

**PROJET DE LOI C-30 : LOI SUR
DES QUESTIONS D'ÉTHIQUE (SÉNAT)**

Michel Bédard
Division des affaires juridiques et législatives

Le 2 juin 2009



Bibliothèque
du Parlement

Library of
Parliament

**Service d'information et
de recherche parlementaires**

HISTORIQUE DU PROJET DE LOI C-30

CHAMBRE DES COMMUNES

Étape du projet de loi	Date
------------------------	------

Première lecture : 7 mai 2009

Deuxième lecture :

Rapport du comité :

Étape du rapport :

Troisième lecture :

SÉNAT

Étape du projet de loi	Date
------------------------	------

Première lecture :

Deuxième lecture :

Rapport du comité :

Étape du rapport :

Troisième lecture :

Sanction royale :

Lois du Canada

**Ce projet de loi n'a pas été adopté avant la fin de la 2^e session de la 40^e législature,
le 30 décembre 2009.**

N.B. Dans ce résumé législatif, tout changement d'importance depuis la dernière publication est indiqué en **caractères gras**.

THIS DOCUMENT IS ALSO
PUBLISHED IN ENGLISH

TABLE DES MATIÈRES

	Page
CONTEXTE	1
DESCRIPTION ET ANALYSE.....	4
A. Abolition du poste de conseiller sénatorial en éthique (art. 2)	4
B. Modification du poste de commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique (art. 3 à 9).....	5
1. Nomination et révocation.....	5
2. Mandat	5
3. États estimatifs et rapports annuels.....	6
C. Dispositions transitoires (art. 10 à 12)	6
D. Modifications corrélatives (art. 13 à 40).....	7
E. Entrée en vigueur (art. 41)	7



CANADA

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT
LIBRARY OF PARLIAMENT

PROJET DE LOI C-30 : LOI SUR DES QUESTIONS D'ÉTHIQUE (SÉNAT)*

CONTEXTE

Le projet de loi C-30 : Loi modifiant la Loi sur le Parlement du Canada et d'autres lois en conséquence (titre abrégé : Loi sur des questions d'éthique (Sénat)) a été présenté à la Chambre des communes par l'honorable Steven Fletcher, ministre d'État à la Réforme démocratique, et lu pour la première fois le 7 mai 2009. Ce projet de loi a pour objet d'éliminer le poste de conseiller sénatorial en éthique et de transférer les fonctions de celui-ci au commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique. Le jour de sa présentation à la Chambre des communes, le parrain du projet de loi a déclaré :

[N]otre gouvernement est toujours déterminé à réformer le Sénat afin qu'il reflète les idéaux démocratiques du XXI^e siècle. Le projet de loi présenté aujourd'hui soumettrait le code d'éthique du Sénat à la compétence du commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique, ce qui éliminerait le poste de conseiller en éthique pour le Sénat et permettrait de s'assurer que tous les parlementaires sont assujettis à des normes éthiques uniformes.⁽¹⁾

Dans le discours du Trône du 19 novembre 2008, le gouvernement a dit avoir l'intention de présenter un projet de loi en vue de réformer le Sénat, notamment un projet de loi proposant « que le Sénat soit assujetti aux mêmes règles d'éthique que la Chambre des communes »⁽²⁾. Au moment où il été déposé à la Chambre des communes, le projet de loi C-30

* Avertissement : Par souci de clarté, les propositions législatives du projet de loi décrit dans le présent résumé législatif sont énoncées comme si elles avaient déjà été adoptées ou étaient déjà en vigueur. Il ne faut pas oublier, cependant, qu'un projet de loi peut faire l'objet d'amendements au cours de son examen par la Chambre des communes et le Sénat, et qu'il est sans effet avant d'avoir été adopté par les deux chambres du Parlement, d'avoir reçu la sanction royale et d'être entré en vigueur.

(1) Chambre des communes, *Débats*, 2^e session, 40^e législature, 7 mai 2009, p. 3232.

(2) Sénat, *Journaux*, 1^{re} session, 40^e législature, 19 novembre 2008, p. 19.

constituait « la première étape dans cet engagement »⁽³⁾ et « une base solide pour une réforme plus approfondie par la suite »⁽⁴⁾. Au cours de la dernière législature, le gouvernement actuel avait proposé des mesures législatives visant à limiter à huit ans la durée du mandat des sénateurs et à établir un processus de consultation pour la nomination des sénateurs. D'après le discours du Trône de novembre 2008 et les déclarations faites au moment de la présentation du projet de loi C-30, ces mesures législatives devaient être présentées de nouveau au cours de la présente législature. De fait, le projet de loi S-7 : Loi modifiant la Loi constitutionnelle de 1867 (limitation de la durée du mandat des sénateurs) a été présenté au Sénat le 28 mai 2009.

Comme le Bureau du commissaire à l'éthique du Canada, le Bureau du conseiller sénatorial en éthique a été créé en 2004 par suite de modifications⁽⁵⁾ à la *Loi sur le Parlement du Canada*⁽⁶⁾. Ces modifications s'appuyaient sur les documents intitulés « Proposition de modification de la Loi sur le Parlement du Canada (commissaire à l'éthique) et de certaines lois en conséquence » et « Proposition de modification du Règlement du Sénat et du Règlement de la Chambre des communes visant à mettre en œuvre le rapport Milliken-Oliver de 1997 »⁽⁷⁾, déposés devant les deux Chambres du Parlement le 23 octobre 2002. Ces propositions ont été renvoyées pour examen au Comité sénatorial permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement et au Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre des communes. Dans son huitième rapport présenté le 10 avril 2003, le Comité sénatorial a exprimé son opposition à la création d'un seul poste de commissaire à l'éthique. Faisant valoir son indépendance par rapport à la Chambre des communes et au gouvernement, ainsi que ses fonctions constitutionnelles distinctes, le Sénat a demandé à avoir son propre commissaire à l'éthique.

(3) Cabinet du ministre d'État à la Réforme démocratique, *Le gouvernement du Canada propose des mesures importantes pour renforcer les normes d'éthique du Parlement*, communiqué, Ottawa, 7 mai 2009.

(4) Cabinet du ministre d'État à la Réforme démocratique, *Loi modifiant la Loi sur le Parlement du Canada (éthique sénatoriale)*, document d'information, Ottawa, 7 mai 2009.

(5) Voir *Loi modifiant la Loi sur le Parlement du Canada (conseiller sénatorial en éthique et commissaire à l'éthique) et certaines lois en conséquence* (L.C. 2004, ch. 7).

(6) *Loi sur le Parlement du Canada*, L.R.C. (1985), ch. P-1. Les références non précisées ci-dessus renvoient à cette loi.

(7) Le Comité mixte spécial sur un code d'éthique, coprésidé par le sénateur Donald H. Oliver et le député Peter Milliken, a recommandé, dans son rapport présenté en mars 1997 devant les deux Chambres du Parlement, la création d'un seul poste de commissaire chargé de l'administration d'un code d'éthique commun pour les sénateurs et les députés. En outre, le rapport Milliken-Oliver envisageait la création d'un comité mixte de déontologie parlementaire. Ces recommandations n'ont toutefois pas été mises en œuvre à l'époque.

Au cours de la deuxième session de la 37^e législature, le projet de loi C-34 a été présenté à la Chambre des communes. S'appuyant sur les recommandations du Sénat, ce projet de loi proposait la création de deux postes distincts : un commissaire à l'éthique, responsable des questions soulevées à la Chambre des communes, et un conseiller sénatorial en éthique. Présenté de nouveau à la troisième session avec le numéro C-4, le projet de loi a finalement reçu la sanction royale le 31 mars 2004. Après l'adoption de cette loi, le Sénat et la Chambre des communes ont adopté leurs propres codes d'éthique, le *Code régissant les conflits d'intérêts des sénateurs* et le *Code régissant les conflits d'intérêts des députés*. Le commissaire à l'éthique a aussi été chargé de l'application des principes, règles et exigences de nature déontologique formulés par le premier ministre à l'intention des détenteurs de charge publique, par exemple les ministres et les secrétaires parlementaires.

La nomination du premier conseiller sénatorial à l'éthique, Jean T. Fournier, a été approuvée par le Sénat le 25 février 2005 et rendue officielle le lendemain par le gouverneur en conseil. Les fonctions du conseiller sénatorial en éthique, dont le titulaire s'acquitte sous l'autorité générale du Comité sénatorial permanent sur les conflits d'intérêts des sénateurs, sont énoncées dans le *Code régissant les conflits d'intérêts des sénateurs*. Il doit, parmi ses principales fonctions, donner des avis et des conseils aux sénateurs sur les questions relatives aux conflits d'intérêts, administrer le processus de déclaration, tenir à jour un registre public et procéder à des enquêtes. Ces fonctions sont semblables à celles du commissaire à l'éthique (depuis 2006, le commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique) en ce qui touche les députés, lesquelles sont exercées sous l'autorité générale du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre des communes.

Le 11 avril 2006, le gouvernement a présenté à la Chambre des communes le projet de loi C-2, qui visait notamment à abolir le poste de conseiller sénatorial en éthique et à transférer ses fonctions au futur commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique. Le Sénat a amendé ce projet de loi afin que le poste de conseiller sénatorial en éthique soit conservé. Toutefois, la Chambre des communes, en désaccord avec le Sénat, a déclaré dans son message du 21 novembre 2006 envoyé à celui-ci que cet amendement était « [inacceptable] car [il maintiendrait] le poste distinct de conseiller sénatorial en éthique, ce qui est contraire à l'objectif d'un commissaire commun aux conflits d'intérêts et à l'éthique qui pourrait apporter un point de

vue général sur les questions concernant les conflits d'intérêts et l'éthique »⁽⁸⁾. Le Sénat a néanmoins insisté sur les amendements portant sur le conseiller sénatorial en éthique et a fait savoir à la Chambre des communes que « ces amendements [...] sont très importants pour le statut et les privilèges du Sénat du Canada à titre de chambre du Parlement distincte et indépendante, au sens de la Constitution, et reflètent les façons de faire d'autres démocraties parlementaires selon le modèle de Westminster »⁽⁹⁾. La Chambre des communes a finalement accepté les amendements du Sénat, et le projet de loi C-2 a reçu la sanction royale le 12 décembre 2006⁽¹⁰⁾.

DESCRIPTION ET ANALYSE

Comme nous l'avons mentionné précédemment, le projet de loi C-30 a pour objet d'éliminer le poste de conseiller sénatorial en éthique et de transférer ses fonctions au commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique. À cette fin, le projet de loi apporte de nombreuses modifications à la *Loi sur le Parlement du Canada* (LPC) et des modifications corrélatives à d'autres lois fédérales. Afin de présenter de façon cohérente les modifications contenues dans le projet de loi, nous les avons regroupées sous les rubriques suivantes : Abolition du poste de conseiller sénatorial en éthique (art. 2); Modification du poste de commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique (art. 3 à 9), qui comprend les sous-rubriques Nomination et révocation, Mandat, et États estimatifs et rapports annuels; Dispositions transitoires (art. 10 à 12); Modifications corrélatives (art. 13 à 40); et Entrée en vigueur (art. 41).

A. Abolition du poste de conseiller sénatorial en éthique (art. 2)

L'article 2 du projet de loi abroge les articles 20.1 à 20.7 de la LPC, qui avait créé le poste de conseiller sénatorial en éthique et définissait ses fonctions, pouvoirs et privilèges.

(8) Sénat, *Journaux*, 1^{re} session, 39^e législature, 21 novembre 2006, p. 771.

(9) Chambre des communes, *Journaux*, 1^{re} session, 39^e législature, 7 décembre 2006, p. 886.

(10) *Loi fédérale sur la responsabilité*, L.C. 2006, ch. 9.

B. Modification du poste de commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique (art. 3 à 9)

1. Nomination et révocation

Le commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique est nommé par le gouverneur en conseil après consultation du chef de chacun des partis reconnus à la Chambre des communes et approbation par résolution de la Chambre⁽¹¹⁾. L'article 3 du projet de loi modifie ce processus de nomination et y ajoute l'exigence de consulter le chef de chacun des partis reconnus au Sénat et celle d'obtenir l'approbation officielle du Sénat quant à la nomination proposée. De même, puisque le commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique peut être révoqué pour motif valable en cours de mandat par le gouverneur en conseil à la suite d'une résolution de la Chambre des communes à cet effet, le paragraphe 82(1) de la LPC, modifié par l'article 4 du projet de loi, exige que la révocation du commissaire s'appuie également sur une résolution du Sénat.

2. Mandat

Le projet de loi ajoute les fonctions du conseiller sénatorial en éthique au mandat du commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique (art. 6).

Le mandat du conseiller sénatorial en éthique est très semblable, sinon identique, à celui du commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique⁽¹²⁾. Comme nous l'avons mentionné précédemment, les fonctions du conseiller sénatorial en éthique et du commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique découlent du *Code régissant les conflits d'intérêts des sénateurs* et du *Code régissant les conflits d'intérêts des députés*. Le projet de loi transfère au commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique les fonctions du conseiller sénatorial en éthique (nouveau par. 86.01(1) de la LPC, ajouté par l'art. 8 du projet de loi). Par conséquent, de nouvelles dispositions sont ajoutées à la LPC pour que le commissaire bénéficie des privilèges et immunités du Sénat lorsqu'il s'acquitte des fonctions que lui confère le Sénat (nouveau par. 86.01(2) de la LPC). Le projet de loi indique expressément que l'attribution de fonctions au commissaire n'a pas pour effet de restreindre les pouvoirs, droits, privilèges et immunités du Sénat et des sénateurs (art. 8, ajoutant le nouveau par. 86.01(5) à la LPC).

Par suite du transfert des fonctions, le commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique, à l'instar du conseiller sénatorial en éthique, s'acquitte de ses fonctions sous l'autorité générale du comité du Sénat désigné ou constitué à cette fin (nouveau par. 86.01(3) de la LPC).

(11) LPC, par. 81(1).

(12) *Ibid.*, par. 20.5(1) et 86(1).

La compétence de ce comité se limite aux sénateurs à titre de membres du Sénat et ne vise pas l'application de la *Loi sur les conflits d'intérêts*⁽¹³⁾, qui régit les titulaires de charge publique (nouveau par. 86.01(4) de la LPC). Le projet de loi permet la constitution d'un comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes sous l'autorité générale duquel le commissaire s'acquitterait de ses fonctions (art. 7, et art. 8, ajoutant le par. 86.01(3) à la LPC).

3. États estimatifs et rapports annuels

Le projet de loi exige que l'état estimatif du commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique soit examiné par le Président du Sénat et celui de la Chambre des communes avant sa transmission au président du Conseil du Trésor, qui le dépose ensuite devant la Chambre des communes (art. 5).

Le commissaire doit, pour chaque exercice, remettre un rapport de ses activités concernant les sénateurs au Président du Sénat (art. 9), qui le dépose devant le Sénat.

C. Dispositions transitoires (art. 10 à 12)

La personne qui occupait le poste de conseiller sénatorial en éthique cesse de l'occuper à l'entrée en vigueur des dispositions abolissant ce poste (art. 10).

Malgré le nouveau processus de nomination du commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique, qui exige l'approbation du Sénat, le commissaire s'acquitte de ses nouvelles fonctions à l'égard des sénateurs dès l'entrée en vigueur de la loi (par. 11(1)). Cette disposition transitoire s'applique durant au plus six mois, période pendant laquelle le Sénat pourra approuver la nomination du commissaire titulaire; le cas échéant, celui-ci continue d'exercer ses fonctions pendant une période de sept ans à compter de la date de sa nomination originale (al. 11(1)*a*) et par. 11(2)). Si les circonstances exigent la nomination d'un nouveau commissaire au cours de ladite période de six mois, la nouvelle procédure de nomination prévue par le projet de loi s'appliquera (al. 11(1)*b*). Si aucun des deux scénarios ne se produit dans le délai de six mois, le mandat du commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique prendra fin (al. 11(1)*c*), et il faudra renouveler la nomination du commissaire ou en nommer un nouveau, auquel cas la nouvelle procédure prévue par le projet de loi s'appliquera.

(13) *Loi sur les conflits d'intérêts*, L.C. 2006, ch. 9, art. 2.

L'article 12 prévoit le transfert des employés (par. 12(1)), des sommes affectées (par. 12(2)) et des dossiers (par. 12(5)) du conseiller sénatorial en éthique au commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique dès l'entrée en vigueur des dispositions du projet de loi. De même, le commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique prend la suite du conseiller sénatorial en éthique pour tout ce qui concerne les contrats, titres et autres documents signés par celui-ci (par. 12(3)), ainsi que toutes les procédures judiciaires ou administratives auxquelles le conseiller sénatorial en éthique est partie (par. 12(4)).

D. Modifications corrélatives (art. 13 à 40)

Les articles 13 à 40 du projet de loi apportent des modifications corrélatives à diverses lois en raison de l'abolition du poste de conseiller sénatorial en éthique et du transfert de ses fonctions au commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique.

E. Entrée en vigueur (art. 41)

La loi et ses dispositions entrent en vigueur à la date ou aux dates fixées par décret.