=Speeches&Doc=ethics.20020523_f.htm (consultée le 19 février 2005).

précisément sur le renforcement des règles d'éthique en vigueur depuis juin 1994. En effet, le gouvernement faisait la promesse d'élaborer conjointement avec le Parlement un code d'éthique pour les députés et les sénateurs, de modifier la loi sur le lobbying et d'introduire de nouvelles mesures en ce qui a trait au financement des partis politiques et des candidats à des postes de charges publiques. Enfin, le plan prévoyait aussi un renforcement du programme de gestion des avoirs financiers des titulaires de charges publiques.

Concrètement, ce plan a donné lieu à la mise en place de lignes directrices additionnelles à l'intention des membres du conseil des ministres en 2002.²⁰⁵ Celles-ci portaient sur les activités politiques personnelles des membres du conseil des ministres et concernaient quatre domaines²⁰⁶ précis pouvant mener à des conflits d'intérêts. D'ailleurs, ces modifications étaient intimement liées aux critiques des opposants du gouvernement suite aux allégations de conflits d'intérêt de la part de plusieurs membres du Cabinet qui menaient une levée de fonds pour la course au leadership du Parti libéral en 2000.²⁰⁷ Aussi, plusieurs démarches sont prises pour modifier le *Code régissant les conflits d'intérêts chez les titulaires de charges publiques* et pour élaborer un projet de loi qui modifierait la *Loi sur le Parlement du Canada* en créant un nouveau code d'éthique pour les parlementaires ainsi que des

²⁰⁵ Les lignes directrices sur le Conseil des ministres et les activités à des fins politiques sont disponibles à l'adresse suivante : <http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/inoec-bce.nsf/fr/oe01210f.html> (consultée le 19 février 2005).

²⁰⁶ Ces domaines sont : (1) les cas de personnes qui participent à la campagne d'un ministre tout en exécutant des contrat pour son ministère, (2) les cas des lobbyistes enregistrés qui font pression auprès d'un ministère tout en participant à la campagne du ministre concerné, (3) les activités du bureau des ministres et (4) les collectes de fonds. Bureau du conseiller en éthique, *Rapport du conseiller en éthique sur les activités du Bureau du conseiller en éthique jusqu'au 30 septembre 2002*, p.12.

²⁰⁷ Démocratie en surveillance avait déposé une plainte auprès du conseiller en éthique en mars 2000 au sujet des collectes de fonds des prétendants à la chefferie libérale. Le conseiller avait répondu trois ans plus tard, en mars 2003, en assurant l'organisation que des lignes directrices concernant les activités de levée de fonds avaient été élaborées en juin 2002. À cet effet, voir la chronologie des événements 1994-2004 en annexe II.

nouveaux mécanismes de supervision de l'éthique indépendants. Ces démarches aboutiront à une réforme importante du système de régulation de l'éthique en 2003.

Tout compte fait, le gouvernement libéral a initié différentes mesures pour renforcer les règles d'éthique en place et créer des nouvelles règles là où elles n'existaient pas. L'ajout de ces règles s'est fait de manière progressive en réponse aux critiques que les opposants politiques adressaient au gouvernement. Ces réformes constituaient un premier pas dans le renforcement du système de régulation de l'éthique canadien en élargissant les secteurs d'activités susceptibles d'être conflictuelles avec les charges publiques des membres du Cabinet ainsi que les personnes concernées par ces directives. Aussi, les lignes directrices ont été rendues publiques par le biais du Bureau du conseiller en éthique.

III.1.2 – Indépendance du conseiller

Tout comme les règles d'éthique, le statut et les fonctions du conseiller en éthique ont également fait l'objet de quelques changements durant la période 1994 à 2003. Ces changements se sont manifestés par une plus grande intervention du conseiller en éthique dans les examens des allégations de conflits d'intérêts et une meilleure transparence des activités du Bureau.

Tout d'abord, le conseiller en éthique s'est penché de plus en plus sur l'examen des allégations de conflits d'intérêts qui lui étaient soumises par les différents intervenants politiques. Au moment de la création du bureau, la fonction d'examen était prévue de telle manière que le Premier ministre pourrait demander au conseiller en éthique d'enquêter sur de possibles allégations à l'endroit des ministres.

Toutefois, cette fonction du bureau a graduellement pris de plus en plus d'importance « au fur et à mesure que le conseiller en éthique entamait, de sa propre initiative, des examens d'allégations ayant trait aux obligations et aux règles énoncées dans le code. »²⁰⁸ En effet, plusieurs des enquêtes entreprises par le conseiller en éthique durant son mandat résultaient davantage de demandes faites par des acteurs autres que le Premier ministre.²⁰⁹ Selon le conseiller en éthique, cette évolution s'expliquait en grande partie par le fait que les membres du Parlement et les médias soumettent à une surveillance vigilante les titulaires de charges publiques, et tout particulièrement les membres du Cabinet.²¹⁰

Outre ces initiatives du conseiller en éthique, le plan d'action du gouvernement libéral de mai 2002 prévoyait une modification au niveau du statut et des rôles du conseiller en éthique dans le but de donner plus de crédibilité aux fonctions de cette administration.²¹¹ Premièrement, la nomination du conseiller en éthique allait devoir faire l'objet d'une consultation avec les partis de l'opposition. Deuxièmement, le conseiller en éthique ne pouvait être démis de ses fonctions qu'avec l'approbation du Parlement. Troisièmement, le conseiller en éthique aurait l'obligation d'enquêter toutes plaintes soumises au bureau par un des membres du

²⁰⁸ Bureau du conseiller en éthique, *Rapport du conseiller en éthique sur les activités du Bureau du conseiller en éthique jusqu'au 30 septembre 2002*, p.21.

²⁰⁹ Plusieurs députés des partis d'opposition et des membres de groupes de pression ont exigé des investigations dans des allégations de conflits d'intérêt. Ce fut le cas pour huit des dix enquêtes menées par le conseiller en éthique durant son mandat. À cet effet, voir la chronologie des événements de 1994-2004 à l'annexe II et l'ensemble des documents sur ces enquêtes à l'adresse suivante : http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/inoec-bce.nsf/fr/h_oe01267f.html (consultée le 19 février 2005).

²¹⁰ Bureau du conseiller en éthique, *Rapport du conseiller en éthique sur les activités du Bureau du conseiller en éthique jusqu'au 30 septembre 2002*, p.21.

²¹¹ Susan Monroe, « Canadian Government Ethics Action Plan », *Canada Online*, 23 juin 2002, disponible à l'adresse suivante : <http://canadaonline.about.com/library/weekly/aa052802a.htm> (consultée le 19 février 2005).

Parlement. Enfin, le conseiller en éthique présenterait dorénavant un rapport annuel de ses activités auprès de la Chambre des communes.

Peu après l'annonce du gouvernement, le conseiller en éthique Howard Wilson s'est acquitté de ses nouvelles tâches de manière à répondre aux objectifs énoncés dans le plan d'action. Tout d'abord, le Bureau publiait un premier rapport annuel sur ses activités.²¹² Dans une lettre annexée à titre de préface au document, le conseiller en éthique justifiait la publication de ce document comme une réponse à l'engagement du Premier ministre envers le Parlement.²¹³ Aussi, suite à l'annonce de l'initiative gouvernementale, le conseiller en éthique a étudié les plaintes qui lui ont été envoyées par un membre du Parlement.

Ainsi, le statut et les fonctions du conseiller en éthique ont graduellement changé à partir de juin 2002. Ces modifications étaient élaborées en réponse aux critiques formulées par les partis politiques, les groupes de pression et les médias à propos du manque d'indépendance du conseiller. Néanmoins, les réformes apportées étaient jugées insuffisantes par les différents opposants politiques du gouvernement. Par la suite, ils ont augmenté la pression sur le Parti libéral pour qu'il procède à un renforcement plus complet du système par l'augmentation des règles et une indépendance accrue du mécanisme de supervision.

²¹² Bureau du conseiller en éthique, *Rapport du conseiller en éthique sur les activités du Bureau du conseiller en éthique jusqu'au 30 septembre 2002*.

²¹³ *Ibid.*, p.iv.

III.2 – Bureau du commissaire à l'éthique (2003-2004)

Tel qu'annoncé dans le cadre du plan d'action sur l'éthique, le gouvernement libéral a présenté à l'automne 2002 un avant-projet de loi de cette réforme. La version préliminaire a été déposée devant le Parlement en octobre 2002 et comportait deux volets. Le projet proposait la modification de la *Loi sur le Parlement du Canada* pour créer le poste de commissaire à l'éthique dont le mandat viserait non seulement les ministres, les secrétaires parlementaires, mais aussi les députés et les sénateurs. Il présentait aussi un code régissant les conflits d'intérêts chez les parlementaires modelé selon les recommandations du rapport Milliken-Oliver de 1997.

Après avoir consulté les deux chambres du Parlement, le gouvernement déposait le projet de loi C-34. La législation proposait une modification de la *Loi sur le Parlement* en créant les postes de conseiller sénatorial en éthique et de commissaire à l'éthique pour les titulaires de charges publiques et les députés. Toutefois, le projet n'a pu être adopté avant la fin de la session parlementaire.²¹⁴ Lors de la deuxième session, le code a fait l'objet d'une révision de la part du Comité permanent de la procédure et des affaires dont le rapport recommandait l'adoption du code proposé par le rapport Milliken-Oliver. Toutefois, à cause de l'expiration du projet de loi C-

²¹⁴ Adopté par la Chambre des communes en octobre 2003, le projet a néanmoins fait l'objet d'une proposition d'amendements de la part du Sénat. Par conséquent, le projet C-34 a été renvoyé à la Chambre des communes et n'a pu être adopté avant la fin de la session parlementaire.

34 et la prorogation du Parlement, le projet n'est pas adopté avant la fin de la cette session parlementaire.²¹⁵

Après négociation avec le Sénat²¹⁶, le gouvernement dépose le projet de loi C-4 à la Chambre des communes en février 2004. La nouvelle législation proposée établissait deux postes chargés de veiller sur l'éthique : un commissaire indépendant à l'éthique et un conseiller sénatorial à l'éthique. Elle prévoyait également que les deux chambres seraient responsables d'établir leurs propres normes d'éthique. Le gouvernement devait aussi introduire des règles pour les titulaires de charges publiques. Ainsi, lorsque le projet de loi obtient la sanction royale en mars 2004, un nouveau système de régulation de l'éthique se met en place. Ce système augmentait le nombre de règles et de personnes concernées par les codes d'éthique, exigeait des informations supplémentaires par rapport à la déclaration des intérêts et renforçait le statut et les fonctions des organismes de surveillance.

III.2.1 – Règles d'éthique

La modification de la *Loi sur le Parlement du Canada* crée des obligations pour le pouvoir exécutif et législatif. Tandis que le Premier ministre est responsable de l'établissement des règles d'éthique des titulaires de charges publiques, la

²¹⁵ En effet, le projet de loi C-34 a été à l'étude par le Sénat et amendé par ce dernier le 7 novembre 2003. M. Young, *Les conflits d'intérêts : Règles applicables aux législateurs fédéraux*, p.16.

²¹⁶ Selon certains analystes, l'échec du projet de loi C-34 est principalement redevable au fait que le Sénat souhaitait nommer leur conseiller en éthique plutôt qu'attribuer la tâche au Premier ministre. Tout compte fait, un arrangement informel semble avoir été établi à l'effet que le Sénat a cédé à l'idée de présenter un certain nombre de candidats parmi lesquels le Premier ministre arrêterait son choix. À cet effet, voir : S. Monroe, « Ethics Watchdog for Canadian Parliament », *Canada Online*, disponible à l'adresse suivante: <http://canadaonline.about.com/cs/govtethics/a/ethicscomm.htm> (consultée le 19 février 2005).

Chambre des communes ainsi que le Sénat sont respectivement responsables de l'élaboration des normes à l'intention des députés et des sénateurs. Deux nouveaux codes d'éthique ont été mis en place depuis mars auxquels s'ajoutent de nouvelles directives publiques à l'intention des ministres et des ministres d'État.

En ce qui concerne les titulaires de charges publiques, le Premier ministre Paul Martin a déposé un nouveau *Code régissant les conflits d'intérêts chez les titulaires de charges publiques* en décembre 2003. Suite à l'adoption du projet de loi C-4, ce code a été modifié au mois de mars 2004.²¹⁷ Selon ce nouveau code, les titulaires de charges publiques sont soumis à des règles d'éthique plus étendues que celles en vigueur sous le régime mis en place par le gouvernement de Jean Chrétien. En effet, le code a été renforcé par l'ajout de plusieurs nouvelles mesures :

- l'obligation pour les titulaires de charges publiques d'inscrire au répertoire des biens gouvernementaux tout cadeau d'une valeur de plus de 1 000 \$ reçu dans l'exercice de leurs fonctions;
- l'obligation pour les titulaires de charges publiques de consulter le commissaire en éthique en cas de doute sur la pertinence d'accepter un cadeau, une marque d'hospitalité ou un avantage quelconque, y compris de la part des membres de leur famille ou d'amis intimes, et d'obtenir l'approbation du commissaire en éthique avant d'accepter l'offre;
- l'obligation pour les ministres, les ministres d'État et les secrétaires parlementaires de divulguer publiquement leurs dettes, à la demande du commissaire en éthique;

²¹⁷ Selon le projet de loi C-4, le Premier ministre devait déposer devant le Parlement, dans les trente jours de séance suivant l'entrée en fonction du Premier ministre, les règles d'éthique applicables aux titulaires de charges publiques.

- l'interdiction pour les ministres de voyager à bord d'un appareil privé ou d'un vol nolisé non commercial, sauf dans des circonstances exceptionnelles et seulement avec l'autorisation préalable du commissaire en éthique, et à la condition de le divulguer publiquement;
- l'obligation en vertu de nouvelles dispositions de récusation de divulguer les questions nécessitant la récusation ainsi que toute modification qui s'y rattache, le processus administratif lié à la récusation de même que la production d'un rapport annuel du commissaire en éthique sur les pratiques de récusation.²¹⁸

En ce qui concerne les membres du Parlement, les deux Chambres doivent également déposer les normes qui sont applicables à leurs membres.²¹⁹ Au moment de l'ouverture de la 38^{ème} législature, la Chambre des communes a adopté son propre code d'éthique intitulé le *Code régissant les conflits d'intérêts des députés*. Les dispositions de ce code régissent les conflits d'intérêts de tous les députés, y compris ceux qui sont ministres ou secrétaires parlementaires, lorsqu'ils exercent la charge de député. Il fait également partie du Règlement de la Chambre des communes et régleme divers activités dont le favoritisme, l'utilisation de l'influence et des renseignements ainsi que la réception des cadeaux et autres avantages. Le Code prévoit également des mesures concernant les activités dans les sociétés publiques, les fiducies, les sociétés privées ou de personnes. Enfin, les députés doivent

²¹⁸ L'ensemble des changements apportés a été énoncé sur le site du Premier ministre Paul Martin : http://pm.gc.ca/fra/eth_conduct.asp (consulté le 19 février 2005).

²¹⁹ Selon les modifications apportées à *Loi sur le Parlement du Canada*, et ce, devant chacune des chambres du Parlement dans les trente jours de séance suivant l'entrée en fonction du Premier ministre. De même, tout changement aux principes, règles et obligations en matière d'éthique doit être déposé dans un délai de quinze jours de séance.

divulguer leurs intérêts personnels et faire état de tous cadeaux ou autres avantages reçus ainsi que divulguer leurs déplacements parrainés.

La déclaration de chaque député contient plusieurs renseignements. Premièrement, les éléments d'actif et de passif du député et des membres de sa famille, ainsi que la valeur de ces éléments sont divulgués. Tout revenu que le député et les membres de sa famille ainsi que la source de ce revenu sont également mentionnés. Elle fait aussi mention de tout avantage obtenu par le député et les membres de sa famille, ainsi que toute société privée dans laquelle lui ou un membre de sa famille détient un intérêt, dans le cadre d'un contrat conclu avec le gouvernement du Canada et une description de l'objet et de la nature du contrat. Le commissaire à l'éthique peut également demander des informations supplémentaires pour la déclaration. Le sommaire des divulgations d'intérêts de chacun des députés est gardé à son bureau et rendu accessible au public pour examen.

Enfin, le code prévoit plusieurs mesures pour entamer des investigations dans des allégations de conflits d'intérêt. Si un député a des motifs raisonnables de croire qu'un autre député n'a pas respecté ses obligations aux termes du Code, il peut demander au commissaire de mener une enquête. La Chambre a également le pouvoir d'ordonner au commissaire de faire enquête pour déterminer si un député s'est conformé à ses obligations aux termes du Code. Enfin, le commissaire peut, de sa propre initiative, après avoir donné par écrit au député un préavis raisonnable, faire une enquête pour déterminer si celui-ci a enfreint les règles énoncées dans le Code. Une fois son enquête terminée, il remet un rapport d'enquête au Président de la Chambre, lequel présente le rapport à la Chambre. Par la suite, le rapport du commissaire est rendu accessible au public dès qu'il est déposé à la Chambre. Si le

commissaire conclut que le député n'a pas respecté une obligation aux termes du code, il peut recommander l'application de sanctions.

En ce qui a trait aux membres du Cabinet, ils ont également l'obligation de se conformer à de nouvelles directives. Celles-ci sont énoncées dans le document *Gouverner de façon responsable : Le guide du ministre et du ministre d'État*²²⁰, rendu public le 13 décembre 2003. Préparé par le Bureau du Conseil privé, le guide expose les fonctions et les responsabilités du Premier ministre, des ministres, y compris les ministres d'État, et des secrétaires parlementaires. Il contient les directives personnelles du Premier ministre Paul Martin et donne un aperçu des nouvelles relations ministérielles et parlementaires dans le cadre de l'initiative sur la réforme démocratique. Il présente également la nouvelle politique sur la publication obligatoire trimestrielle des frais de voyage et d'hébergement des ministres, des ministres d'État, des cabinets ministériels et des secrétaires parlementaires. Enfin, le Bureau du Conseil privé est chargé de seconder le greffier du Conseil privé et les sous-ministres en leur fournissant des avis sur les questions abordées dans ce guide.

Somme toute, les nouvelles règles d'éthique issues des réformes de 2003 et 2004 constituent un renforcement au niveau de l'étendue des règles d'éthique. En plus d'aborder un plus vaste domaine d'activités pouvant faire l'objet de conflits d'intérêt, elles s'appliquent non seulement aux ministres et autres titulaires de charges publiques mais aussi aux législateurs fédéraux. Enfin, le contenu détaillé des déclarations d'intérêts des ministres et des députés renforce le droit de regard du public dans les affaires financières des titulaires de charges publiques.

²²⁰ Canada, Bureau du Conseil privé, *Gouverner de façon responsable : le guide du ministre et du ministre d'État*, (Ottawa : Bureau du Conseil privé, 2003).

III.2.2 – Indépendance du commissaire

En plus d'ouvrir la voie à l'élaboration de nouvelles règles d'éthique, la modification de la *Loi sur le Parlement du Canada* créait aussi deux nouveaux postes, soit celui d'un conseiller sénatorial à l'éthique et celui d'un commissaire à l'éthique. La position du conseiller en éthique a été éliminée et remplacée par le poste de commissaire à l'éthique, un mécanisme de supervision plus indépendant du pouvoir exécutif que le conseiller en éthique.

Tout d'abord, le commissaire à l'éthique est responsable de régir la conduite des députés et des titulaires de charges publiques selon les modalités définies par la Chambre des communes et le Premier ministre. Nommé par le gouverneur en conseil, après consultation du chef de chacun des partis reconnus à la Chambre des communes et après approbation par résolution de la Chambre pour un mandat de cinq ans, le poste de commissaire en éthique est à la fois une création et une propriété du Parlement. Il peut également être destitué par le Gouverneur en conseil sur adresse de la Chambre des communes.

Au niveau des députés, le commissaire s'acquitte des fonctions qui lui sont conférées par la Chambre des communes en vue de régir leur conduite lorsqu'ils exercent leur charge de député. Au moment de sa nomination, le commissaire en éthique Bernard Shapiro veillait à l'application des principes, des règles et des obligations énoncées dans le *Code régissant les conflits d'intérêts chez les députés*.

Au niveau des titulaires de charges publiques, le commissaire a pour mission d'appliquer les principes, les règles et les obligations en matière d'éthique que le Premier ministre établit pour ceux-ci, soit le *Code régissant les conflits d'intérêts*

chez les titulaires de charges publiques ainsi que les lignes directrices à l'intention du conseil des ministres et des sociétés d'État et celles sur les activités politiques personnelles des ministres. Cette responsabilité implique que le commissaire en éthique exerce une fonction de conseiller. Ainsi, il est tenu de donner, à titre confidentiel, des avis au Premier ministre sur toute question d'éthique. Enfin, il doit également conseiller, à titre confidentiel, les titulaires de charges publiques sur les principes, règles et obligations qui leur sont applicables.

Mis à part la fonction de conseil, le commissaire est également responsable de la conduite des enquêtes sur des allégations de conflits d'intérêts. À cet effet, les modifications apportées à la *Loi sur le Parlement du Canada* prévoit que tout parlementaire qui a des motifs raisonnables de croire qu'un ministre, ministre d'État ou secrétaire parlementaire n'a pas respecté les principes, règles et obligations que le Premier ministre établit pour les titulaires de charges publiques, peut demander par écrit au commissaire d'étudier la question. À moins d'un cas de force majeure, le commissaire est tenu de procéder à l'étude de la question soulevée par la demande qui fait clairement état des principes, règles et obligations qui n'auraient pas été respectés. Il remet ensuite son rapport au Premier ministre et le rend accessible au public.

Outre le commissaire à l'éthique, la *Loi sur le Parlement du Canada* prévoit également la création du poste de conseiller sénatorial à l'éthique. Celui-ci est nommé par le Gouverneur en conseil, après consultation du chef de chacun des partis reconnus au Sénat et après approbation par résolution du Sénat. Tout comme le commissaire à l'éthique pour les députés et les titulaires de charges publiques, le conseiller sénatorial s'acquitte des fonctions qui lui sont conférées par le Sénat en vue de régir la conduite des sénateurs lorsqu'ils exercent la charge de sénateur. Toutefois,

contrairement à son homologue, le conseiller sénatorial détient un pouvoir d'enquête beaucoup plus limité.

Tout compte fait, les mesures entreprises par le gouvernement entre les années 2003 et 2004 constituent un renforcement substantiel de l'indépendance du mécanisme de supervision de l'éthique. En effet, le poste de commissaire à l'éthique est une création du Parlement et est reconnu par la loi qui régit cette institution. Qui plus est, le commissaire en éthique dispose d'un plus grand pouvoir d'enquête et est plus imputable devant le Parlement que l'était le conseiller en éthique. Il assure le contrôle de l'éthique des titulaires de charges publiques et des députés en fonction des nouveaux *Code régissant la conduite des titulaires de charges publiques* et *Code régissant les conflits d'intérêts chez les députés* ainsi que des nouvelles directives pour les ministres et les ministres d'État.

III.3 – Conclusion

Tout au long de cette section, le renforcement graduel du système canadien de 1994 à 2004 a été présenté de manière à souligner les changements qui ont été apportés par le gouvernement en réponse aux critiques de ses opposants politiques. Durant cette période, les règles d'éthique ont été élargies et l'indépendance des mécanismes de surveillance augmentées. Ces développements sont en grande partie redevables aux changements des comportements de divers acteurs. L'opposition grandissante entre les partis politiques, les groupes de pression et les médias, d'un côté, ainsi que le gouvernement et le conseiller en éthique, de l'autre obligeaient le gouvernement à agir en faveur d'un système de régulation de l'éthique plus rigoureux. Tout d'abord, le gouvernement a commencé par modifier les règles et les fonctions du conseiller en éthique. Ensuite, ces réformes ont abouti en 2004 à la mise en place d'une nouvelle politique publique qui comprenait une série de nouvelles règles d'éthique ainsi que la création d'un poste de commissaire indépendant.

Conclusion

Récapitulation de la recherche

Tout au long de cette recherche, nous avons essayé de répondre à la question suivante : comment peut-on expliquer la tendance vers le renforcement des systèmes de régulation de l'éthique en politique ?

Notre hypothèse de départ était que le renforcement des systèmes de régulation de l'éthique s'expliquait par le fait que la mise en place de politiques publiques visant à régir l'éthique des politiciens transformait le paysage politique et rendait le retrait de cet engagement politique difficile. Plus précisément, la mise en place des politiques publiques sur l'éthique politique créait des ressources qui modifiaient le comportement des différents acteurs politiques. Ce changement de comportement chez les acteurs encourageait le gouvernement à renforcer la trajectoire entreprise en matière de régulation de l'éthique politique.

À travers cette approche, nous voulions suggérer que les politiques publiques sur l'éthique sont elles-mêmes des facteurs qui engendrent le renforcement des systèmes de régulation de l'éthique. La mise en place de ce type de politiques publiques alimente la mobilisation auprès de différents acteurs en les encourageant à se positionner face au débat sur l'éthique en politique. Les partis politiques, les groupes de pression et les médias se servent du contenu de la politique pour critiquer l'intégrité du gouvernement et l'efficacité des mesures prises pour lutter contre les problèmes de conflits d'intérêts. Face à cette pression, les gouvernements ont tendance à répondre aux attentes de ces acteurs en renforçant les diverses composantes du système. Cette option est d'autant plus privilégiée dû au fait que

toute objection à la réforme démocratique des institutions est difficilement soutenable politiquement.

Concrètement, pour vérifier cette hypothèse, notre recherche tentait d'évaluer si la variation des règles et du mécanisme de supervision prévue par une politique publique avait un impact sur le comportement et les stratégies des acteurs; et si ces changements affectaient l'orientation future des politiques publiques. Premièrement, la variation des règles et du mécanisme de supervision prévue par une politique publique, la variable indépendante, était évaluée en fonction des ressources qu'elles créent. Deuxièmement, l'effet des politiques publiques sur le comportement et les stratégies des acteurs, la variable intermédiaire, était évalué en fonction de la stratégie adoptée par les acteurs pour se positionner face au débat sur l'éthique politique. Troisièmement, le renforcement des systèmes de régulation de l'éthique était évalué selon les modifications apportées pour élargir les règles et augmenter l'indépendance du mécanisme de surveillance.

La période suivant la mise en place d'une politique publique sur l'éthique en 1994 a été marquée par un renforcement graduel des règles et du mécanisme de supervision de l'éthique. En 1994, le gouvernement canadien introduisait un nouveau *Code régissant les conflits d'intérêts* et créait le Bureau du conseiller en éthique. Par la suite, le système de régulation de l'éthique a été renforcé entre 1994 et 2004 par la modification du *Code régissant les conflits d'intérêts*, la publication du *Code régissant les conflits d'intérêts des députés de la Chambre des communes*, la mise en place de nouvelles lignes directrices. Ce faisant le gouvernement créait des obligations éthiques supplémentaires pour les titulaires de charges publiques et les députés. Aussi, la création du Bureau du commissaire à l'éthique, en 2004, assurait

un meilleur contrôle de l'éthique parce que cette nouvelle administration détenait plus de pouvoir que le conseiller en éthique, et ce, tant au niveau de son statut juridique qu'au niveau de ses fonctions.

Ainsi, l'objectif de la recherche était de vérifier si la politique publique de 1994 avait affecté le comportement des acteurs politiques canadiens de manière à renforcer le système de régulation de l'éthique. Pour évaluer son impact, il a fallu procéder par plusieurs étapes. Premièrement, la politique publique de 1994 a été située par rapport à l'évolution historique des réformes au Canada depuis 1964 en vue de montrer comment cette politique engageait définitivement le Canada dans une nouvelle voie plus formalisée et plus codifiée de la régulation de l'éthique par les règles. Deuxièmement, les effets de rétroaction issus de la politique publique de 1994 ont été analysés en vue de montrer comment les ressources de cette politique affectaient le comportement de différents acteurs. Troisièmement, le processus de renforcement qui s'est étalé sur la période de 1994 à 2004, soit de la mise en place du Bureau du conseiller en éthique à la création du Bureau du commissaire à l'éthique, a été présenté de manière à mettre en évidence le consentement du gouvernement à renforcer le système d'éthique.

Tout compte fait, l'étude du cas canadien tend à confirmer l'hypothèse de recherche, à savoir que les politiques publiques en matière d'éthique politique affectent le comportement des acteurs et, par conséquent, orientent les décisions futures des gouvernements en matière d'éthique. Elle permet aussi de soulever plusieurs points importants sur le cas canadien.

Premièrement, l'émergence d'un système de régulation de l'éthique fondé sur les règles est assez récente au Canada. Avant 1964, ce système était surtout basé sur

la tradition de l'auto-régulation par le respect des principes de l'autonomie du Parlement et de la responsabilité ministérielle. Après l'apparition des premières règles d'éthique, un nouvel engagement politique qui s'est mis en place, ce qui a rendu le régime précédent de moins en moins soutenable sur le plan politique.

Avec la création du poste de conseiller en éthique, le gouvernement de Jean Chrétien a confirmé cet engagement vers un système fondé sur les règles. Bien que conçu comme une stratégie politique pour parfaire l'image intègre de son gouvernement en opposition avec celui de Brian Mulroney, les règles et le mécanisme de surveillance issus de la politique de 1994 ont permis aux partis de l'opposition, aux groupes de pression et aux médias de critiquer le gouvernement. Dans un tel contexte, le Premier ministre ne pouvait plus faire marche arrière. Plutôt que de retirer son engagement politique, le gouvernement libéral a dû céder aux pressions grandissantes et renforcer les règles et mécanismes en place.

Ainsi, sans le vouloir, l'engagement du Premier ministre à concrétiser sa promesse électorale en créant la politique de 1994 a eu un effet contraire à celui souhaité. Plutôt que d'améliorer l'image éthique des Libéraux, la politique de 1994 mine à leur image politique et contraint le gouvernement à s'engager davantage dans la voie de la réforme. Tandis que le Parti libéral cherchait à mettre un terme au débat de l'éthique par voie d'une solution « libérale », la politique de 1994 change l'environnement politique et les oblige à mettre en place un régime plus sévère que celui proposé. La promesse électorale des Libéraux proposait de créer un système de régulation de l'éthique complet. La politique publique issue de cette promesse obligeait maintenant le gouvernement libéral à renforcer le système proposé.

Considérations théoriques et empiriques

Considérant les arguments récapitulatifs cités, quelques points supplémentaires doivent être mentionnés en vue de rendre justice aux observations soulevées par cette recherche. Ces recommandations touchent les limites de la validité de la preuve apportée par la présente analyse ainsi que les possibilités qu'offrent ces conclusions aux recherches futures.

Au niveau de l'hypothèse de recherche et de l'étude de cas, deux points importants méritent d'être soulevés. Premièrement, les indicateurs utilisés pour mesurer le changement des trois variables gagnent à être considérés de manière plus élaborée. L'évaluation de l'impact d'une politique publique sur le changement des comportements des acteurs est une chose complexe à étudier. Si le temps et l'espace nous l'avaient permis, cette recherche se serait penchée sur une comparaison temporelle comparative du comportement des acteurs avant et après la mise en place de la politique publique de 1994. Elle aurait également compris une dimension plus qualitative de l'analyse du discours des acteurs, par le biais d'entrevues, par exemple. Deuxièmement, le cas canadien est un cas complexe qui intègre la dynamique de plusieurs variables dans le développement du système canadien de régulation de l'éthique. Encore aurait-il fallu mieux évaluer le poids de certaines allégations dans le changement de comportement des acteurs. Pourquoi certaines d'entre-elles sont-elles passées inaperçues alors que d'autres ont suscité des revendications de la part des opposants au gouvernement?

Au niveau de la validité de la preuve apportée par cette recherche, les conclusions soulevées méritent d'être vérifiées empiriquement par l'étude de cas

similaires à celui du Canada. À cet effet, plusieurs gouvernements se sont engagés dans le renforcement du système de régulation de l'éthique comme la Grande-Bretagne, l'Australie, l'Irlande et les États-Unis. L'hypothèse de recherche avancée dans cette étude de cas doit être reproduite en vue d'attester de sa pertinence pour comprendre les transitions importantes qui se déroulent dans ces différentes juridictions. Pourquoi certains gouvernements ont-ils opté pour la mise en place d'un mécanisme de supervision indépendant alors que d'autres non? Outre la vérification auprès des autres juridictions, il serait également pertinent de vérifier et de peaufiner l'hypothèse de recherche en examinant les développements récents au niveau de l'éthique politique au Canada. La mise en place du commissaire indépendant suscite-t-elle autant de revendications de la part des opposants au gouvernement ou, au contraire, neutralise-t-elle le débat sur l'éthique par l'insertion d'une administration dépolitisée? Parallèlement, la mise en place d'un code d'éthique pour les députés brime-t-elle les possibilités de revendications de ces acteurs? Toutes ces questions sont fascinantes et méritent, sans aucun doute, d'être explorées davantage.

Enfin, il importe de prendre une certaine distance critique par rapport au cadre théorique choisi. En effet, à son état le plus simplifié, l'analyse du développement des politiques publiques selon l'approche théorique de l'institutionnalisme historique prétend que la forme actuelle des institutions dépend des institutions qui les précédaient. Appliqué au cas du système de régulation de l'éthique canadien, cette logique avance que la politique publique de 2004 s'explique par la politique publique de 1994. Naturellement, une telle vision simplifiée du développement des politiques publiques soulève le problème de la circularité du raisonnement. En effet, selon cette vision, chaque politique publique s'expliquerait par celle qui la précédait. Par

conséquent, la nouvelle politique publique de 2004 n'aurait été possible sans celle de 1994 et, celle de 1994 résulterait de la politique publique qui la précédait. Même si ce mémoire n'a pas pour objectif de contrer cet argument, il ne cherche pas non plus à y adhérer. Étant donné les limites imposées par le cadre du mémoire, l'analyse du cas canadien visait non pas à chercher les origines et comprendre le développement séquentiel du système de régulation de l'éthique canadien mais bien à considérer les effets possibles d'une politique antérieure, celle de 1994, sur le développement d'une politique suivante, celle de 2004. En ce sens, la critique pertinente de la circularité du raisonnement du cadre théorique mérite une exploration approfondie dans le cadre d'une recherche plus large.

Bibliographie

- Atkinson, Michael et Maureen Mancuso. 1992. "Edicts and Etiquette: Regulating Conflict of Interest in Congress and the House of Commons." *Corruption and Reform* 7: 1-18.
- Blackburn, D.A. 1998. *A Comparative Analysis of the State Ethic Laws of Alabama, Georgia, Mississippi, South Carolina, and Tennessee*. Thèse de doctorat. Department of Political Science. University of Alabama.
- Bélanger, André-J. et Vincent Lemieux. 1998. *Introduction à l'analyse politique*. Montréal : Presses de l'Université de Montréal.
- Bureau du conseiller en éthique. 2002. *Rapport du conseiller en éthique sur les activités du Bureau du conseiller en éthique jusqu'au 30 septembre 2002*. Ottawa : Bureau du conseiller en éthique.
- Canada. Gouverneur Général. 1994. *Discours du trône ouvrant la 1^{ère} session de la 35^{ème} législature du Canada*. Ottawa : Gouvernement du Canada.
- Canada. Parlement. Comité mixte spécial relatif aux conflits d'intérêts. 1992. *Rapport*. Ottawa : Parlement du Canada.
- Canada. Parlement. Sénat. Comité sénatorial permanent du Règlement et de la procédure sur le registre des intérêts des sénateurs. 1986. *Rapport*. Ottawa : Parlement du Canada.
- Canada. Parlement. Chambre des communes. Comité de la gestion et des services aux députés sur le registre des intérêts des députés. 1986. *Procès-verbaux et témoignages du Comité de la gestion et des services aux députés sur le registre des intérêts des députés*. Ottawa : Parlement du Canada.
- Canada. Bureau du Premier ministre. 1984. *Code régissant la conduite des titulaires de charges publiques en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat*. Ottawa : Bureau du Premier ministre.
- Canada. Bureau du Premier ministre. 1994. *Code régissant la conduite des titulaires de charges publiques en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat*. Ottawa : Bureau du Premier ministre.

- Canada. Bureau du Premier ministre. 2003. *Code régissant la conduite des titulaires de charges publiques en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat*. Ottawa : Bureau du Premier ministre.
- Canada. Bureau du Premier ministre. 2004. *Code régissant la conduite des titulaires de charges publiques en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat*. Ottawa : Bureau du Premier ministre.
- Canada. Bureau du Conseil Privé. 1973. *Les membres du Parlement et les conflits d'intérêts* (Allan J. MacEachen, Président du Conseil privé). Ottawa : Bureau du Conseil privé.
- Canada. Bureau du Conseil privé. 2002. *Les lignes directrices sur le Conseil des ministres et les activités à des fins politiques*. Ottawa : Bureau du Conseil privé.
<http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/inoec-bce.nsf/fr/oe01210f.html>
- Canada. Bureau du Conseil privé. 2002. *Le Conseil des ministres et les Sociétés d'État*. Ottawa : Bureau du Conseil privé.
<http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/inoec-bce.nsf/fr/oe01210f.html>
- Canada. Bureau du Conseil privé. 2003. *Gouverner de façon responsable : le guide du ministre et du ministre d'État*. Ottawa : Bureau du Conseil privé.
- Canada, Bureau du vérificateur général. 2000. *Rapport du vérificateur général*. Ottawa : Bureau du vérificateur général.
- Carney, Gerald. 1998. *Conflict of Interest : Legislators, Ministers and Public Officials*. Berlin: Transparency International.
- Council on Government Ethics Laws. *2002 Ethics Update*. Locust Grove: Council on Government Ethics Laws.
- Gay, Onnagh. 2002. *The Regulation of Parliamentary Standards: A Comparative Perspective*. Londres: Commission on Standards in Public Life.
- Gazibo, Mamoudou et Jane Jenson. 2004. *La politique comparée : Théories et concepts*. Montréal : Presses de l'Université de Montréal.
- Ginsberg, Benjamin et Martin Shefter. 1990. *Politics by Other Means. The Declining Importance of Elections in America*. New York: Basic Books.

- Greene, Ian et David Shugarman. 1997. *Honest Politics. Seeking Integrity in Canadian Public Life*. Toronto: James Lorimer & Company.
- Groupe de travail sur les conflits d'intérêts. 1994. *L'éthique dans le secteur public*. Ottawa: Ministère des Approvisionnement et Services.
- Hall, Peter A. et R. Taylor. 1997. "La science politique et les trois institutionnalisations." *Revue française de science politique* 47 (3-4): 469-495.
- Kagedan, Barbara L. 1992. "Public Duties and Private Interests: The Special Joint Committee on Conflict of Interests". *Canadian Parliamentary Review* 15:4 : 17-28.
- Mackenzie, Calvin G. 2002. *Scandal Proof: Do Ethics Law Make Government Ethical?* Washington: Brookings Institute.
- Malbin, Michael J. 1994. "Legislative Ethics". Dans Joel H. Silbey, dir., *Encyclopedia of the American Legislative System*. Vol. II, New York: Charles Scribner's Sons:1155-1170.
- Mancuso, Maureen. 1995. "The Integrity Agenda". Dans Susan D. Phillips, dir., *How Ottawa Spends 1995-96: Mid-Life Crisis*. Ottawa: Carleton University Press, 237-262.
- Monroe, Susan. « Ethics Watchdog for Canadian Parliament », *Canada Online*. <http://canadaonline.about.com/cs/govtethics/a/ethicscomm.htm>
- Monroe, Susan. 2002. « Canadian Government Ethics Action Plan », *Canada Online* <http://canadaonline.about.com/library/weekly/aa052802a.htm>
- Parker, W.D. 1987. *Commission d'enquête sur des faits reliés à des allégations de conflits d'intérêts concernant l'honorable Sinclair M. Stevens*. Ottawa : Ministère des Approvisionnements et Services.
- Parlement. Chambre des communes. *Code régissant les conflits d'intérêts des députés*. Ottawa : Parlement.
- Parlement. Comité mixte spécial sur un code de conduite du Sénat et de la Chambre des communes. 1997. *Deuxième rapport* (rapport Milliken-Oliver). Ottawa : Parlement du Canada.
- Parti libéral du Canada. 1993. *Pour la création d'emplois, pour la relance économique : le plan libéral pour le Canada*. Ottawa : Parti libéral du Canada.

- Pierson, Paul et Theda Skocpol. 2002. "Historical Institutionalism in Contemporary Political Science". Dans Ira Kratznelson et H.V. Milner, dir., *Political Science : State of the Discipline*. New York: W.W. Norton & Company, 693-721.
- Pierson, Paul. 2000. "The Limits of Design: Explaining Institutional Origins and Change". *Governance* 13 (4): 475-499.
- Pierson, Paul. 1994. *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierson, Paul. 1993. "When Effect Becomes Cause. Policy Feedback and Political Change". *World Politics* 45 (juillet): 595-628.
- Rosenson, Beth A. 2000. *Legislative Ethics Regulation in the American States: Explaining Conflict of Interest Legislation, 1954-96*. Thèse de doctorat, Department of Political Science, Massachusetts Institute of Technology.
- Rose-Ackerman, Susan. 1999. *Corruption and Government*. New York: Cambridge University Press.
- Rosenthal, Alan. 1996. *Drawing the Line: Legislative Ethics in the State*. New York: Twentieth Century Fund.
- Saint-Martin, Denis. 2004. *The Watergate Effect: Path Dependence and Self-Reinforcing Processes in the Regulation of Ethics in Politics* (acte d'un colloque tenu dans le cadre du Workshop on Governance and Political Ethics, à Montréal, les 14 et 15 mai 2004). Montréal: Chaire de recherche du Canada en citoyenneté et gouvernance et Centre de recherche en éthique de l'Université de Montréal, Université de Montréal.
- Saint-Martin, Denis. 2003. "Should the Federal Ethics Counsellor Become an Independent Officer of Parliament?" *Canadian Public Policy* 29 (2): 1-16.
- Spellar, Bob. 1994. « Pour améliorer l'image du Parlement et du processus législatif », *Revue parlementaire canadienne* 17(3).
- Szekula, John et Nancy Averill. 2001. *The Conflict of Interest and Post Employment Code : Canada's Principles-Based Approach*. Ottawa : Public Policy Forum.
- Schneider, Ann L. et Helen Ingram. 1997. *Policy Design for Democracy*. Kansas: University Press of Kansas.

- Thompson, Dennis F. 1995. *Ethics in Congress*. Washington: Brookings.
- Thompson, John B. 2000. *Political Scandal. Power and Visibility in the Media Age*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wilson, Howard. 2002. *The Constantly Rising Ethics Bar*. Presentation, Canadian Centre for Ethics and Corporate Policy, Toronto, 7 novembre.
- Young, Margaret. 2003. *Les conflits d'intérêts : règles applicables aux législateurs fédéraux*. Ottawa : Parlement du Canada.
- Young, Margaret. 1998. *Les conflits d'intérêts: Principaux aspects*. Ottawa : Parlement du Canada.

Liens Internet :

National Post

<http://www.nationalpost.com>

Globe and Mail

<http://www.theglobeandmail.com>

Democracy Watch – Démocratie en surveillance

<http://www.dwatch.ca/aboutdw.html>

Parlement - Chambre des communes -

<http://www.parl.gc.ca/common/chamber.asp?Language=F>

Annexe

Annexe I

Relation causale entre les variables de l'hypothèse de recherche

Concepts théoriques	Politique publique (A)	→	Contexte politique	→	Politique publique (B)
Concepts opératoires	Politique publique régissant l'éthique des titulaires de charges publiques (A)	→	Comportement et stratégies des acteurs politiques	→	Politique publique régissant l'éthique des titulaires de charges publiques (B)
Variables	Mise en place d'une politique publique régissant l'éthique des titulaires de charges publiques (1994) (indépendante)	→	Modification du comportement des acteurs politiques par l'utilisation des ressources de la politique (1994-2004) (intermédiaire)	→	Modification de la politique publique régissant l'éthique des titulaires de charges publiques (2004) (dépendante)
Dimensions et attributs	Effet de la politique publique : Ressources créées par une politique publique	→	Prise de position des acteurs par rapport à la politique publique : Critique / Défense (1) Intégrité du gouvernement (2) Efficacité et transparence du système	→	Modification apportée à la politique publique : Renforcement des règles d'éthique et du mécanisme de supervision
Indicateurs	Ressources issues de la politique (1994): (1) Étendue des règles d'éthique (2) Statut et fonction du mécanisme de supervision	→	Comportement des acteurs (1994-2004): (1) Partis politiques (2) Groupe de pression (3) Média (4) Gouvernement (5) Conseiller en éthique	→	Décisions du gouvernement (2003-2004) : (1) Étendue des règles d'éthique (2) Statut et fonction du mécanisme de supervision

Annexe II

Allégations de conflits d'intérêts et évènements marquants (1994-2004)

<u>Année</u>	<u>Allégations de conflits d'intérêts</u>	<u>Évènements marquants</u>
1994	<ul style="list-style-type: none"> • Michel Dupuy (octobre) Ministre du Patrimoine Fait une requête auprès du CRTC pour supporter une demande de licence pour une station radio dans son comté. 	
1995	<ul style="list-style-type: none"> • David Collenette (octobre) Ministre de la Défense Fait demande à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié pour qu'elle accélère le traitement d'une demande d'un constituant. <u>Démission.</u> • Sergi Marchi (novembre) Ministre de l'Environnement Envoi d'une lettre à la Commission de l'immigration et des réfugiés. 	<ul style="list-style-type: none"> • GDP : Comité mixte spécial (juin) Création d'un comité mixte spécial chargé de proposer un système de régulation de l'éthique pour les parlementaires.
1996 1997		<ul style="list-style-type: none"> • GDP: Rapport Milliken-Oliver (mars) Proposition d'un code pour les parlementaires et d'un poste d'officier parlementaire pour conseiller et enquêter.
1998 1999	<ul style="list-style-type: none"> • Auberge Grand-mère (janvier) Jean Chrétien, Premier ministre Attribution d'une subvention fédérale à un établissement hôtelier dans lequel il avait des intérêts. • Marcel Proulx (octobre) Candidat libéral Omission de déclarer d'importants arriérés de taxes foncières. 	<ul style="list-style-type: none"> • PP : NPD-BCE (mars) Lorne Nystrom demande une enquête au sujet d'un conflit d'intérêts concernant le Premier ministre. • PP : NDP-BCE (mai) Judy Wasylycia-Leis demande une enquête sur Paul Martin relativement à une décision sur l'indemnisation des victimes du sang contaminé. • BCE : BCE-NDP (mai) Réponse : Pas de conflits d'intérêts de la part du Premier ministre.
2000	<ul style="list-style-type: none"> • Auberge Grand-mère (novembre) Jean Chrétien, Premier ministre Influence le président de la Banque de développement du Canada pour aider un de ses commettants. 	<ul style="list-style-type: none"> • GDP : Rapport du VG (octobre) Rapport souligne les problèmes issus du système de 1994 et propose une réforme qui inclut un code pour les parlementaires et la création d'un poste de commissaire

- indépendant.
- 2000**
- **DRHC (novembre)**
Pierre Pettigrew, Ministre du MAECI
Irrégularité dans l'attribution de subventions du ministère du Développement des ressources humaines du Canada sous Pettigrew.
 - **GDP : DW-BCE (mars)**
Duff Conacher demande une enquête concernant la collecte de fonds pour la course au leadership.
 - **BCE : Rapport sur Paul Martin (avril)**
Réponse : Pas de conflits d'intérêts de la part de Paul Martin.
 - **G : Gagliano-BCE (août)**
A. Galiano demande de dévoiler les faits sur les allégations de conflits d'intérêts.
 - **PP : AC-PC-BCE (novembre)**
Stockwell Day (AC) et Joe Clark (PC) font plusieurs demandes pour enquête l'affaire Auberge Grand-mère.
 - **BCE : BCE-AC-PC (novembre)**
Réponse : Pas de conflits d'intérêts dans affaire Auberge Grand-mère.
 - **GDP : DW-BCE (décembre)**
Duff Conacher de DW demande au conseiller en éthique d'enquêter sur Kevin Lynch, sous-ministre des Finances
- 2001**
- **Auberge Grand-mère (jan. à déc.)**
Jean Chrétien, Premier ministre
Poursuite de l'affaire surnommée « Shawinigate ». Enquête de la GRC.
 - **Commandites (mai)**
Alfonso Gagliano, Ministre TPSGC
Irrégularités dans l'allocation de contrats à des firmes de communication pour le programme fédéral des commandites au Québec.
 - **Chrétien et Woods (août)**
Jean Chrétien, Premier ministre
Participation gratuite à un tournoi de golf en présence de Tiger Woods.
 - **Maria Minna (décembre)**
Ministre de coopération internationale
Allocation de contrats à des organisateurs de campagne et vote illicite dans une circonscription municipale.
 - **BCE : BCE-DW (janvier)**
Réponse : Aucune violation des dispositions du Code par Kevin Lynch.
 - **PP : Motion (février)**
AC propose que le gouvernement respecte sa promesse électorale de 1994 et instaure un conseiller en éthique indépendant.
 - **BCE : BCE-Gagliano (mai)**
A. Gagliano n'a pas accordé un traitement de faveur dans l'adjudication de contrats.
- 2002**
- **Commandites (mai)**
Alfonso Gagliano, Ministre TPSGC
 - **G : Minna-BCE (janvier)**
Maria Minna demande au BCE de

- Gouvernement
Révélations et enquêtes sur plusieurs irrégularités dans le programme.
- 2002
- **Brian Tobin** (février)
Ancien Ministre de l'Industrie
Prend un emploi pour une firme de lobbyistes qui faisait pression sur son ministère.
 - **Course au leadership** (février)
Paul Martin
Allan Rock
Sheila Copps
Fonds récoltés pour la course au leadership montre certains conflits d'intérêts.
 - **Don Boudria** (mai)
Ministre Travaux publics
Reçu par un bénéficiaire de contrats.
Démission.
 - **Art Eggleton** (mai)
Ministre de la Défense
Favoritisme dans émission de contrats gouvernementaux.
Démission.
 - **Ethel Blondin Andrews** (juillet)
Secrétaire d'État à la Jeunesse
Place un appel auprès de la mère d'une présumé victime d'agression sexuelle de la part du fils de Jean Chrétien pour l'inciter à ne pas porter plainte.
 - **Laurence MacCaulay** (octobre)
Attribution sans soumission d'un contrat à un ami et promotion insistante de la construction d'un pavillon dans un parc national.
Démission.
- 2003
- **John Manley** (janvier)
 1. Téléphone de John Manley à une banque canadienne pour soutenir l'équipe d'hockey Sénateurs d'Ottawa.
 2. Course au leadership.
 - **Canada Steamship Lines** (février)
Paul Martin
En 1996, une société contrôlée par M. Martin a consenti à transporter du compléter enquête.
- **G : Plan d'action en huit points** (mai)
 1. Création d'un code d'éthique pour les députés et les sénateurs.
 2. Modification de la loi sur le lobbying.
 3. Règles pour financement des partis politiques et des candidats.
 4. Programme de gestion des avoirs financiers.
 5. Nomination du conseiller avec consultation des partis de l'opposition.
 6. Conseiller ne peut être renvoyé sans approbation du Parlement.
 7. Obligation du conseiller d'enquêter toutes plaintes soumises au bureau par un des membres du Parlement.
 8. Obligation du conseiller de présenter un rapport annuel.
 - **G : Nouvelles lignes directrices** (juin)
 - Le Conseil des ministres et les activités à des fins politiques personnelles.
 - Les lignes directrices à l'intention du Conseil des ministres et des sociétés d'État
 - **BCE : Rapport annuel** (septembre)
 - **G : Avant-projet de loi** (octobre)
 - Modification *Loi sur le Parlement du Canada* pour créer le poste de commissaire à l'éthique pour ministres, secrétaires parlementaires, députés et sénateurs.
 - Code régissant les conflits d'intérêts chez les parlementaires.
 - **G : Projet de loi C-34** (avril)
Échec.
 - **PP : AC-BCE** (janvier)
John Reynolds demande une enquête sur John Manley à propos des Sénateurs.
 - **BCE : BCE-AC** (janvier)
Réponse : Pas de conflits d'intérêts.
 - **PP : AC-BCE** (février)
John Reynolds demande une enquête sur levé de fonds pour course au leadership

charbon jusqu'à une centrale électrique appartenant en partie à la famille de Suharto, alors président de l'Indonésie.

de John Manley.

- 2003**
- **Herb Dahliwal** (juillet)
Ministre responsable de la C-B
Rejet d'un projet qui aurait affecté ses intérêts dans une compagnie.
 - **Famille Irving** (octobre)
David Anderson, Environnement
Allan Rock, Industrie
Robert Thibault, Pêches
Claudette Bradshaw, Travail
Séjour chez la famille Irving, une des familles les mieux nanties au pays.
- 2004**
- **BCE : BCE-DW** (mars)
Réponse : Des nouvelles lignes directrices ont été élaborées pour contrôler les collectes de fonds.
 - **BCE : BCE-AC** (avril)
Réponse : Pas de conflits d'intérêts de la part de John Manley.
 - **G : Projet de loi C-4** (mars)
Modification de la Loi sur le Parlement du Canada :
 - Création du poste de commissaire à l'éthique.
 - Nouveau *Code régissant les conflits d'intérêts chez les titulaires de charges publiques.*
 - Nouveau *Code régissant les conflits d'intérêts chez les députés.*

Notes :

AC	Alliance canadienne
BCE	Bureau du conseiller en éthique
BQ	Bloc québécois
G	Gouvernement
GDP	Groupe de pression
GM	<i>Globe and Mail</i>
M	Média
NP	<i>National Post</i>
NPD	Nouveau parti démocratique
PC	Parti conservateur
PP	Parti politique
VG	Vérificateur général

Annexe III

Tableau II

Nombre d'articles publiés sur les allégations de conflits d'intérêts par les journaux *National Post* et *Globe and Mail* (1994-2004)

Allégations	<i>National Post</i>	<i>Globe and Mail</i>
1. Michel Dupuy	1	6
2. David Collenette	-	2
3. Sergio Marchi	-	1
4. Auberge Grand-mère	125	45
5. Marcel Proulx	5	-
6. DRHC	3	-
7. Chrétien et Tiger Woods	2	4
8. Maria Minna	6	8
9. Commandites	19	51
10. Brian Tobin	2	-
11. Course au leadership	65	11
12. Don Boudria	2	10
13. Art Eggleton	6	10
14. Ethel Blondin	-	2
15. Lawrence MacCaulay	22	23
16. John Manley	2	1
17. Canada Steamship Lines	19	13
18. Herb Dhaliwal	5	-
19. Famille Irving	19	2

Notes :

- Le *National Post* n'existait pas avant 1998. Donc la couverture par celui-ci des scandales antérieurs à 1998 s'explique par la récapitulation des problèmes d'éthique du gouvernement Chrétien et non par une couverture du déroulement des événements.
- Les deux journaux ont été vérifiés par des moteurs de recherche différents, soit Canadian Periodical Index et le moteur de recherche du *Globe and Mail* pour le *Globe and Mail*, et Canada Newsstand pour le *National Post* en utilisant les mots-clés suivants : « Howard Wilson », « political ethics » et le nom des personnes impliquées dans chacune des allégations de conflits d'intérêts.
- Ces données ont été recensées par Alexandre Pérusse dans le cadre d'une recherche pour les fins d'un projet d'étude sur la comparaison des politiques publiques sur l'éthique au Canada, aux États-Unis, en Grande-Bretagne et en Australie mené par Denis Saint-Martin.
- Se référer à l'annexe II pour avoir de plus amples informations sur ces allégations de conflits d'intérêts.

Annexe IV

Évolution du système de régulation de l'éthique (1994-2004)

A) Étendue des règles d'éthique

	<u>Document</u>	<u>Sujet</u>	<u>Objet</u>
1994	<ul style="list-style-type: none"> • Code régissant les conflits d'intérêts (1994) • Lignes directrices 	<ul style="list-style-type: none"> • Conseil des ministres • Secrétaires parlementaires 	<ul style="list-style-type: none"> • Code : Principes Conseiller Divulgarion des biens Activités extérieures Cadeaux Traitement de faveur Après-mandat • Lignes : Privées
1995-2003	<ul style="list-style-type: none"> • Code régissant les conflits d'intérêts (1994) • Les lignes directrices à l'intention des ministres et des sociétés d'État. • Lignes directrices sur les activités politiques personnelles des ministres. 	<ul style="list-style-type: none"> • Conseil des ministres • Secrétaires parlementaires 	<ul style="list-style-type: none"> • Code : <i>Idem.</i> • Lignes : Publiques Précises Relations avec les sociétés d'États Activités politiques personnelles.
2004	<ul style="list-style-type: none"> • Code régissant les conflits d'intérêts (2004) • Les lignes directrices à l'intention des ministres et des sociétés d'État. • Lignes directrices sur les activités politiques personnelles des ministres. • Guide pour les ministres. • Code régissant les conflits d'intérêt chez les députés. 	<ul style="list-style-type: none"> • Conseil des ministres • Secrétaires parlementaires • Députés 	<ul style="list-style-type: none"> • Code : Principes (+) Commissaire Divulgarion des biens (+) Désainissement et mise en fiducie Activités extérieures (+) Cadeaux (+) Traitement de faveur Inobservation Après-mandat (+) • Lignes : <i>Idem.</i> • Guide : Publics. Larges Respect de l'importance primordiale de l'exactitude et de la sincérité. • Code-Députés : Favoritisme, Influence Divulgarion des biens Débats-Vote Activités avec sociétés

B) Statut et fonctions du mécanisme de surveillance

	<u>Titre</u>	<u>Statut</u>	<u>Fonction</u>	<u>Enquête</u>	<u>Recommandation</u>
1994	Conseiller en éthique	Exécutif Industrie	Conseil Examen	Premier ministre	<ul style="list-style-type: none"> • Privé avec Premier ministre qui prend décision finale.
1995-2003	Conseiller en éthique	Exécutif Industrie	Conseil Examen Rapport	Membres Parlement	<ul style="list-style-type: none"> • Privé avec Premier ministre qui prend décision finale. • Rapport d'activité auprès de Parlement.
2004	Commissaire à l'éthique	Législatif Parlement	Conseil Examen Rapport	Membres Parlement Commissaire	<ul style="list-style-type: none"> • Rapport d'enquête public auprès du Parlement et Premier ministre. • Ces instances décident en dernier lieu des mesures à prendre.