



Chambre des communes
CANADA

Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires

OGGO • NUMÉRO 037 • 1^{re} SESSION • 38^e LÉGISLATURE

TÉMOIGNAGES

Le jeudi 12 mai 2005

—
Président

M. Leon Benoit

Toutes les publications parlementaires sont disponibles sur le
réseau électronique « Parliamentary Internet Parlementaire » à l'adresse suivante :

<http://www.parl.gc.ca>

Le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires

Le jeudi 12 mai 2005

•(1540)

[Traduction]

Le vice-président (M. Pat Martin (Winnipeg-Centre, NPD)): Je déclare ouverte cette séance du comité des opérations gouvernementales. Bonjour à tous. Nous allons examiner aujourd'hui les articles 14 et 15 de la Loi sur le Parlement du Canada, plus précisément dans le contexte du bail du 550 boulevard de la Cité, à Gatineau. Comme vous le savez, nous nous intéressons particulièrement au code sur les conflits d'intérêts tel qu'il s'applique aux parlementaires et à l'octroi de baux.

Je suis heureux d'accueillir aujourd'hui comme témoins Richard Denis, légiste et conseiller parlementaire adjoint, et Greg Tardi, du bureau du légiste.

Je présume que les témoins ont une déclaration à faire.

La parole est à vous, monsieur Denis.

M. Richard Denis (légiste adjoint et conseiller parlementaire, Chambre des communes): Merci, monsieur le président, et merci aux membres du comité.

Je m'appelle Richard Denis, et je suis le légiste et conseiller parlementaire adjoint de la Chambre des communes. Le légiste et conseiller parlementaire, Rob Walsh, n'était pas en mesure de venir vous rencontrer aujourd'hui et il m'a demandé de le remplacer.

Je crois comprendre que, dans ce dossier, vous deviez d'abord convoqué le légiste et conseiller parlementaire du Sénat mais qu'après discussion, il a été convenu qu'un représentant de la Chambre des communes viendrait témoigner.

Je suis accompagné par Greg Tardi, qui est conseiller juridique principal et qui pourra aussi aider le comité.

Je suis heureux de discuter avec vous des questions liées aux articles 14 et 15 de la Loi sur le Parlement du Canada concernant les conflits d'intérêts des sénateurs, et de répondre aux questions que vous pouvez vous poser. Je dois souligner, cependant, qu'en tant que conseiller juridique de la Chambre des communes, il est un peu délicat pour moi de donner mon avis sur l'application des règles de l'autre endroit. Quoi qu'il en soit, je vais vous donner un aperçu du cadre juridique des articles 14 et 15, sans discuter de leur application à des faits particuliers ni émettre d'hypothèses sur leur interprétation ou leurs répercussions possibles.

[Français]

Je vais d'abord parler du contexte législatif des articles 14 et 15 de la Loi sur le Parlement du Canada.

Les articles 14 et 15 de la Loi sur le Parlement du Canada établissent des règles applicables aux cas de conflits d'intérêts des sénateurs. Il est intéressant et important de noter que les articles 14 et 15 seront abrogés par l'article 1 de la Loi modifiant la Loi sur le Parlement du Canada (conseiller sénatorial en éthique et commissaire à l'éthique) et certaines lois en conséquence, maintenant le

chapitre 7 des Lois du Canada de 2004, l'ancien projet de loi C-4. L'article 1 n'est toujours pas en vigueur.

L'article 2 de cette même loi établit le poste de conseiller sénatorial en éthique en édictant les articles 20.1 à 20.7 de la Loi sur le Parlement du Canada. L'article 2, lui, est entré en vigueur le 1^{er} avril 2005.

•(1545)

[Traduction]

L'article 20.5, qui fait maintenant partie de la Loi sur le Parlement du Canada, prévoit que :

Le conseiller 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.

Dans les faits, ces fonctions seront énoncées dans le code régissant les conflits d'intérêts des sénateurs qui, fait intéressant, a été déposé au Sénat hier par l'honorable sénateur Smith, dans le troisième rapport du Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement.

Par conséquent, les articles 14 et 15 continuent toujours de régir les conflits d'intérêts des sénateurs, mais on peut présumer qu'ils vont être abrogés et remplacés par le code régissant les conflits d'intérêts des sénateurs une fois que le Sénat en aura discuté et l'aura adopté.

[Français]

Je vais aborder maintenant le contexte juridique de ces deux articles. Je vous réfère aux copies des articles que j'ai distribuées.

[Traduction]

J'ai fait photocopier le texte des deux dispositions pour tous les membres du comité.

Le paragraphe 14(1) dit ceci :

Il est interdit à tout sénateur d'être volontairement—directement ou indirectement—partie à un contrat mettant en jeu des fonds publics fédéraux, ou d'y être mêlé d'aucune autre façon.

[Français]

La version française se lit ainsi:

14.(1) Il est interdit à tout sénateur d'être volontairement - directement ou indirectement - partie à un contrat mettant en jeu des fonds publics fédéraux, ou d'y être mêlé d'aucune autre façon.

[Traduction]

Les paragraphes 14(2) et 14(3) précisent que l'infraction au paragraphe 14(1) est passible d'une pénalité de 200 \$ pour chacun des jours au cours desquels elle se commet ou se continue, et que le recouvrement de la pénalité peut être obtenu par tout intéressé qui engage des poursuites à cette fin devant tout tribunal compétent au Canada.

[Français]

Le paragraphe 14(4) établit des exceptions au principe énoncé au paragraphe 14(1). La principale exception est celle énoncée à l'alinéa 14(4)a). Elle vise l'actionnaire d'une personne morale liée par contrat ou marché avec le gouvernement fédéral, sauf s'il s'agit de l'exécution de travaux publics.

Les deux autres exceptions, mentionnées aux alinéas 14(4)b) et c), visent le cas où une personne a prêté de l'argent au gouvernement fédéral après adjudication publique ou a fait l'acquisition de valeurs au titres du Canada aux conditions du marché.

Finalement, l'article 15 prévoit une période de prescription d'un an pour entreprendre la poursuite en recouvrement de la pénalité.

[Traduction]

Les articles 14 et 15 n'ont jamais été examinés par les tribunaux canadiens, à quelques exceptions près, dont je vais vous parler aujourd'hui. On ne peut donc pas les interpréter sans tenir compte des autres circonstances dans lesquelles les principes énoncés aux articles 14 et 15 ont été étudiés.

Il y a lieu d'apporter des explications à certains aspects du paragraphe 14(1).

D'abord, quand on interdit à tout sénateur d'être directement ou indirectement partie à un contrat, il est question, bien sûr, de la signature d'un contrat par un sénateur qui serait partie à une entente. Le terme « indirectement » élargit le sens de « partie » sans toutefois préciser clairement quelle relation indirecte peut lier le sénateur à la partie signataire.

Un arrêt de la Cour Suprême du Canada de 1979, *R. c. Wheeler*, peut nous éclairer un peu là-dessus. Je vous résume brièvement l'affaire. La Moncton Consolidation Act de 1946—une vieille loi—stipulait que personne ne pouvait être élu ou agir en qualité de maire ou de conseiller municipal s'il avait, directement ou indirectement, un intérêt dans un contrat passé avec la ville, autrement qu'à titre d'actionnaire d'une compagnie légalement constituée. Cette disposition s'apparente à l'article 14 à l'étude.

À l'époque, M. Wheeler était maire de Moncton. Il se trouvait aussi à être actionnaire et administrateur de quatre sociétés et dirigeant—président et trésorier—de deux d'entre elles. Au moins trois de ces sociétés fournissaient des services à contrat à la ville. Jamais M. Wheeler n'avait essayé de dissimuler ses liens avec ces entreprises. En fait, il avait obtenu l'avis juridique de l'avocat de la municipalité et du solliciteur général de la province, qui lui avaient fait remplir une déclaration de conflit d'intérêts. Il n'a pas non plus participé aux discussions ni aux votes concernant les contrats avec ces entreprises. On a également constaté qu'il avait signé des contrats, à la fois comme maire et comme représentant des sociétés.

La Cour suprême a jugé que, et je cite :

Il n'est pas réaliste de croire que, du point de vue purement humain, un administrateur ou dirigeant d'une compagnie contractante n'a pas au moins un intérêt indirect dans les contrats de la compagnie. Compte tenu des faits soumis à cette Cour, la disposition a un effet encore plus clair. Un administrateur ou

dirigeant d'une compagnie de construction ou de services doit, selon le langage et l'entendement ordinaires, avoir un intérêt, ne serait-ce qu'indirect, dans le bien-être de la compagnie dans la mesure où il dépend ou résulte de « contrats ».

Le tribunal déclare aussi qu'un dirigeant est intéressé à ce que son entreprise signe des contrats lucratifs et que ce peut bien être, dans certaines situations, son seul intérêt véritable dans la gestion des affaires de l'entreprise.

Le tribunal a conclu que, même si rien ne prouve que le maire a cherché à tromper par la forme et le mode de divulgation qu'il avait choisis, il reste qu'il faut appliquer la loi quelle qu'en soit la rigueur.

À la suite de cette décision, un bref de *quo warranto*, contestant l'exercice d'une charge publique, a été délivré destituant le maire de sa charge.

En somme, le tribunal a décidé que M. Wheeler, comme administrateur ou dirigeant d'entreprises fournissant des services à contrat à la ville, avait à tout le moins des intérêts indirects dans ces entreprises et ne pouvait pas exercer les fonctions de maire même s'il avait déclaré ses intérêts dans ces entreprises conformément aux règles et avait demandé des avis juridiques sur ce qu'il devait faire. En fin de compte, c'est le lien, même indirect, entre le maire et les contrats que le tribunal a jugé être le facteur déterminant.

Toujours au paragraphe (1), le mot « knowingly », dans la version anglaise, fait référence à ce qu'un sénateur connaîtrait d'un contrat. Selon l'interprétation des tribunaux, il s'agit de la connaissance réelle ou du fait qu'on a de bonnes raisons de savoir quelque chose. Dans l'anglais, on emploie les mots « knowingly and wilfully ». Le mot « wilfully » exprime une intention, une volonté. Les tribunaux ont compris qu'il signifiait intentionnellement, sciemment et délibérément.

Les mots « knowingly and wilfully » de la version anglaise sont traduits en français par le mot « volontairement ». On pourrait faire valoir que le sens n'est pas le même mais, à mon avis, compte tenu du contexte, les versions anglaise et française rendent la même idée, c'est-à-dire le fait de savoir quoi faire et de vouloir le faire sciemment et délibérément.

● (1550)

J'aurais encore un bref commentaire à faire sur un autre passage du paragraphe (1) qui, en anglais, est « a party to or be concerned in any contract » et qui est rendu en français par :

[Français]

« y être mêlé d'aucune autre façon. »

[Traduction]

À mon avis, les mots « concerned in » en anglais ont le même sens que les mots « interested in », et ce qu'on a dit dans l'arrêt *Wheeler* à ce sujet s'applique tout à fait aux termes employés dans cet article. En fait, on pourrait dire que la version française va même plus loin en disant :

[Français]

« y être mêlé d'aucune autre façon. »

[Traduction]

Tout lien quelconque, même ténue, avec un contrat serait visé par cette disposition.

Pour ce qui est de l'exception à l'alinéa 14(4)a), elle prévoit en substance qu'un sénateur ne peut pas être actionnaire d'une entreprise qui réalise un contrat pour l'exécution de travaux publics, en anglais « public work », et j'ai cherché la définition de « travaux publics » ou d'ouvrages publics qui est un synonyme.

Cette expression est définie dans la Loi sur le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux. J'ai trouvé à peu près 24 occurrences dans les lois fédérales de cette expression qui désigne toujours « un ouvrage ou un bien placé sous l'autorité du ministre ». C'est donc une définition très générale qui comprend toute une série de travaux et doit, à mon avis, être interprétée dans un sens très large.

J'ai aussi remarqué que les anciennes versions de la loi définissaient l'expression « travaux publics » en faisant de longues énumérations d'ouvrages, comme des ponts et des immeubles. Il semble que le législateur ait voulu rendre la définition actuelle la plus englobante possible pour ne pas avoir à faire d'énumérations.

Voilà ce que j'avais à dire au sujet de cette disposition. M. Tardi et moi-même serons heureux de répondre aux questions que vous voudrez bien nous poser.

Merci.

• (1555)

Le vice-président (M. Pat Martin): Merci beaucoup, monsieur Denis. C'était très intéressant. C'est exactement les explications que nous voulions que vous nous donniez, si je puis dire.

Pour les questions, étrangement, elles vont être posées pour la plupart par les membres du parti ministériel, je pense.

Ce sera d'abord à Mme Marleau qui a indiqué vouloir intervenir.

L'hon. Diane Marleau (Sudbury, Lib.): Comme vous le savez, nous examinons le cas de quelqu'un qui était actionnaire d'une société qui a signé un bail avec le gouvernement du Canada—et je ne sais pas si c'est lui qui a signé le contrat—avant qu'il ne devienne sénateur. S'agit-il directement d'un conflit d'intérêts dans ce cas, puisque cela s'est passé avant sa nomination? Je pense qu'il est toujours actionnaire, mais je n'en sais pas plus là-dessus.

M. Richard Denis: Je ne suis pas du tout au courant du cas particulier que vous examinez, ou des faits qui l'entourent. D'après moi, il faut interpréter cet article au présent. Si, essentiellement, deux conditions sont réunies—c'est-à-dire que la personne est sénateur et qu'elle a signé un contrat ou est actionnaire dans le présent—c'est ce qui compte. Peu importe quand la personne est devenue sénateur ou quand le contrat a été signé.

L'hon. Diane Marleau: Autrement dit, il n'aurait probablement pas dû devenir sénateur s'il était actionnaire d'une compagnie qui

avait signé un contrat avec un organisme du gouvernement, si je vous comprends bien.

M. Richard Denis: Ce n'est pas nécessairement ce que je dis parce que le paragraphe (2) prévoit en fait un recours si quelqu'un constate cette situation ou prétend que la personne ne devrait pas être sénateur. Il y a un recours puisqu'on peut engager des poursuites au civil et que l'infraction est passible d'une pénalité de 200 \$ pour chacun des jours au cours desquels l'infraction aurait été commise. Autrement dit, un tribunal doit être informé de la situation pour qu'il y ait dérogation.

L'hon. Diane Marleau: Nous avons adopté un code sur les conflits d'intérêts, ce que le Sénat n'a pas fait. Quel est l'impact sur le Sénat, ou est-ce automatique?

M. Richard Denis: Je n'ai pas étudié les règles du Sénat, mais je les connais, et je peux vous dire que, dans le code régissant les conflits d'intérêt des sénateurs, il y aura de nouvelles règles qui vont s'appliquer et ce sont essentiellement les articles 22 à 28 qui vont remplacer les articles 14 et 15 de la loi. Selon l'article 27, sur les contrats préexistants, les règles prévues aux articles 22, 23 et 24—qui correspondent essentiellement à ce que nous examinons—« ne s'appliquent pas aux contrats et autres ententes commerciales conclus avant la nomination du sénateur au Sénat, mais elles s'appliquent à leur renouvellement ou prolongation. »

Les nouvelles règles vont préciser qu'elles s'appliquent à partir du moment où une personne devient sénateur, mais pas avant, alors que les articles 14 et 15 n'indiquent pas clairement si elles s'appliquent dans le présent.

À propos du fait que cet article n'est pas clair, je veux vous parler de l'autre affaire dans laquelle ces dispositions ont été évoquées; c'est l'affaire *Kelly v. O'Brien*, qui remonte à 1935. Faisant référence à ces dispositions sur les conflits d'intérêts d'un sénateur, le juge a déclaré que la loi n'était pas facile à interpréter. Elle avait toujours été interprétée de toutes sortes de façons.

À mon avis, on peut se faire une opinion de ce que ces dispositions peuvent vouloir dire mais, finalement, c'est à vous de les interpréter à votre manière.

L'hon. Diane Marleau: Où trouve-t-on cela? Est-ce que cela vient de vous ou d'ailleurs?

M. Richard Denis: C'est moi qui ai préparé cela.

L'hon. Diane Marleau: Le paragraphe (4) dit :

Le présent article ne s'applique pas au sénateur qui, selon le cas, est actionnaire d'une personne morale et liée par contrat ou marché avec le gouvernement fédéral, sauf dans le cas d'exécution de travaux publics;

M. Richard Denis: C'est exact. En fait, les règles de la Chambre des communes, telles qu'elles existaient avant que nous ayons notre propre commissaire à l'éthique, étaient les mêmes que celles qui régissent le Sénat actuellement. Autrement dit, être un actionnaire d'une compagnie est une exception dans ce cas-ci, à moins que l'entreprise réalise un contrat pour l'exécution de travaux publics. C'est pourquoi j'ai parlé tout à l'heure de la définition exacte de « travaux publics », concluant qu'ils sont définis de façon très large et désignent à peu près tout ce qui appartient au gouvernement fédéral.

Pour plus de précision, je dirais qu'être actionnaire n'est pas une exclusion, mais une exception. Cela n'empêche pas le sénateur d'être...

L'hon. Diane Marleau: Cela ne l'empêche pas.

• (1600)

M. Richard Denis: Non.

L'hon. Diane Marleau: Ce n'est pas clair dans mon esprit si ce sénateur est en conflit d'intérêts ou non. Je pense que ce n'est pas clair pour personne d'entre nous...

M. Richard Denis: Je répète que je ne connais pas bien les faits, qu'il faudrait les analyser. Être un actionnaire est une chose, mais quelle est sa participation dans l'entreprise? Est-elle directe ou indirecte? S'agit-il d'une fiducie? Il y a tellement de possibilités qu'il faudrait que quelqu'un examine de quoi il s'agit exactement, mais il est certain que nous ne pouvons pas nous prononcer sur la situation.

L'hon. Diane Marleau: Je crois comprendre qu'il s'agit du bail d'un immeuble qui a été signé il y a de nombreuses années, avant que cette personne ne devienne sénateur. Je pense qu'il était administrateur de l'entreprise, mais je n'en suis pas certaine.

Vous en savez peut-être plus long que moi à ce sujet.

Le vice-président (M. Pat Martin): Oui, mais, comme nous avons décidé de siéger en public et non à huis clos, nous allons peut-être nous abstenir de fournir certains détails. On ne trahit cependant pas de secret en disant que la situation d'un premier dirigeant, d'un administrateur ou d'un cadre est différente de celle d'un actionnaire, je suppose, et que vous êtes un dirigeant important si votre participation est de 30 millions de dollars...

L'hon. Diane Marleau: Mais est-ce toujours le cas?

Le vice-président (M. Pat Martin): Oui, d'après nos informations.

L'hon. Diane Marleau: Je ne savais pas si c'était la situation avant et plus maintenant.

Le vice-président (M. Pat Martin): Non, c'est la situation actuellement.

L'hon. Diane Marleau: Je n'en sais pas assez sur le sujet.

Ce n'est pas beaucoup plus clair pour moi, pour être honnête avec vous. C'est difficile pour nous. Je ne suis pas avocate de formation, et je ne peux donc pas déterminer exactement s'il est vraiment en conflit d'intérêts ou non. Ce n'est pas à nous de décider, n'est-ce pas?

Le vice-président (M. Pat Martin): Pas à ce moment-ci, du moins.

M. Richard Denis: D'après nous, ces dispositions de la loi ne sont pas claires, et je pense qu'il faut les interpréter de façon assez large en raison de tous les facteurs qui entrent en ligne de compte et des interprétations possibles.

Pour revenir à ce que j'ai expliqué plus tôt, on peut se demander quel sens accorder au mot « indirectement », jusqu'où cela peut-il

aller? Qu'est-ce qu'on veut dire par « être volontairement partie à un contrat ou y être mêlé d'aucune autre façon »? Même dans la jurisprudence, les interprétations varient.

Tenir compte de l'exception est une chose, mais même la version française est sujette à toutes sortes d'interprétations. Ces dispositions de la Loi sur le Parlement du Canada ont été rédigées il y a longtemps et il se peut que leur libellé ne soit pas aussi clair qu'il aurait pu l'être. Évidemment, c'est probablement une des raisons pour lesquelles on va les remplacer.

Le vice-président (M. Pat Martin): Madame Marleau, vos sept minutes sont écoulées.

Quelqu'un d'autre veut peut-être poser une question.

M. Marc Godbout (Ottawa—Orléans, Lib.): Je suis sûr que je n'en ai pas pour sept minutes, mais je suis prêt à partager mon temps avec quelqu'un d'autre qui aurait des questions à poser.

[Français]

Je regarde la traduction. Est-ce là la traduction officielle?

M. Richard Denis: Oui, c'est une copie de la loi.

M. Marc Godbout: L'alinéa 14(4)a) se lit ainsi:

a) est actionnaire d'une personne morale et liée par contrat ou marché avec le gouvernement fédéral, sauf dans le cas d'exécution de travaux publics;

Cela traduit très mal:

[Traduction]

« undertakes a contract for the building of any public work ».

[Français]

M. Richard Denis: En ce qui a trait à la comparaison entre les deux versions — anglaise et française —, on tombe ici dans le domaine de l'interprétation des lois. Il est fort possible qu'il s'agisse ici d'une traduction de la version originale anglaise version le français. Toutefois, il demeure qu'en vertu de la Loi sur les langues officielles, les deux versions ont force égale devant la loi. Un juge devrait consulter les deux versions et tirer la conclusion qui, dans son esprit, correspond à une interprétation commune permettant de comprendre exactement ce dont il s'agit.

Encore une fois, la définition des mots « exécution de travaux publics » en guise de traduction pour les mots « *building of any public work* » constitue un argument pour dire que l'exécution de travaux publics comprend, entre autres, la construction de *building of the public work*.

C'est un autre argument permettant de qualifier cet article d'article flou et ambigu.

• (1605)

M. Marc Godbout: Je veux seulement m'assurer d'avoir bien compris. En théorie, cela voudrait dire que quelqu'un ayant déjà eu un contrat avec le gouvernement du Canada serait à jamais exclu d'un poste de sénateur, si ce contrat avec le gouvernement est toujours en vigueur.

M. Richard Denis: Sauf pour ce qui touche l'exception pour les actionnaires, si on en arrive à cette conclusion après avoir analysé la situation et les faits, comme je l'ai fait tout à l'heure en appliquant les termes de l'article de loi, c'est ce que cela veut dire, oui. Cela revient à dire qu'une personne ayant un contrat pourrait, en vertu d'une interprétation très large de l'article, être couverte par ce dernier. On pourrait donc prétendre qu'il y a, lorsque les deux conditions sont réunies, matière à faire en sorte qu'une telle personne ne soit jamais admissible à un poste de sénateur.

M. Marc Godbout: Je vais poursuivre en ce sens. Si une personne déclare qu'elle a un contrat avec le gouvernement, soit après avoir été nommée sénateur ou avant, peut-elle — je pose la question pour mon information personnelle, ce qui ne veut pas dire que je veuille devenir sénateur — déclarer ce conflit de façon à mettre une distance entre ses fonctions et ses avoirs personnels?

M. Richard Denis: Selon moi, non. Premièrement, l'article 14 stipule des conditions qui doivent être relevées. Si elles le sont, automatiquement, la personne est en situation de conflit d'intérêts.

Si on fait le rapprochement entre ce que vous venez de dire et la cause Wheeler, on constate que c'est exactement ce qui s'est passé. En effet, la Cour suprême a dit que malgré tous les efforts que le maire avait faits afin de déclarer ses intérêts — poser des questions, demander une opinion juridique au légiste de la ville, aller voir le procureur général de la province afin d'obtenir son opinion, faire tout ce qu'on lui avait dit de faire —, cela ne comptait pas. On se réfère aux termes de l'article, et si on conclut que la personne répond aux conditions qui s'y trouvent, automatiquement, elle ne peut pas occuper cette fonction. C'est ce qui s'est produit dans cette cause.

M. Marc Godbout: Le maire était-il actionnaire ou...?

M. Richard Denis: Il avait quatre compagnies. Il était actionnaire de deux ou trois d'entre elles. Il était aussi officier, directeur de l'une et secrétaire-trésorier. On trouve, dans cette cause, un peu la liste complète des différents types de postes de contrôle que l'on peut avoir dans une société.

M. Francis Scarpaleggia (Lac-Saint-Louis, Lib.): C'est très complexe. Je tente de clarifier les choses. Je vais vous présenter une situation. Peut-être pourrez-vous me dire si une telle personne serait ou non admissible à un poste de sénateur.

Dans une vie antérieure, une personne a signé un contrat avec le gouvernement, à titre personnel ou à titre de cadre d'une compagnie. Or, cette personne n'est plus actionnaire de cette compagnie. A-t-elle le droit de devenir sénateur?

M. Richard Denis: Je vais demander à mon collègue M. Tardi de répondre. Il voulait aussi ajouter un autre commentaire.

[Traduction]

M. Gregory Tardi (conseiller juridique principal, Services juridiques, Chambre des communes): Monsieur le président, si vous me le permettez, je vais répondre à la question à peu près dans le même sens que M. Denis, peut-être en expliquant les choses un peu différemment.

Dans mon métier, j'ai l'habitude d'examiner une situation générale et d'essayer d'en ressortir les éléments juridiques. On semble se demander ici si une personne peut ou non avoir du mal à devenir sénateur en vertu de l'article 14.

Pour vous répondre, je vous dirais que les critères qui s'appliquent pour la nomination des sénateurs ne sont pas les éléments juridiques traités aux articles 14 et 15 de cette loi. Les conditions d'admissibilité à la fonction de sénateur sont énoncées dans la Loi constitutionnelle de 1867.

Je n'en ai pas le texte avec moi mais, si je me rappelle bien de mes cours à la faculté de droit, il y a deux conditions, avoir 35 ans et avoir une propriété d'une valeur de 5 000 \$. C'est tout. Quiconque répond à ces conditions est admissible à devenir sénateur, à mon avis, peu importe s'il a signé un contrat, s'il est dirigeant ou actionnaire d'une société, ou s'il gère d'autres affaires.

Ce que les articles 14 et 15 prévoient, à mon humble avis, c'est comment une personne gère ses affaires une fois qu'elle a été invitée à devenir sénateur. Si la personne, à qui cette fonction est proposée, a fait affaire avec le gouvernement du Canada, ces dispositions, à mon avis, ne la rendent pas inadmissibles au poste; elles signifient simplement qu'elle doit réorganiser ses affaires pour éviter, comme l'indique le titre de ces articles, tout conflit d'intérêts.

La partie de la Loi sur le Parlement du Canada qui comprend les articles 14 et 15 traite précisément de la gestion de l'argent et des biens qui s'y rapportent. Les législateurs auraient pu adopter un point de vue différent. Ils auraient pu empêcher les personnes dans cette situation de voter sur les questions qui les concernent. Ou encore, ils auraient pu affirmer qu'elles risquaient de perdre leur siège au Sénat, ce qui aurait été pas mal contre-productif. Vous n'êtes pas nommé au Sénat pour perdre votre poste. Ce qui est important, dans le cas des articles 14 et 15, c'est d'organiser ses affaires de façon à éviter tout conflit d'intérêts réel ou potentiel.

Je suis presque tenté de dire que les nouveaux sénateurs devraient demander l'avis juridique du légiste du Sénat pour savoir quoi faire. Comme mon collègue l'a dit, les articles 14 et 15 n'ont à peu près jamais été interprétés par les tribunaux. C'est parce que le légiste du Sénat a ou semble avoir fourni aux intéressés des conseils pertinents.

Je voulais attirer votre attention sur la différence qui existe entre l'admissibilité au Sénat et la gestion de ses affaires une fois qu'on a été invité à devenir sénateur.

• (1610)

M. Francis Scarpaleggia: Merci beaucoup. C'était très clair.

J'aimerais revenir sur une de vos explications. Vous semblez laisser entendre que la Loi sur le Parlement du Canada pourrait avoir été rédigée de façon à obliger une personne nommée sénateur à renoncer à cette fonction, si elle ne respecte pas certaines conditions énoncées dans une nouvelle loi sur le Parlement du Canada.

Disons que la Loi sur le Parlement du Canada énonçait une nouvelle condition. Autrement dit, la Loi sur le Parlement du Canada pourrait-elle presque avoir préséance sur les critères d'admissibilité prévus dans la Constitution—peut-être pas avoir préséance sur eux mais les rendre presque sans objet? Pourrait-on dire, oui, vous avez une propriété d'une valeur de 5 000 \$ et vous avez plus de 35 ans, ce qui vous rend admissible à ce poste, mais, comme vous avez travaillé pour une entreprise qui a signé un contrat avec le gouvernement fédéral, vous devez, conformément à la nouvelle Loi sur le Parlement du Canada, renoncer à votre poste?

•(1615)

M. Gregory Tardi: Monsieur le président, je ne me suis peut-être pas exprimé assez clairement là-dessus.

Nous devons convenir que la solution que la Loi sur le Parlement du Canada propose à celui qui doit choisir entre réorganiser ses affaires, voter sur les questions qui le concernent ou renoncer à son poste est celle qui est la moins dérangeante.

M. Francis Scarpaleggia: Vous seriez forcé de réorganiser vos affaires d'une certaine façon et, ensuite, ce serait à vous de décider de renoncer au poste.

M. Gregory Tardi: Il n'est même pas question de renoncer au poste dans ce cas. Dans un sens, c'est entendu.

En général, la disposition semble vouloir interdire qu'on utilise sa situation politique pour effectuer des transactions intéressées, s'enrichir injustement ou quelle que soit la façon de l'exprimer. Une fois que vous devenez sénateur, c'est à vous—peu importe comment vous vous êtes enrichi avant votre nomination—de vous protéger et d'éviter d'entrer en conflit d'intérêts en faisant affaire avec le gouvernement du Canada.

M. Francis Scarpaleggia: Cette condition devrait être assez facile à respecter. Vous pourriez toujours rester actionnaire d'une entreprise qui fait affaire avec le gouvernement, mais vous devriez organiser vos affaires de façon à ne pas communiquer avec les membres de l'entreprise, comme dans une fiducie sans droit de regard. Vous pourriez toujours faire partie du conseil d'administration, et vous retirer quand la question... Donc, tout est public. Ce sont des moyens raisonnables de réagir à la situation.

M. Gregory Tardi: Je crois que oui, monsieur le président.

Le vice-président (M. Pat Martin): D'accord. Je vous ai laissé intervenir assez librement parce que cela s'y prêtait bien. À moins que vous ayez autre chose à dire, j'aurais quelques questions à poser.

L'hon. Diane Marleau: J'aimerais simplement ajouter, si vous me le permettez, que dans l'affaire du maire Wheeler, c'est en fait lui qui signe les contrats pour les municipalités. Un sénateur ne signe pas de contrat avec le gouvernement parce que cela ne fait pas partie de ses fonctions législatives. Le contrat serait signé par Travaux publics et relèverait du ministre des Travaux publics et des fonctionnaires de ce ministère.

Cela ferait-il une différence? Je pose la question parce que, dans l'affaire Wheeler, il s'agit du maire qui est celui qui signe ou qui donne l'autorisation de signer.

M. Richard Denis: Je ne sais pas si ce serait nécessairement différent. Dans l'arrêt Wheeler, les faits ont été rattachés à la disposition telle qu'elle existait, et qui prévoyait que personne ne pouvait être maire s'il avait des intérêts... Ici, la situation est comparable, mais je pense que les comparaisons s'arrêtent là.

L'hon. Diane Marleau: Je me pose la question parce qu'il y a une différence entre être maire d'une municipalité et être sénateur.

Merci.

Le vice-président (M. Pat Martin): Merci.

Les questions évidentes ont été posées. C'est utile. Le comité a convenu, à sa dernière réunion, d'examiner le dossier en deux étapes. Nous vous avons d'abord convoqué pour que vous nous donniez une idée générale de la situation; puis, si nous le jugeons utile, nous allons convoquer le sénateur pour lui poser des questions précises sur ce qu'il détenait et quand, et quel contrôle il peut exercer sur les activités de son entreprise. Je vais essayer de ne pas rentrer là-dedans.

Pour ma gouverne, disons que je possède des actions de Bombardier, ce qui n'est pas le cas. Le gouvernement peut bien acheter un avion de Bombardier pour les forces aériennes, par exemple. Comme sénateur, je ne pense pas que le simple fait de posséder des actions de cette compagnie me placerait en situation de conflit d'intérêts.

M. Richard Denis: Non, pas du tout. Cette situation est prévue à l'alinéa 14(4)a).

Le vice-président (M. Pat Martin): C'est ce que prévoit cette disposition.

M. Richard Denis: Oui : la disposition dit :

14(4) Le présent article ne s'applique pas au sénateur qui, selon le cas...est un actionnaire d'une personne morale et lié par contrat au marché avec le gouvernement fédéral, sauf dans le cas d'exécution de travaux publics...

•(1620)

Le vice-président (M. Pat Martin): D'accord. Cette question est claire; ce n'est pas ce dont nous parlons.

Dans le cas d'un immeuble comme celui du 550 boulevard de la Cité, il pouvait peut-être être nécessaire à la suite de la fusion des Archives nationales et de la Bibliothèque nationale, qui a été décidée par le gouvernement en 2001-2002. C'est exactement à ce moment-là que Paul Massicotte a commencé à construire cet immeuble d'après les plans et devis. Il l'a terminé en 2003 et, par une série de heureux hasards... Construire un édifice pratiquement sur mesure et obtenir que le gouvernement du Canada en devienne le principal locataire à long terme... Comme il est un important bailleur de fonds du Parti libéral, vous comprenez pourquoi les gens commencent à se poser des questions. Être ensuite nommé sénateur... On se demande vraiment si c'est légal, moral et éthique. Voilà des questions auxquelles nous pourrions, j'espère, répondre plus tard.

L'hon. Diane Marleau: Cela ne dépendrait-il pas de la façon dont le contrat a été signé, et de tout le reste? C'est différent. Il ne faisait pas partie du gouvernement à l'époque. Je ne sais pas ce qui s'est passé dans ce cas. Je ne pourrais pas le dire.

Le vice-président (M. Pat Martin): Je pense que... On ne peut pas faire autrement que de se poser des questions quand le nom de M. Massicotte revient fréquemment dans les témoignages de la Commission Gomery, bonté divine. M. Gaudet...

L'hon. Diane Marleau: C'est vrai? Je n'ai pas entendu cela.

Le vice-président (M. Pat Martin): À de très nombreuses reprises. Les gens disent qu'ils ne pouvaient pas recueillir des fonds au Québec pour le Parti libéral parce que M. Massicotte et M. Lalonde avaient déjà toujours tout raflé avant eux. C'est dans ce contexte qu'il est souvent question de lui.

L'hon. Diane Marleau: Je n'ai pas entendu cela.

Le vice-président (M. Pat Martin): Vous pouvez comprendre pourquoi... Je n'ai pas demandé que notre comité examine la question, mais je peux sûrement comprendre pourquoi.

Ma question se rapporte au fait d'être partie à un contrat ou d'y être mêlé. Vous avez essayé de nous l'expliquer, monsieur Denis, dans le cas d'un contrat dans lequel le sénateur peut avoir des intérêts. Jusqu'où peut aller la nature de ces intérêts?

En tant que dirigeant ou premier dirigeant d'une entreprise, j'imagine que vous avez plus d'occasions directes de profiter...

M. Richard Denis: Même cela, monsieur le président, laisse place à une grande part d'interprétation. Pour ce qui est d'être partie à un contrat, il n'y a évidemment pas de problème. Peut-être que les sous-contrats pourraient être inclus, mais je répète que vous devez examiner les faits précis et presque tirer vos propres conclusions. Jusqu'où peut-on aller? Je devrais peut-être examiner les causes plus en détail. Il peut certes y être question de la nature des liens qui peuvent exister entre le contrat et la personne.

Je ne peux pas vous répondre de façon claire à ce sujet, mais c'est une de ces dispositions qui est sujette à interprétation. C'est presque à vous, d'après votre évaluation des faits, de décider si vous jugez que la personne est mêlée à un contrat ou que son intérêt indirect est suffisant. C'est vraiment à vous d'interpréter les faits.

Je peux vous exposer des fondements ou des interprétations juridiques, mais il vient un moment où ce n'est plus de mon ressort, si je puis dire.

Le vice-président (M. Pat Martin): J'ai une question d'ordre technique à vous poser.

Savez-vous si l'amende de 200 \$ par jour a été modifiée? Est-ce qu'elle a été prévue en même temps que la propriété d'une valeur de 5 000 \$?

M. Richard Denis: Dans l'affaire *Kelly v. O'Brien* de 1935, on parlait d'une pénalité de 200 \$ pour chacun des jours au cours desquels le sénateur... Je pense que ces dispositions viennent des autres pays du Commonwealth, et je ne pourrais pas vous dire si la somme est comparable ou si elle a été augmentée.

Nous pourrions faire des recherches là-dessus, mais je pense que ces dispositions ont rarement, voire jamais, été modifiées et qu'elles sont en vigueur depuis longtemps.

Le vice-président (M. Pat Martin): Je trouve qu'une pénalité de 200 \$ par jour n'est pas énorme quand on parle de 100 millions de dollars sur un contrat de 10 ans. On peut presque payer l'amende et poursuivre ses activités comme si de rien n'était, n'est-ce pas? Ce n'est pas très dissuasif pour un important entrepreneur qui va en profiter de toute façon.

• (1625)

M. Richard Denis: Ce n'est pas à moi de le dire.

Le vice-président (M. Pat Martin): Je n'avais pas d'autres questions. Avez-vous d'autres questions à poser, ou pouvons-nous remercier les témoins?

Merci, messieurs Denis et Tardi. Votre témoignage nous a été très utile.

La séance est levée.

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

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

Aussi disponible sur le réseau électronique « Parliamentary Internet Parlementaire » à l'adresse suivante :

Also available on the Parliamentary Internet Parlementaire at the following address:

<http://www.parl.gc.ca>

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part, for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.