



Pour un gouvernement ouvert et responsable

2015

Canada^{*}

Pour un gouvernement ouvert et responsable

2015

Pour un gouvernement ouvert et responsable énonce les principes de base associés au rôle et aux responsabilités des ministres dans le système de gouvernement parlementaire responsable qui est le nôtre. Il traite du fondement de la responsabilité ministérielle, à la fois individuelle et collective, de même que des relations des ministres avec le premier ministre et le Cabinet, de leur portefeuille et du Parlement. Il passe en revue les normes de conduite attendues des ministres et toute une série de questions administratives, procédurales et institutionnelles. Il offre aussi des conseils au personnel exonéré des ministères et de l'information utile aux fonctionnaires et aux Canadiens sur le système de gouvernement canadien. Enfin, pour ce qui en est de la question essentielle du comportement éthique, les ministres doivent connaître à fond la *Loi sur les conflits d'intérêts*.

Catalogage avant publication de Bibliothèque et Archives Canada

Pour un gouvernement ouvert et responsable

Annuel (irrégulier) [2003]-Texte en français et en anglais disposé tête-bêche Titre de la p. de t.
addit: Open and accountable government

Publ. par le Bureau du Conseil privé Publ. aussi en ligne à www.pco-bcp.gc.ca

CP1-11

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada, 2015.

Table des matières

Message à l'intention des ministres	5
Avant-propos	7
I. La responsabilité ministérielle et l'obligation de rendre compte	8
1. La responsabilité ministérielle individuelle	8
2. La responsabilité ministérielle collective	8
3. L'obligation ministérielle de rendre compte	9
II. Les responsabilités de portefeuille et l'appui	10
1. Les attributions	10
2. Les ministres suppléants	10
3. Les secrétaires parlementaire	11
4. L'appui de la fonction publique et du personnel exonéré	12
5. Les organismes centraux	12
III. Les relations des ministres avec le Parlement	13
1. Les fonctions des ministres à la Chambre	13
2. Les comités parlementaires et le rôle des fonctionnaires des ministères	15
IV. Les normes de conduite	16
1. La conduite des ministres	16
2. La <i>Loi sur les conflits d'intérêts</i>	16
3. La <i>Loi sur le lobbying</i>	17
4. Les invitations, les voyages parrainés et les distinctions honorifiques étrangères	17
Annexe A Les lignes directrices en matière d'éthique et d'activités politiques à l'intention des titulaires de charge publique	19
Partie I : Lignes directives en matière d'éthique et de normes de conduite prévues par la loi	19
Partie II : Lignes directrices régissant les activités politiques des titulaires de charge publique	20
Annexe B Les activités de financement et les rapports avec les lobbyistes : pratiques exemplaires à l'intention des ministres et des secrétaires parlementaires	24
Annexe C L'accès à l'information et les questions administratives	27
1. L'accès du public à l'information et la protection des renseignements personnels	27
2. Les documents du Cabinet, les documents institutionnels, les documents ministériels et les documents personnels	28
3. La gestion des finances et des ressources	29
4. La sécurité	30
5. La coordination des voyages ministériels	31
Annexe D Le processus décisionnel du Cabinet	32
1. Les règles fondamentales régissant les travaux du Cabinet	32
2. Le processus décisionnel et les procédures	33
a) Les cadres stratégique et financier	33
b) Le processus	33

3. Le programme législatif	34
4. Le Cabinet et ses comités	34
5. Les décrets	35
6. Les mécanismes financiers	35
7. Traités internationaux	36
Annexe E L'appui aux ministres : le rôle de la fonction publique et du personnel exonéré	38
1. Les sous-ministres	38
2. Les fonctionnaires au sein des ministères	39
3. Le personnel ministériel exonéré	40
4. L'appui à l'obligation ministérielle de rendre compte au Parlement	42
Annexe F Les institutions du gouvernement fédéral : le pouvoir exécutif	44
1. La Couronne, le Gouverneur général et le Conseil privé de la Reine pour le Canada ..	44
2. Les fonctions et les pouvoirs du premier ministre	47
3. Le Conseil des ministres, le Cabinet et le gouverneur en conseil	49
4. Secrétaires parlementaires	50
5. Les ministres et la loi	52
Annexe G Les organismes centraux, les communications et les nominations	57
1. Les organismes centraux	57
a) Le Bureau du Conseil privé	57
b) Le ministère des Finances	57
c) Le Secrétariat du Conseil du Trésor	58
2. Le Cabinet du premier ministre	58
3. Les relations fédérales-provinciales-territoriales	58
4. Les nominations	59
5. La nomination des juges	60
6. Les communications et les annonces publiques	60
Annexe H Les organismes du portefeuille	62
1. Les types d'organismes du portefeuille	62
2. La coordination intégrée du portefeuille	63
3. Les sociétés d'État	64
4. Les tribunaux administratifs	67
5. Les rapports avec les organismes du portefeuille au nom des électeurs	70
Annexe I Code de conduite pour le personnel exonéré des ministres	71
Annexe J Utilisation personnelle et partisane des médias sociaux par les ministres et les secrétaires parlementaires	75



PRIME MINISTER • PREMIER MINISTRE

Message à l'intention des ministres

Notre conseil des ministres est talentueux, diversifié et dévoué, et je sais qu'il exercera le leadership responsable nécessaire pour mettre en œuvre notre plan ambitieux et assurer une saine gouvernance pour la population canadienne.

Notre plan pour un gouvernement ouvert et responsable nous permettra de moderniser le fonctionnement du gouvernement canadien afin qu'il reflète davantage les valeurs et les attentes des Canadiens. Ce plan repose sur une idée simple : un gouvernement ouvert est un bon gouvernement. Si l'on veut que les Canadiens fassent confiance à notre gouvernement, nous devons faire confiance aux Canadiens. Et nous ne pourrons réussir à mettre en œuvre notre plan que si nous gagnons et maintenons cette confiance.

Pour mériter la confiance des Canadiens, nous devons toujours faire preuve d'intégrité. Il ne s'agit pas simplement d'adopter les règles adéquates, ou de voir à ce que l'on observe les exigences techniques de ces règles. En tant que ministres, vous devez, ainsi que votre personnel, respecter les normes les plus élevées d'honnêteté et d'impartialité. En outre, la façon dont vous menez vos devoirs officiels et vos affaires personnelles doit pouvoir résister à l'examen public le plus minutieux. Il s'agit là d'une obligation dont on ne s'acquitte pas simplement en respectant la loi.

La confiance des Canadiens repose également sur le caractère responsable de notre gouvernement. Dans notre système, la forme la plus importante de responsabilisation démocratique est le forum qu'offre le Parlement. Vous devez rendre compte au Parlement quant à l'exercice des attributions qui vous ont été confiées. Vous devez donc être présent au Parlement pour répondre avec honnêteté et exactitude aux questions concernant vos secteurs de responsabilité, prendre des mesures correctrices au besoin afin de résoudre les problèmes qui peuvent survenir dans vos portefeuilles, corriger toute erreur involontaire en répondant au Parlement le plus rapidement possible, et travailler de façon constructive et respectueuse avec vos collègues parlementaires d'autres allégeances politiques.

Nous avons également une responsabilité collective à l'égard des actions du gouvernement. Cela signifie que les ministres doivent être prêts à expliquer et à défendre les politiques et les mesures du gouvernement devant le Parlement, et ce, en tout temps, et que le gouvernement doit s'adresser au Parlement et aux Canadiens d'une seule et même voix. Les ministres doivent donc être en mesure de discuter de façon franche et ouverte au sein du Cabinet, et être assurés que leurs propos resteront confidentiels. Les ministres sont tenus de respecter cette confidentialité en vertu du serment qu'ils ont prêté en tant que conseillers privés.

Vous devez voir à ce que vos ministères soient bien gérés et en toute intégrité, et devez exécuter les responsabilités liées à votre portefeuille avec prudence pour ce qui a trait aux attributions qui vous sont conférées par la loi et les conventions. Dans l'exercice de vos fonctions, vous pouvez compter sur le soutien et sur les conseils professionnels et non partisans de votre sous-ministre et de votre ministère. Vos collaborateurs et vous devez aussi

respecter le caractère impartial de la fonction publique et ne pas faire participer des fonctionnaires à des travaux sortant du cadre de leur rôle.

Pour vous aider à exécuter vos responsabilités et vos autres devoirs, le document *Un gouvernement ouvert et responsable* établit les éléments fondamentaux de notre système de gouvernement responsable, y compris les principes de base de la responsabilité ministérielle individuelle et collective. Vous y trouverez aussi des conseils pratiques sur l'exécution de votre mandat. Je tiens à attirer votre attention sur les sections du Guide que nous avons enrichies pour notre mandat, notamment celle sur l'utilisation non partisane des ressources ministérielles de communication à l'annexe G; le rôle de la Couronne et du gouverneur général ainsi que le rôle du procureur général à l'annexe F; les rôles des ministres dans la gouvernance des sociétés d'État et les conseils à l'intention des ministres qui communiquent avec les entités du portefeuille à l'annexe H; le code de conduite du personnel exonéré à l'annexe I; les conseils sur l'utilisation des médias sociaux à l'annexe J.

Favoriser une culture d'intégrité et de responsabilisation qui nous permettra de gagner et de conserver la confiance des Canadiens nécessitera de notre part à tous une attention constante et un engagement continu tout au long de notre mandat. Ce guide constituera une importante référence alors que nous travaillerons à bâtir un gouvernement ouvert et responsable pour tous les Canadiens.



Justin Trudeau
Premier ministre du Canada

Avant-propos

Le présent guide expose les fonctions et les responsabilités du premier ministre et des ministres. Sont également énoncés les principes clés du gouvernement responsable au Canada. Ces renseignements essentiels aideront le Conseil des ministres dans la gestion individuelle et collective du gouvernement du Canada. Le Guide traite également des fonctions et des responsabilités des secrétaires parlementaires et offre des conseils au personnel exonéré des ministères. Il constitue également un document utile pour les fonctionnaires et la population canadienne en ce qui concerne le système de gouvernement canadien.

Les ministres qui souhaitent obtenir de plus amples renseignements ou des conseils sur le contenu du présent guide peuvent consulter le greffier du Conseil privé ou leur sous-ministre. Ce document a été préparé par le Secrétariat de l'appareil gouvernemental du Bureau du Conseil privé, qui est chargé de seconder le greffier du Conseil privé et les sous-ministres en leur fournissant des conseils sur les questions abordées dans le Guide.

La responsabilité ministérielle et l'obligation de rendre compte

Le premier ministre choisit les ministres de la Couronne, qui, avec lui, constituent le Conseil des ministres. Ces derniers sont nommés à titre amovible par le premier ministre. La politique du gouvernement est arrêtée par le Cabinet. L'ensemble des membres du Conseil des ministres aide le gouvernement à s'acquitter de son mandat.

Les ministres de la Couronne doivent rendre compte au premier ministre et au Parlement à deux égards fondamentaux :

- à titre individuel, pour la manière dont ils exercent les responsabilités propres au portefeuille que leur a confié le premier ministre;
- à titre collectif, pour l'appui qu'ils apportent à l'équipe ministérielle et aux décisions du Cabinet.

La responsabilité ministérielle individuelle et collective est un principe essentiel qui guide l'action du gouvernement de Cabinet au Canada, et elle est au cœur des normes de conduite des ministres¹.

1. La responsabilité ministérielle individuelle

Les ministres rendent des comptes au premier ministre : tous sont nommés par le gouverneur général sur recommandation du premier ministre qui peut demander leur démission en tout temps.

Les ministres rendent aussi des comptes au Parlement. La plupart des responsabilités des ministres leur sont confiées par le Parlement au moyen des lois qu'il adopte et qui énoncent les pouvoirs, attributions et fonctions établissant leur obligation individuelle de rendre des comptes. Outre les pouvoirs, attributions et fonctions qui leur sont conférés par le Parlement, les ministres peuvent exercer certains pouvoirs en vertu de la common law et se voir confier d'autres responsabilités par le premier ministre. Les ministres sont tenus de rendre compte au Parlement de l'exercice de tous les pouvoirs qui leur sont conférés par la loi ou autrement.

2. La responsabilité ministérielle collective

Tous les membres du Conseil des ministres partagent la responsabilité collective d'exécuter le programme gouvernemental arrêté par le Cabinet. Ils sont donc appelés à collaborer étroitement avec leurs collègues du Cabinet. Ce principe est à la base même de la convention constitutionnelle dite de la solidarité ministérielle.

¹ Voir *La responsabilité constitutionnelle*, Bureau du Conseil privé, 1993, pour de plus amples détails.

Les politiques présentées au Parlement et au public doivent être arrêtées d'un commun accord par l'ensemble du Cabinet. Les ministres ne peuvent se dissocier des décisions prises par le Cabinet ou leurs collègues du Conseil des ministres ni les désavouer, à moins de démissionner du Conseil des ministres.

La solidarité ministérielle est renforcée par le serment de conseiller privé, qui oblige les ministres à exprimer leur opinion lors de la prise des décisions et à respecter rigoureusement la confidentialité du processus décisionnel du Cabinet.

Le processus décisionnel du Cabinet est un mécanisme important pour la cohérence générale et la coordination des politiques gouvernementales. Les ministres peuvent avoir des responsabilités qui se recoupent ou qui ont des incidences sur celles d'autres ministres. La complexité de plus en plus grande des enjeux abordés fait en sorte que les politiques et les programmes doivent être examinés les uns par rapport aux autres. Les ministres ont en outre la responsabilité de faire valoir les points de vue et les intérêts différents de leur région respective, qui transcendent inévitablement la répartition entre les ministères. Les ministres doivent travailler en étroite collaboration afin que leurs objectifs soient pris en considération dans le contexte global du programme gouvernemental.

3. L'obligation ministérielle de rendre compte

Les ministres doivent rendre compte au Parlement de l'exercice des attributions qui leur sont conférées par la loi ou autrement. Ils doivent être présents au Parlement pour répondre aux questions concernant l'exercice de leurs responsabilités, y compris la manière dont les deniers publics ont été dépensés, et en rendre compte. La question de savoir si un ministre s'est acquitté de ses responsabilités de façon appropriée est une affaire de jugement politique de la part du Parlement. Le premier ministre a la prérogative de réaffirmer son appui au ministre en cause ou de lui demander de démissionner.

Pour le principe de responsabilité gouvernementale, il est essentiel que tout organisme de l'exécutif relève d'un ministre qui rend des comptes au Parlement au nom de cet organisme : en effet, un ministre rend compte au Parlement du bon fonctionnement de son ministère et de tous les organismes que chapeaute son portefeuille.

En ce qui a trait aux organismes, les ministres remplissent leur obligation de rendre des comptes en s'acquittant de leurs responsabilités avec la diligence et la compétence qui s'imposent. La définition d'une supervision ministérielle adéquate dépend de la nature de l'organisme et du rôle du ministre. Dans le cas des organismes autonomes, où un administrateur général ou un organe dirigeant détient la plupart des attributions, la participation du ministre sera d'ordre général, par exemple la nomination (ou la recommandation) de candidats, l'approbation de plans généraux ou l'examen de changements nécessaires à la loi-cadre.

Le principe de responsabilité ministérielle envers le Parlement ne signifie pas que le ministre est présumé connaître en détail tout ce qui se déroule au sein de son ministère ou de son portefeuille ni qu'il doive nécessairement accepter la responsabilité personnelle pour tout ce qui s'y passe. Par contre, il exige que le ministre soit présent au Parlement lorsqu'on y aborde ce qui touche aux organismes dont il a la responsabilité et qu'il réponde aux questions. Ce principe exige également que le ministre prenne les mesures qui s'imposent pour régler les problèmes, ce qui correspond au rôle du ministre en ce qui a trait aux organismes en question. Il est important que le ministre connaisse et respecte les paramètres de ses responsabilités envers les organismes autonomes.

II

Les responsabilités de portefeuille et l'appui

Lorsqu'il est nommé à la tête d'un portefeuille, le ministre se voit conférer par la loi diverses attributions, et le premier ministre peut lui confier un large éventail de responsabilités additionnelles. Les ministres sont secondés par un sous-ministre et par les fonctionnaires de leur ministère dans l'exercice des pouvoirs que leur confère le Parlement et dans la mise en œuvre des décisions du Cabinet. On leur fournit en outre les ressources nécessaires pour engager personnellement du personnel exonéré² qui les aide à s'acquitter de leurs responsabilités officielles en leur fournissant les analyses, les conseils et le soutien d'ordre politique que la fonction publique ne peut pas leur offrir.

De par son rôle de chef du gouvernement, le premier ministre est responsable de la bonne marche de l'ensemble du gouvernement. Appelé souvent à répondre des activités de tous les ministères et organismes devant la Chambre des communes, il lui arrive de s'engager dans des dossiers qui relèvent de certains ministres.

Le présent chapitre décrit le cadre et la gestion des portefeuilles ministériels ainsi que les ressources de la fonction publique qui sont mises à la disposition des ministres.

1. Les attributions

Les lois constitutives des ministères confèrent des attributions aux ministres qui sont à leur tête. Bon nombre des pouvoirs d'un ministre sont normalement exercés en leur nom par les sous-ministres et les fonctionnaires auxquels ils sont parfois officiellement délégués. Les ministres sont individuellement responsables, envers le Parlement et envers le premier ministre, de leurs propres actes et de ceux de leur ministère, y compris des actes de tous les fonctionnaires qui relèvent d'eux. Les responsabilités de portefeuille d'un ministre peuvent s'étendre à diverses entités indépendantes, comme des organismes, des tribunaux et des sociétés d'État. Dans de tels cas, les lois habilitantes peuvent directement investir l'administrateur général ou un organe tel qu'un conseil ou une commission de certaines attributions, mais le ministre conservera dans la plupart des cas celles qui sont résiduelles. Par ailleurs, les relations des ministres avec ces entités doivent respecter les limites de leurs autorisations légales. L'annexe H intitulée *Les organismes du portefeuille* porte sur le rôle des ministres par rapport à ces entités.

Le premier ministre peut confier des responsabilités supplémentaires à un ministre, au moyen d'un décret en conseil³ ou d'une désignation effectuée par lui. Les responsabilités ministérielles peuvent donc englober une vaste gamme d'activités, dont certaines découlent d'une loi et d'autres, de directives particulières du premier ministre.

2. Les ministres suppléants

Le premier ministre dresse une liste permanente de ministres suppléants et substituts qui assument des responsabilités supplémentaires lorsque leurs collègues sont incapables de

² Voir l'annexe E sur le personnel exonéré.

³ Voir à l'annexe D, la section 5 sur les décrets.

remplir leurs fonctions. Cette liste est officialisée dans un procès-verbal du Conseil. Le premier ministre peut suppléer tout ministre, mais il le fait seulement, en règle générale, lorsque ni le ministre suppléant ni son substitut ne sont disponibles.

Les ministres qui agissent au nom d'un collègue qui n'est pas en mesure d'exercer ses fonctions peuvent exercer les pleins pouvoirs de ce dernier, mais il leur est conseillé de ne prendre aucune décision majeure en l'absence temporaire du titulaire. En cas d'urgence, ils consultent habituellement le ministre, le premier ministre ou d'autres collègues du Cabinet, selon le cas.

3. Les secrétaires parlementaires

Choisis par le premier ministre, les secrétaires parlementaires sont chargés d'aider les ministres. Ils constituent une ressource clé dans les portefeuilles. Les secrétaires parlementaires ne font pas partie du Conseil des ministres. Ils s'acquittent de leurs responsabilités en se conformant aux cadres de politique et de programme établis par le ministre. Ils peuvent en outre être appelés à prêter main-forte à d'autres ministres du portefeuille. Les secrétaires parlementaires trouveront de plus amples renseignements dans le *Guide à l'intention des secrétaires parlementaires*, disponible auprès du Bureau du Conseil privé.

Il incombe généralement aux secrétaires parlementaires d'aider le ministre à s'acquitter de certaines de ses responsabilités parlementaires, publiques et ministérielles.

En ce qui concerne les responsabilités parlementaires et publiques des ministres, les secrétaires parlementaires constituent un lien essentiel entre les ministres et le Parlement. Ils aident les ministres à demeurer en contact avec les sénateurs et d'autres membres de la Chambre des communes, de façon à promouvoir l'efficacité du processus décisionnel du Parlement et à contribuer à l'avancement ou à la gestion du programme législatif. Ils assurent une liaison essentielle au sein du caucus, et dans l'ensemble de la Chambre des communes et de ses comités.

Dans ceux-ci, les secrétaires parlementaires peuvent aider à diffuser l'information en provenance des ministères et peuvent être appelés à planifier, de concert avec les présidents de comités, la comparution de ministres et de fonctionnaires. Ils sont censés faciliter la comparution de représentants des ministères en faisant valoir les points de vue du ministre et en tentant de régler les questions politiques qui peuvent surgir. En ce qui a trait aux initiatives parlementaires, les secrétaires parlementaires constituent le lien entre les parlementaires et le ministre. Ils peuvent également aider à l'interaction avec les ministères dans l'élaboration des initiatives parlementaires que le gouvernement choisit d'appuyer. En l'absence du ministre, les secrétaires parlementaires peuvent aussi être appelés à intervenir à la période des questions, quoiqu'il revienne davantage au ministre suppléant de répondre aux questions particulièrement délicates. Le Règlement de la Chambre des communes stipule que les secrétaires parlementaires ne peuvent parrainer une affaire émanant des députés.

Les ministres peuvent déléguer aux secrétaires parlementaires des tâches précises à l'égard de l'élaboration d'un projet de politique. Toutefois, le ministre demeure globalement responsable et comptable, en ce qui concerne notamment la gestion des fonctionnaires et des ressources du ministère. Il conserve aussi le pouvoir de prendre des mesures ministérielles.

4. L'appui de la fonction publique et du personnel exonéré

Dans le cadre de l'exécution de leurs responsabilités ministérielles, les ministres sont appuyés par deux types d'employés distincts, dont les rôles sont complémentaires :

- les fonctionnaires, qui relèvent des sous-ministres selon un axe hiérarchique clair, donnent aux ministres des conseils professionnels et non partisans sur les politiques et accomplissent les activités du Ministère par l'exercice de pouvoirs légaux émanant des ministres;
- le personnel ministériel « politique » ou « exonéré » fournit des conseils portant sur les aspects politiques des fonctions des ministres, mais n'intervient pas dans les activités des ministères.

Les rôles et les responsabilités des sous-ministres et d'autres fonctionnaires, ainsi que ceux du personnel exonéré, pour appuyer les ministres sont abordés à l'annexe E intitulée *L'appui offert aux ministres : le rôle de la fonction publique et du personnel exonéré*.

5. Les organismes centraux

Le travail du premier ministre et du Cabinet est appuyé par plusieurs organismes centraux, c'est-à-dire le Bureau du Conseil privé, le ministère des Finances et le Secrétariat du Conseil du Trésor, qui favorisent la consultation et la coordination dans l'ensemble du gouvernement. Le premier ministre, qui est également soutenu par le Cabinet du premier ministre, s'attend à ce que les ministres et leurs ministères collaborent étroitement avec tous les organismes centraux pour établir un programme général appuyé par le Cabinet. Le rôle des organismes centraux est traité plus en détail à l'annexe G.

III

Les relations des ministres avec le Parlement

Dans notre système de gouvernement, le Parlement est le pouvoir législatif et l'institution suprême de reddition de compte démocratique. L'obligation des ministres de rendre compte de façon claire au Parlement est un élément fondamental du gouvernement responsable⁴. Elle exige des ministres de fournir au Parlement les renseignements dont ce dernier a besoin pour s'acquitter de son rôle en matière de législation, approuver l'affectation des fonds et tenir le gouvernement responsable de ses actes. Le premier ministre s'attend à ce que les ministres démontrent du respect et de l'appui envers la procédure parlementaire. Il veut également que les ministres fassent tout le nécessaire pour que le Parlement et ses comités soient au fait des priorités de politique, des plans de dépenses et des impératifs de gestion des ministères, par exemple en se présentant devant les comités parlementaires, au besoin. Il s'attend à ce que les ministres sondent les parlementaires et les comités sur les plans et priorités futurs, et prennent le temps de consulter et de mobiliser leurs collègues au Parlement, afin d'obtenir leur appui.

Selon la convention du gouvernement responsable, les ministres exercent le pouvoir exécutif en autant qu'ils ont la confiance du Parlement (plus précisément de la Chambre des communes, à titre de « chambre de confiance »), laquelle requiert qu'ils lui rendent compte de leurs actes et de ceux des fonctionnaires qui relèvent d'eux.

L'examen des dépenses par le Parlement est un élément clé de cette obligation. La *Loi constitutionnelle de 1867* énonce les principes de la souveraineté du Parlement concernant la perception et l'affectation des fonds publics. Autrement dit, le gouvernement ne peut percevoir et dépenser des fonds qu'avec l'autorisation du Parlement. Les ministres doivent se tenir prêts à répondre aux questions sur les dépenses dont ils sont responsables, en particulier quand le Parlement procède à l'examen de celles-ci.

1. Les fonctions des ministres à la Chambre

Le premier ministre s'attend à ce que les ministres accordent une très haute priorité à leurs fonctions à la Chambre. Celles-ci englobent les activités suivantes :

- *Présence quotidienne à la période des questions.* Toute absence doit être autorisée d'avance par le Cabinet du premier ministre avant la prise d'autres engagements. Si un ministre doit s'absenter, un autre ministre ou un secrétaire parlementaire est désigné pour répondre en son nom.
- *Présence.* La présence à d'autres moments déterminés est requise, selon le calendrier des périodes de service obligatoire établi par le whip en chef du gouvernement. C'est au ministre lui-même qu'il appartient de prendre les dispositions nécessaires pour se faire remplacer s'il doit s'absenter et d'en informer le leader du gouvernement à la Chambre des communes ainsi que le whip en chef du gouvernement.

⁴ Voir au chapitre 1 et à l'annexe F pour des renseignements supplémentaires sur le gouvernement responsable.

- *Projets de loi.* Le premier ministre s'attend à ce que les ministres pilotent leurs propres projets de loi à la Chambre et comparaissent devant les comités parlementaires de la Chambre et du Sénat, au besoin. Pour mener à bien son programme législatif, le gouvernement exigera que tous les députés du gouvernement appuient la position du gouvernement dans le cas des votes de confiance, qui incluent des questions d'importance fondamentale pour le gouvernement, le budget principal et les budgets supplémentaires des dépenses, le budget, les promesses électorales, et les mesures touchant nos valeurs communes et les protections garanties par la *Charte canadienne des droits et libertés*.
- *Initiatives parlementaires.* Il incombe aux ministres d'engager avec les initiatives parlementaires des députés et les projets de loi d'intérêt public émanant du Sénat relevant de leur portefeuille, de concert avec le leader du gouvernement à la Chambre des communes.
- *Relations avec les comités.* On s'attend à ce que les ministres proposent l'examen des projets de politique et de loi afin de permettre une discussion éclairée aux comités parlementaires. Les ministres devront s'assurer en priorité d'établir de bonnes relations avec les présidents et les membres des comités et de soutenir leur travail. Cela comprend, au besoin, les comparutions devant les comités.
- *Relations avec les parlementaires et avec le caucus du gouvernement.* En plus de maintenir de saines relations et des canaux de communication avec tous les parlementaires, les ministres devraient s'attarder aux relations avec les membres du caucus du gouvernement. Il est important qu'ils maintiennent un franc dialogue avec les membres des comités parlementaires qui traitent de questions relevant de leur compétence. Les ministres doivent également consulter le caucus dès que possible au sujet des propositions de politiques et de dépenses.
- *Autres fonctions à la Chambre.* Le leader du gouvernement à la Chambre des communes attribue et coordonne les autres fonctions des ministres à la Chambre, comme la responsabilité des réponses du gouvernement aux motions présentées les jours réservés à l'opposition. Le whip en chef du gouvernement est chargé d'assurer la participation aux votes.

Les relations des ministres avec le Parlement et leurs fonctions à la Chambre sont très exigeantes et nécessitent un soutien important, particulièrement lors de la période des questions et des travaux des comités. Que ce soit dans leur conduite quotidienne ou à long terme, elles doivent être soigneusement coordonnées avec le premier ministre, le leader du gouvernement à la Chambre et le whip en chef du gouvernement. En conséquence, les ministres confient normalement à un membre supérieur de leur personnel exonéré le soin de les appuyer dans leurs relations avec le Parlement. Cette personne veille au maintien de la liaison avec les bureaux du whip en chef du gouvernement et du leader du gouvernement à la Chambre des communes concernant les travaux de la Chambre et du Sénat; elle agit comme point de contact clé pour l'obtention de renseignements auprès du personnel du ministère en vue de la période des questions. On s'attend à ce que les ministres secondés par un secrétaire parlementaire fassent pleinement appel à ces précieuses ressources pour les appuyer en Chambre et devant les comités.

Dans le cadre de leur obligation de rendre compte à la Chambre des communes, les ministres sont tenus de répondre aux questions parlementaires qui relèvent de leurs attributions

et de s'empresse de corriger toute erreur commise. On ne peut référer une question parlementaire à un ancien ministre au sujet d'activités ou de politiques relatives à un portefeuille dont il n'a plus la responsabilité. Les ministres en poste doivent rendre compte à la Chambre des mesures prises pour corriger les problèmes qui ont pu se produire avant leur nomination. Les ministres sont responsables de l'exactitude et de l'exhaustivité des réponses qu'ils fournissent aux questions écrites. Le leader du gouvernement à la Chambre des communes assure la coordination du dépôt des réponses aux questions écrites, et établit le calendrier des réponses des ministres.

Dans le cas des organismes autonomes, pour lesquels les ministres n'ont pas la responsabilité directe d'aborder des questions soulevées par le Parlement, ils doivent néanmoins communiquer au Parlement l'information et les explications nécessaires et exercer leur pouvoir, au besoin, pour s'assurer que l'organisme non ministériel concerné aborde ces questions.

2. Les comités parlementaires et le rôle des fonctionnaires des ministères

Même si les fonctionnaires ne partagent pas la responsabilité constitutionnelle des ministres envers le Parlement, ils appuient les ministres dans le cadre de cette dernière, notamment en comparissant devant des comités parlementaires pour répondre à des questions au nom de leurs ministres ou pour donner des renseignements que l'on ne peut demander aux ministres de fournir personnellement. Les principes régissant la comparution de fonctionnaires devant les comités parlementaires sont abordés à l'annexe E.

IV

Les normes de conduite

Offrir aux Canadiens un gouvernement pleinement responsable constitue un objectif central du gouvernement. Le premier ministre exige que les ministres et les secrétaires parlementaires respectent les normes de conduite les plus strictes qui soient dans toutes leurs actions, y compris celles qui ne sont pas directement liées à l'exercice de leurs fonctions officielles. On s'attend donc à ce que les ministres et les secrétaires parlementaires suivent en tout temps les normes de conduite exposées ci-après, qu'ils agissent en tant que ministre, secrétaire parlementaire, député ou simple citoyen. Le présent chapitre décrit les secteurs clés à l'égard desquels le gouvernement a fixé des normes de conduite applicables aux ministres et aux secrétaires parlementaires.

1. La conduite des ministres

Les ministres et les secrétaires parlementaires doivent agir avec honnêteté et respecter les normes d'éthique les plus élevées qui soient afin de maintenir et de rehausser la confiance du public dans l'intégrité et l'impartialité du gouvernement. À titre de titulaires de charge publique, les ministres et les secrétaires parlementaires sont assujettis aux exigences de la partie I des *Lignes directrices en matière d'éthique et d'activités politiques à l'intention des titulaires de charge publique* énoncées à l'annexe A, de même qu'aux pratiques exemplaires liées aux activités de financement et aux rapports avec les lobbyistes, décrites à l'annexe B. En outre, ils sont tenus de s'acquitter de leurs fonctions officielles et de mener leurs affaires personnelles d'une manière qui puisse résister à l'examen public le plus rigoureux. Cette obligation ne se limite pas à la simple observation de la loi.

2. La Loi sur les conflits d'intérêts

Les ministres, les secrétaires parlementaires et leur personnel sont assujettis à la *Loi sur les conflits d'intérêts*⁵. Dans le cadre de leurs fonctions de députés, ils sont aussi assujettis au *Code régissant les conflits d'intérêts des députés de la Chambre des communes*.

La *Loi sur les conflits d'intérêts* établit un régime législatif rigoureux pour tous les titulaires de charge publique, y compris les ministres, les secrétaires parlementaires et leur personnel. L'administration de ce régime relève du Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique.

Le commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique administre la *Loi sur les conflits d'intérêts* ainsi que le *Code régissant les conflits d'intérêts des députés de la Chambre des communes*, enquête sur les allégations relatives aux conflits d'intérêts, applique les mesures de conformité et informe les ministres et les secrétaires parlementaires de leurs responsabilités en vertu de la *Loi* et du *Code*. La *Loi sur les conflits d'intérêts* s'applique aux ministres, à leur personnel exonéré, aux secrétaires parlementaires et aux personnes nommées par décret, et

⁵ On peut se procurer la Loi auprès du Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique, des sous-ministres ou du Bureau du Conseil privé.

certaines de ses dispositions s'appliquent aux membres de leur famille. La *Loi* ne s'applique pas aux sénateurs et aux députés qui ne font pas partie du gouvernement.

Le premier ministre s'attend à ce que les ministres et les secrétaires parlementaires se conforment aux dispositions de la *Loi sur les conflits d'intérêts*, laquelle établit des mécanismes pour définir et éviter les conflits d'intérêts, et, entre autres mesures :

- les oblige, ainsi que leur conjoint ou conjointe et leurs enfants à charge, à présenter au commissaire aux conflits d'intérêt et à l'éthique un rapport confidentiel énumérant leurs biens, leurs dettes et leurs activités passées et présentes;
- énonce des règles relatives aux biens pouvant être gérés directement et précise comment, le cas échéant, il faut s'en départir;
- établit des limites concernant les activités extérieures, l'acceptation de cadeaux, d'invitations à des activités spéciales et de marques d'hospitalité, et les activités de l'après-mandat;
- met en place un mécanisme de récusation pour aider les ministres à éviter les conflits d'intérêts dans l'exercice de leurs fonctions officielles.

En respectant la *Loi sur les conflits d'intérêts* de même que les lignes directrices en matière d'éthique qui se trouvent à l'annexe A, ainsi que les pratiques exemplaires liées aux activités de financement et aux rapports avec les lobbyistes décrites à l'annexe B, les ministres et les secrétaires parlementaires rehausseront la confiance dans notre système de gouvernement.

Les ministres et les secrétaires parlementaires doivent également répondre devant la Chambre des communes en tant que députés du respect des dispositions du *Code régissant les conflits d'intérêts des députés de la Chambre des communes*.

3. La Loi sur le lobbying

En vertu de la *Loi sur le lobbying*, il est interdit aux ministres et aux secrétaires parlementaires (ainsi qu'aux autres membres de la Chambre des communes et du Sénat et aux hauts fonctionnaires) de faire du lobbying contre rémunération auprès du gouvernement fédéral pendant cinq ans après qu'ils aient quitté leur poste. Ces dispositions, ainsi que les exigences de la loi relatives à l'enregistrement des lobbyistes, sont administrées par le commissaire au lobbying.

Le commissaire au lobbying peut demander aux titulaires de charge publique désignés, y compris les ministres et les secrétaires parlementaires, de vérifier des renseignements sur les communications aux fins de lobbying enregistrés par les lobbyistes. Pour ce faire, ils doivent utiliser le plus possible les documents courants.

4. Les invitations, les voyages parrainés et les distinctions honorifiques étrangères

Les ministres sont souvent invités à participer à divers événements ou activités au niveau des collectivités, à préfacer des publications, à rencontrer différentes personnes et à voyager à l'étranger. Ils doivent être conscients que certaines invitations peuvent provenir de

personnes ou de groupes qui peuvent avoir des liens avec des organisations terroristes, criminelles ou violentes ou avec des régimes politiques peu recommandables.

Les ministres doivent faire preuve d'un discernement constant et s'assurer de la bonne foi des personnes avec lesquelles ils traitent. En cas de doute quant à certaines invitations, ils doivent s'adresser au directeur exécutif des Opérations de sécurité du Bureau du Conseil privé. Le directeur exécutif fera enquête, offrira un avis général au ministre et, au besoin, organisera une séance d'information.

Les ministres et les secrétaires parlementaires ne doivent en aucun cas accepter les offres de voyage parrainé, c'est-à-dire les voyages dont les frais ne sont pas remboursés par le Trésor ou par la personne elle-même, son parti politique, une association interparlementaire ou un groupe d'amitié reconnu par la Chambre des communes. Cela comprend tous les déplacements 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 aux conflits d'intérêts et à l'éthique et à la condition de le divulguer publiquement. En ce qui concerne les marques d'hospitalité, ils doivent s'en tenir strictement à la *Loi sur les conflits d'intérêts*.

D'après une politique gouvernementale établie de longue date, les ministres et les secrétaires parlementaires ne doivent ni chercher à obtenir ni accepter, personnellement ou pour le compte d'un collègue, une décoration ou distinction étrangère sans l'approbation du premier ministre.

Annexe A

Les lignes directrices en matière d'éthique et d'activités politiques à l'intention des titulaires de charge publique⁶

Partie I : Lignes directives en matière d'éthique et normes de conduite prévues par la loi

Les lignes directrices suivantes s'appliquent à tous les titulaires de charge publique :

Normes en matière d'éthique : Le titulaire d'une charge publique agira avec honnêteté ainsi que selon des normes supérieures en matière d'éthique de façon à préserver et à faire croître la confiance du public dans l'intégrité, l'objectivité et l'impartialité du gouvernement.

Examen public : Le titulaire d'une charge publique doit exercer ses fonctions officielles et organiser ses affaires personnelles d'une manière si irréprochable qu'elle puisse résister à l'examen public le plus minutieux; pour s'acquitter de cette obligation, il ne lui suffit pas simplement d'observer la loi.

Prise de décision : Le titulaire d'une charge publique doit, dans l'exercice de ses fonctions officielles, prendre toute décision dans l'intérêt public tout en considérant le bien-fondé de chaque cas.

Biens du gouvernement : Il est interdit au titulaire d'une charge publique d'utiliser directement ou indirectement les biens du gouvernement, y compris les biens loués, ou d'en permettre l'usage à des fins autres que les activités officiellement approuvées. Les locaux, les pièces d'équipement et le matériel appartenant au gouvernement ne doivent en aucun cas être utilisés pour des activités politiques.

Exigences de la loi

Les titulaires de charge publique sont assujettis aux exigences de la *Loi sur les conflits d'intérêts* conformément à la partie IV intitulée *Les normes de conduite*. De nombreux titulaires de charge publique sont également assujettis à la période de restriction d'après-mandat de cinq ans concernant le lobbying en vertu de la *Loi sur le lobbying*.

Application

Le respect de ces lignes directrices est une modalité de nomination. Avant leur nomination, les titulaires de charge publique doivent s'engager à respecter ces lignes directrices.

⁶ « Titulaire de charge publique » s'entend de toute personne visée par la définition de cette expression au sens de la Loi sur les conflits d'intérêts, ce qui comprend les ministres, les secrétaires parlementaires, les membres du personnel ministériel et les conseillers ministériels ainsi que la plupart des personnes nommées par le gouverneur en conseil (sauf les exceptions particulières mentionnées dans la Loi), et les personnes nommées par le ministre sur approbation du gouverneur en conseil.

Partie II : Lignes directrices régissant les activités politiques des titulaires de charge publique

Il est à noter que les présentes lignes directrices ne s'appliquent pas aux titulaires de charge publique dont le rôle et les fonctions sont nécessairement de nature politique ou partisane, c'est-à-dire, les ministres, les secrétaires parlementaires ainsi que leur personnel. Toutefois, les activités politiques du personnel exonéré demeurent assujetties aux directives du Conseil du Trésor intitulées Politiques à l'intention des cabinets de ministres, et les activités politiques du personnel de la Chambre des communes sont assujetties aux règlements administratifs établis par le Bureau de régie interne.

Contexte

Les titulaires de charge publique ont des fonctions publiques importantes, et l'on s'attend à ce que leur comportement soit digne de la confiance qui a été placée en eux. Les éléments fondamentaux de cette obligation sont énoncés à la partie 1 de la présente annexe. Les titulaires de charge publique sont en outre tenus de respecter les dispositions applicables de la *Loi sur les conflits d'intérêts* et de la *Loi sur le lobbying*.

Les titulaires de charge publique doivent en outre s'assurer que leurs activités politiques respectent l'obligation qu'ils ont de s'acquitter de leurs responsabilités d'une manière non partisane, afin de veiller à préserver et à accroître la confiance du public à l'égard de l'intégrité et de l'impartialité du gouvernement.

Toute mesure jugée nécessaire pour s'assurer que la population continue d'avoir confiance en la capacité des titulaires de charge publique de s'acquitter de leurs obligations avec intégrité et de manière impartiale doit respecter les droits démocratiques garantis en vertu de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Les présentes lignes directrices visent à aider les titulaires de charge publique à déterminer si les activités politiques qu'ils envisagent de mener sont compatibles avec les obligations de leurs charges publiques. Elles reposent sur un principe général : le titulaire d'une charge publique ne doit pas participer à des activités politiques qui sont perçues ou pourraient raisonnablement être perçues comme étant incompatibles avec ses fonctions publiques ou comme pouvant nuire à sa capacité d'exercer ses fonctions de manière politiquement impartiale, ou encore qui pourraient jeter le doute sur l'intégrité ou l'impartialité de sa charge.

Les titulaires de charge publique exercent des fonctions très diversifiées et ont des antécédents très variés. Il est donc impossible d'établir un ensemble de règles définitives ou contraignantes pouvant s'appliquer à tous les titulaires, en toute circonstance. Dans tous les cas, les titulaires de charge publique doivent s'appuyer sur le principe général et les facteurs déterminants énoncés ci-dessous.

Un titulaire de charge publique a l'obligation de prendre en considération les présentes lignes directrices avant de s'adonner à une activité politique et, dans le doute, de s'en abstenir.

Voici quelques exemples d'activités politiques visées par les présentes lignes directrices :

- verser des contributions à un parti politique, un candidat ou une course à la direction, de tout ordre de gouvernement, dans les limites établies par la loi;
- adhérer à un parti politique, peu importe l'ordre de gouvernement au Canada;

- solliciter la candidature ou se porter candidat à une élection, peu importe l'ordre de gouvernement au Canada;
- recueillir des fonds à des fins politiques;
- diriger une campagne politique ou faire campagne personnellement en faveur d'un candidat;
- afficher personnellement du matériel de campagne;
- assister à des rassemblements partisans ou autres parrainés par un parti politique en particulier, par un ministre, un député, ou un sénateur lorsque de tels rassemblements sont exclusivement ou principalement à caractère politique ou partisan;
- exprimer des opinions partisans en public lorsque cela pourrait raisonnablement être perçu comme étant incompatible avec les fonctions publiques du titulaire ou nuire à la capacité d'exercer ces fonctions.

Ne constitue pas une activité politique le fait d'assister aux assemblées multipartites des candidats, pour pouvoir exercer son droit de vote de façon éclairée ou le fait d'exprimer des opinions partisans en privé. Par ailleurs, les titulaires de charge publique ont, dans tous les cas, le droit de voter.

Principe général

Le titulaire d'une charge publique ne doit pas participer à des activités politiques qui sont perçues ou pourraient raisonnablement être perçues comme étant incompatibles avec ses fonctions publiques ou comme pouvant nuire à sa capacité d'exercer ses fonctions de manière politiquement impartiale, ou encore qui pourraient jeter le doute sur l'intégrité ou l'impartialité de sa charge.

Facteurs déterminants

Pour déterminer si le principe général s'applique dans une situation donnée, le titulaire d'une charge publique doit s'appuyer sur les facteurs déterminants suivants :

- La nature de l'organisation. Lorsqu'il s'agit d'un organisme à caractère quasi judiciaire, la norme à appliquer doit être beaucoup plus rigoureuse.
- La nature des fonctions du titulaire de charge publique, notamment :
 - le niveau d'autorité au sein de l'organisation;
 - le degré d'influence sur les autres;
 - le degré et le type de pouvoir discrétionnaire dont le titulaire dispose;
 - le type et le niveau de participation à l'élaboration des politiques;
 - la relation ou le lien entre les fonctions publiques du titulaire et le type d'activité politique à laquelle il entend se livrer;

- la période sur laquelle s'étendent les fonctions (temps plein ou temps partiel);
- le degré de visibilité et d'importance des fonctions;
- les répercussions des fonctions sur la population.
- La nature de l'activité politique envisagée, notamment :
 - son importance ou sa visibilité;
 - son caractère actif ou passif.
- Le devoir de loyauté à l'égard du gouvernement du Canada.

Cas particuliers

1. Personnes nommées par le gouverneur en conseil à des postes quasi judiciaires, à temps plein ou à temps partiel

En raison de la nature de leurs fonctions, les membres d'organismes quasi judiciaires sont astreints à une norme beaucoup plus exigeante et doivent généralement éviter de s'adonner à quelque activité politique que ce soit.

2. Administrateurs généraux, sous-ministres, premiers dirigeants et titulaires de postes assimilés

Les administrateurs généraux visés par la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* sont assujettis à l'article 117 de cette loi, selon lequel :

« Les administrateurs généraux ne peuvent se livrer à aucune activité politique, à l'exception du vote dans le cadre d'une élection. »

Les présentes lignes directrices imposent une interdiction similaire à tous les administrateurs généraux, sous-ministres, sous-ministres délégués, administrateurs généraux délégués et titulaires de postes assimilés, y compris les administrateurs généraux et premiers dirigeants de sociétés d'État lorsqu'ils sont nommés par le gouverneur en conseil ou dont la nomination est approuvée par le gouverneur en conseil, qu'ils soient assujettis ou non à la partie 7 ou à l'article 117 de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*. Ces personnes doivent limiter leurs activités politiques à voter aux élections fédérales, peu importe l'ordre de gouvernement au Canada.

Personnes assujetties à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*

Toute question relative aux activités politiques de tout titulaire de charge publique nommé en vertu de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* ou assujetti aux dispositions de cette loi relève de la compétence exclusive de la Commission de la fonction publique. Ce groupe de personnes comprend les administrateurs généraux, les sous-ministres, les sous-ministres délégués, les administrateurs généraux délégués, les premiers dirigeants ou titulaires de postes assimilés qui sont assujettis soit à la partie 7, soit à l'article 117 de la *Loi*, de même que les conseillers spéciaux d'un ministre nommés en vertu du paragraphe 127.1(1) de la *Loi*. La Commission de la fonction publique peut faire enquête au sujet d'allégations à l'endroit des titulaires de charge publique susmentionnés d'avoir mené des activités politiques inappropriées.

Toute question concernant les obligations qui découlent de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* doit être déferée à la Commission de la fonction publique.

Application et interprétation

Le respect des présentes lignes directrices est une modalité de nomination. Les titulaires de charge publique doivent s'engager à respecter les présentes lignes directrices avant leur nomination.

Il est entendu qu'il se présentera des cas où la participation de titulaires de charge publique à des activités politiques ne sera pas prévue dans les présentes lignes directrices, et des cas où l'application de celles-ci serait trop restrictive. Le principe général et les facteurs déterminants sont décisifs; il convient de s'y reporter dans tous les cas. Il faut adresser toute demande de renseignements concernant les présentes lignes directrices, et toute question quant à leur interprétation, au Bureau du Conseil privé (ou à la Commission de la fonction publique lorsqu'il s'agit de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*) avant d'entreprendre une activité politique donnée. Dans le doute, les titulaires de charge publique sont tenus de s'abstenir de participer à l'activité visée ou de démissionner de leur poste en vue d'entreprendre l'activité visée.

Conformément à ce qui précède, les personnes assujetties soit à la partie 7, soit à l'article 117 de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* doivent prendre connaissance des dispositions de cette loi et en référer à la Commission de la fonction publique pour toute question relative à leurs obligations aux termes de la *Loi*.

Annexe B

Les activités de financement et les rapports avec les lobbyistes : pratiques exemplaires à l'intention des ministres et des secrétaires parlementaires

Les ministres et les secrétaires parlementaires doivent éviter tout conflit d'intérêt, toute apparence de conflit d'intérêt et toute situation pouvant donner lieu à un conflit d'intérêt.

La présente annexe résume les pratiques exemplaires que les ministres et les secrétaires parlementaires doivent appliquer afin de maintenir des limites appropriées entre leurs fonctions officielles et les activités de financement politique. Il importe qu'ils en prennent connaissance et les appliquent dans les circonstances voulues. En outre, ils doivent veiller à bien informer leur personnel de ces pratiques et à mettre en place dans leur bureau des processus appropriés en vue de les faire respecter.

Les pratiques viennent compléter, et non remplacer, les autres règles que les ministres et les secrétaires parlementaires doivent respecter, y compris la *Loi sur les conflits d'intérêts*, le *Code régissant les conflits d'intérêts des députés* et la *Loi sur le lobbying*. Les ministres et les secrétaires parlementaires sont priés de communiquer avec le Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique s'ils ont des questions ou des préoccupations concernant leurs obligations au titre de la *Loi sur les conflits d'intérêts* ou du *Code régissant les conflits d'intérêts des députés*, et devraient se familiariser avec la *Directive sur la sollicitation de fonds* et la *Loi sur les conflits d'intérêts* du Commissariat.

Principes généraux

- Les ministres et les secrétaires parlementaires doivent s'assurer que les activités de financement politique ou autres éléments liés au financement politique n'ont pas, ou ne semblent pas avoir, d'incidence sur l'exercice de leurs fonctions officielles ou sur l'accès de particuliers ou d'organismes au gouvernement.
- Il ne doit y avoir aucun accès préférentiel au gouvernement, ou apparence d'accès préférentiel, accordé à des particuliers ou à des organismes en raison des contributions financières qu'ils auraient versées aux politiciens ou aux partis politiques.
- Aucun particulier ou organisme ne doit être visé, ou sembler être visé, par une collecte partisane parce qu'ils traitent officiellement avec des ministres et des secrétaires parlementaires, ou avec leur personnel ou leur ministère.

Intervenants ministériels

Dans la présente, « intervenant ministériel » s'entend :

- des lobbyistes enregistrés et autorisés à mener des activités de lobbying auprès des ministres et des secrétaires parlementaires, de leur personnel ou de leur ministère;

- des employés de firmes de lobbying autorisés à mener des activités de lobbying auprès des ministres et des secrétaires parlementaires, de leur personnel ou de leur ministère;
- des employés de sociétés ou d'organismes autorisés à mener des activités de lobbying auprès des ministres et des secrétaires parlementaires, de leur personnel ou de leur ministère;
- des particuliers employés ou engagés à contrat par des sociétés ou des organismes ou qui les représentent, et qui ont, ou s'attendent à avoir, des relations officielles avec des ministres et des secrétaires parlementaires, leur personnel ou leur ministère.

Pratiques exemplaires spécifiques

Afin qu'aucun traitement préférentiel ou apparence de traitement préférentiel ne soit accordé à des particuliers, des sociétés ou des organismes en raison de leur appui financier à des politiciens ou des partis politiques, les ministres et les secrétaires parlementaires doivent adopter les pratiques exemplaires suivantes :

- Les ministres et les secrétaires parlementaires doivent éviter de nommer des intervenants ministériels dans leurs équipes de financement ou de campagne, ou au sein des conseils de direction des associations de circonscription électorale.
- Les ministres et les secrétaires parlementaires doivent établir et maintenir des mesures appropriées pour éviter que les listes de noms, les coordonnées ou d'autres renseignements permettant d'identifier des intervenants ministériels soient diffusés aux personnes qui participent à des activités de financement.
- Les ministres et les secrétaires parlementaires doivent éviter d'utiliser les locaux et le matériel du gouvernement, y compris le papier à correspondance du ministère, pour leurs activités de financement ou autre motif qui s'y rattache.
- Les ministres et les secrétaires parlementaires doivent s'assurer que leurs collecteurs de fonds évitent de solliciter des contributions politiques :
 - auprès des intervenants ministériels;
 - auprès d'autres lobbyistes et des employés de firmes de lobbying.

À noter que cette restriction n'interdit pas de lancer une campagne de financement générale auprès d'un large groupe de partisans ou de partisans potentiels.

- Les ministres et les secrétaires parlementaires, ainsi que leur personnel, doivent éviter de discuter de sujets liés aux fonctions ministérielles durant une activité de financement, et demander à toute personne souhaitant en discuter de prendre rendez-vous avec le cabinet du ministre ou le ministère, selon le cas.
- Les ministres et les secrétaires parlementaires doivent s'assurer que les communications sur les activités de financement rédigées en leur nom ne suggèrent aucun lien entre ces activités et les fonctions officielles du gouvernement.

- Les ministres et les secrétaires parlementaires, ainsi que leur personnel, doivent faire preuve de prudence lorsqu'ils rencontrent des lobbyistes-conseils, et déterminer soigneusement s'il convient de rencontrer un lobbyiste-conseil en l'absence du client du lobbyiste.

Annexe C

L'accès à l'information et les questions administratives

Les ministres ont des responsabilités administratives directes qui découlent de leurs obligations ministérielles. Les ministres sont personnellement responsables de leur personnel exonéré et de la bonne marche de leur cabinet. Le présent chapitre fournit des renseignements sur les questions administratives qui les intéressent, eux et leur cabinet. Des exigences sont également énoncées dans les *Politiques à l'intention des cabinets des ministres* du Conseil du Trésor.

1. L'accès du public à l'information et la protection des renseignements personnels

La *Loi sur l'accès à l'information* prévoit un droit d'accès du public à l'information contenue dans les documents gérés par les institutions gouvernementales, sous réserve d'un nombre restreint d'exceptions nécessaires précisées dans la loi. Les ministres, leurs sous-ministres et les dirigeants d'organismes sont, en dernière analyse, responsables de l'application de la *Loi* dans leurs institutions respectives et dans l'ensemble du portefeuille ministériel. En vertu de la *Loi*, les décisions peuvent être revues par le commissaire à l'information et, en dernier ressort, par la Cour fédérale. Le gouvernement s'est engagé à rendre les données et les renseignements du gouvernement accessibles par défaut en formats modernes et conviviaux.

La *Loi sur la protection des renseignements personnels* énonce des conditions visant à protéger les renseignements personnels détenus par les institutions gouvernementales. En vertu de cette loi, les décisions peuvent être revues par le commissaire à la protection de la vie privée et, en dernier ressort, par la Cour fédérale. Conformément à la loi, les ministres peuvent déléguer ces questions à leurs sous-ministres ou à d'autres hauts fonctionnaires. Ils voudront toutefois être tenus au courant des dossiers particulièrement importants.

La *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* ne s'appliquent pas aux documents confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada. Toutefois, sous réserve d'exemptions précisées dans les deux lois, un jugement de la Cour d'appel fédérale autorise l'accès aux explications de base, analyses de problèmes ou options d'orientation contenues dans les documents du Cabinet, après que sa décision a été rendue publique ou, dans le cas contraire, quatre ans après qu'elle a été prise. Conformément à la politique du gouvernement, les institutions fédérales doivent consulter le Bureau du Conseil privé chaque fois qu'on détermine que la réponse à une demande présentée en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* est susceptible d'être considérée comme de l'information confidentielle du Cabinet.

En ce qui concerne le dépôt de *documents au Parlement*, les ministres doivent veiller à ce qu'on réponde aux demandes d'information (présentées, par exemple, à la suite d'un avis de motion). Le leader du gouvernement à la Chambre des communes coordonne les questions relatives au dépôt de documents au Parlement.

2. Les documents du Cabinet, les documents institutionnels, les documents ministériels et les documents personnels

Les documents conservés dans les cabinets des ministres doivent être classés selon quatre catégories : documents du Cabinet, documents institutionnels, documents ministériels et documents personnels et politiques. Les documents appartenant à ces catégories sont classés séparément pour des raisons d'efficacité et de confidentialité et afin de faciliter le respect des exigences légales.

Les *documents du Cabinet* appartiennent au premier ministre. Il s'agit de documents officiels (par exemple les mémoires au Cabinet (MC), les exposés, les rapports des comités du Cabinet (RC), les rapports de décision (RD), les ordres du jour, les aide-mémoire, et les documents préparés pour les comités du Cabinet spéciaux ou les groupes de référence ministériels) qui, selon le Bureau du Conseil privé, appartiennent au Système des documents du Cabinet. Cette catégorie comprend également les documents officiels du Cabinet se rapportant aux réunions du Conseil du Trésor et de ses sous-comités, y compris les présentations, précis, ordres du jour, calendriers, procès-verbaux et lettres de décision.

La bonne marche du Cabinet et la confidentialité nécessaire à toute discussion ministérielle dépendent en partie du traitement adéquat de ces documents. Pour cela, les ministres doivent veiller à ce que les documents du Cabinet qu'on leur a fournis soient toujours gardés selon les règles de sécurité établies par le Bureau du Conseil privé ou, dans le cas de documents du Cabinet se rapportant au Conseil du Trésor, par le Secrétariat du Conseil du Trésor. Les secrétaires parlementaires doivent eux aussi observer ce protocole lorsqu'ils ont accès à de tels documents. Les ministres sont tenus de confier à des membres de leur personnel la tâche précise de contrôler la circulation et la sécurité des documents du Cabinet. Lorsque le Cabinet n'est plus saisi d'une question, les documents doivent être renvoyés au Bureau du Conseil privé ou au Secrétariat du Conseil du Trésor, selon le cas.

Certains documents du Cabinet clairement réservés aux ministres ne peuvent être consultés par le personnel exonéré et, dans certains cas, doivent demeurer dans la salle du Cabinet; ils portent alors une mention claire à cet effet. Il est interdit de photocopier les documents du Cabinet, de les numériser ou de les transmettre par voie électronique, et ils doivent être transportés dans un porte-documents sécuritaire. Un document qui n'est pas un document du Cabinet, mais qui contient néanmoins des renseignements confidentiels de celui-ci, est un document institutionnel (s'il est issu d'une institution) ou un document ministériel (s'il provient du cabinet d'un ministre, par exemple une note d'information renfermant des conseils politiques prodigués à un ministre concernant un dossier du Cabinet).

Les **documents institutionnels** décrivent les activités (politiques, programmes et services) du ministère et des organismes connexes, et sont conservés dans un registre distinct. Ces documents sont actuellement assujettis à la *Loi sur l'accès à l'information*.

Les **documents ministériels** comprennent les documents officiels qui sont liés aux fonctions du cabinet du ministre et qui n'entrent dans aucune des trois autres catégories (documents personnels ou politiques, documents institutionnels ou documents du Cabinet). Les documents ministériels ne sont pas assujettis à la *Loi sur l'accès à l'information*.

Par opposition aux documents officiels, les *documents personnels et politiques* (qui touchent, par exemple, la circonscription d'un ministre, des affaires politiques du parti et des questions du domaine privé) sont gardés séparément des documents ministériels. Comme ces derniers, les documents personnels et politiques, pourvu qu'ils soient classés séparément des documents institutionnels, sont normalement soustraits à l'application de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Lorsqu'un ministre quitte ses fonctions, les documents du Cabinet doivent être renvoyés au Bureau du Conseil privé ou au Secrétariat du Conseil du Trésor, les documents institutionnels doivent rester au ministère, et les documents ministériels doivent être expédiés à Bibliothèque et Archives Canada. Les ministres ne peuvent emporter que leurs documents personnels et politiques. Toutefois, pour protéger certains dossiers de nature délicate dans ce type de documents, ils devraient utiliser les services d'entreposage sécuritaire offerts par Bibliothèque et Archives Canada.

Les anciens premiers ministres contrôlent l'accès aux documents confidentiels du gouvernement qu'ils ont dirigé. Lorsque survient un changement de gouvernement, le premier ministre sortant confie normalement les documents du Cabinet qui appartiennent au gouvernement à la garde du greffier du Conseil privé. Le greffier joue un rôle central dans l'administration de la convention régissant l'accès aux documents du Cabinet et des ministres.

Sous réserve de tout accord que peut conclure un premier ministre avec son successeur, les anciens ministres peuvent avoir accès aux documents du Cabinet, mais uniquement à ceux produits durant leur mandat et liés à ce mandat ou auxquels ils auraient normalement eu accès. Les demandes d'accès sont adressées au greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet ou, si la demande concerne des documents du Conseil du Trésor, au secrétaire du Conseil du Trésor. Les documents du Cabinet auxquels on donne accès peuvent être consultés dans les locaux du Bureau du Conseil privé ou du Secrétariat du Conseil du Trésor, selon le cas.

Les anciens ministres peuvent prendre connaissance des documents ministériels expédiés à Bibliothèque et Archives Canada dans les locaux de cette dernière. Ils peuvent en outre consulter les documents institutionnels qui ont été préparés par leur ministère durant leur mandat. À cet égard, ils peuvent communiquer avec le sous-ministre pour lui demander de voir les documents voulus dans les locaux du ministère.

Les anciens ministres, qui sont tenus de respecter à vie leur serment de conseiller privé, y compris de garder le secret des documents confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada, restent assujettis à la *Loi sur la protection de l'information*. Ils doivent également honorer leurs engagements envers les autres ministres et collègues. Lorsqu'ils parlent ou écrivent au sujet de leur expérience au gouvernement, les anciens ministres doivent consulter le Bureau de l'accès à l'information de leur ministère pour s'assurer qu'ils ne divulguent rien qui doive demeurer confidentiel. Toute question devra être déferée au greffier du Conseil privé.

3. La gestion des finances et des ressources

Les dépenses des ministres sont soumises aux exigences de la loi et aux politiques du Conseil du Trésor qui régissent l'utilisation des fonds publics. Ces directives, qui sont énoncées dans les *Politiques à l'intention des cabinets des ministres* du Secrétariat du Conseil du Trésor, portent entre autres sur :

- les autorisations de sécurité;
- le personnel exonéré et l'embauche de contractuels;
- les échelles salariales et les avantages sociaux;
- le personnel des ministères affecté aux cabinets des ministres;
- les politiques et procédures de passation des marchés;

- les budgets, les autorisations de dépenses et leur imputation aux budgets des ministres;
- les locaux et les fournitures de bureau;
- les voyages et l'utilisation des avions du gouvernement et des véhicules ministériels.

Les ministres doivent veiller à ce que toutes les dépenses engagées par leur cabinet soient correctement et prudemment gérées et soient occasionnées par les affaires de l'État. En vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, les cabinets ministériels doivent publier leurs dépenses annuellement. Les sous-ministres et le Secrétariat du Conseil du Trésor peuvent fournir plus de détails à ce sujet.

On s'attend à ce que les dépenses effectuées par les ministres et les secrétaires parlementaires soient conformes aux politiques applicables du gouvernement et qu'elles résistent à un examen approfondi du public, y compris par le Parlement. Les ministres, leur personnel exonéré et les secrétaires parlementaires doivent divulguer, sur le site Internet du ministère, tous les frais d'accueil et de voyages engagés dans la conduite d'affaires gouvernementales. Les rapports trimestriels doivent être affichés sur le site Internet du ministère dans les 30 jours suivant la fin du trimestre. Les ministres doivent être bien conscients que l'on s'attend à ce qu'ils soient au-dessus de tout reproche. Cette règle s'applique aussi aux sous-ministres et aux autres hauts fonctionnaires.

4. La sécurité

Le premier ministre tient les ministres personnellement responsables de la sécurité de leur personnel, de leurs bureaux, de même que des documents confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada (appelés communément les documents confidentiels du Cabinet) et d'autres renseignements délicats sous leur garde. Le Bureau du Conseil privé est chargé d'informer les ministres sur les directives de sécurité applicables.

Les documents confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada, qui comprennent les documents du Cabinet et d'autres renseignements liés à son processus décisionnel, sont définis à l'article 69 de la *Loi sur l'accès à l'information* et à l'article 70 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Les sous-ministres doivent rendre compte à leurs ministres de la sécurité du personnel, de l'information, des lieux et d'autres biens. Toutes les personnes qui travaillent dans les cabinets des ministres, ou pour ceux-ci (par exemple employés, entrepreneurs, étudiants et personnes prêtées, en affectation ou en détachement), quel que soit leur lieu de travail, doivent avoir obtenu au moins l'autorisation de sécurité de niveau 2 – *Secret avant leur entrée en fonction*. Elles doivent aussi se conformer à d'autres exigences concernant la sécurité des renseignements et des biens de l'État. Le sous-ministre voit à l'obtention de ces autorisations et à la tenue de séances d'information.

La Gendarmerie royale du Canada (GRC) fournit aux ministres de la documentation sur les mesures qu'ils peuvent prendre pour assurer leur sécurité. Elle leur donne en outre un numéro qu'ils peuvent composer 24 heures sur 24, sept jours sur sept. En cas de menaces précises, la GRC peut offrir une assistance supplémentaire (par exemple, chauffeur, voiture et garde du corps).

Les ministres sont tenus de signaler immédiatement au sous-ministre toute compromission possible de documents confidentiels du Cabinet ou d'autres incidents. Les sous-

ministres ou le greffier du Conseil privé peuvent fournir de plus amples renseignements en la matière.

5. La coordination des voyages ministériels

Tout projet de voyage ministériel est coordonné avec le Cabinet du premier ministre longtemps d'avance et avant de prendre quelque engagement que ce soit. Les ministres sont tenus de consulter à ce sujet le leader du gouvernement à la Chambre des communes ou le whip en chef du gouvernement et de s'assurer de la disponibilité des ministres suppléants. Pour ce qui touche les avions du gouvernement, à l'instar des autres ressources de l'État, les ministres doivent tout mettre en œuvre pour assurer leur utilisation optimale. Toutefois, par souci de sécurité, au plus huit ministres peuvent prendre place à bord d'un même vol.

En règle générale, les ministres doivent limiter le plus possible leurs voyages à l'extérieur du pays, surtout lorsque le Parlement siège. Leur sous-ministre et la GRC doivent être mis au courant de leurs projets de voyage afin de pouvoir les conseiller adéquatement au sujet des éventuels problèmes de sécurité et des mesures de protection à respecter. Les dispositions en vue des voyages officiels à l'étranger sont coordonnées par le ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement.

Les ministres qui envisagent de se rendre à *l'étranger à titre privé* doivent aussi en informer le ministre des Affaires étrangères bien à l'avance, tant pour des raisons de sécurité que pour des considérations stratégiques. Tous les biens acquis par les ministres à l'étranger, sont assujettis aux exigences et examens réguliers des douanes, et doivent être déclarés à l'arrivée.

Annexe D

Le processus décisionnel du Cabinet

Le Cabinet est la tribune politique où les ministres dégagent un consensus et prennent des décisions. C'est là qu'ils soulèvent les considérations politiques et stratégiques qui touchent les mesures ministérielles et gouvernementales proposées. Ces considérations doivent nécessairement refléter les vues et préoccupations exprimées par les Canadiens, les collègues du caucus et les autres parlementaires. Après en être arrivés à un consensus, les ministres peuvent assumer leur responsabilité collective envers le Parlement. Les principaux aspects du processus décisionnel du Cabinet sont décrits ci-après.

1. Les règles fondamentales régissant les travaux du Cabinet

Les travaux du Cabinet sont assujettis à certaines règles fondamentales qui sont essentielles au maintien de la solidarité du Cabinet et de son efficacité.

Le premier ministre *dirige* le processus décisionnel. Par l'entremise des réunions du Cabinet et de ses comités, il donne aux ministres la possibilité de concilier leurs divergences de vues. Le premier ministre *organise* le processus décisionnel du Cabinet et de ses comités. De plus, il fixe le calendrier des travaux du Cabinet et choisit pour chacun des comités un président ou une présidente qui agira en son nom. Le Bureau du Conseil privé agit à titre de secrétariat du Cabinet et gère le processus décisionnel du Cabinet au nom du premier ministre.

Le gouvernement de Cabinet fonctionne selon un processus de compromis et de consensus qui débouche sur une décision du Cabinet. Les questions dont le Cabinet et ses comités sont saisis ne sont pas mises aux voix. Le premier ministre (ou le président du comité) demande plutôt s'il y a consensus après que les ministres ont exprimé leurs opinions. Le secrétariat du Cabinet au Bureau du Conseil privé consigne et communique la décision.

Les consultations entre les ministres, les ministères et les portefeuilles concernés *doivent précéder* la présentation d'une proposition au Cabinet par le ministre responsable. Les ministres doivent également consulter le caucus dès que possible au sujet des propositions de politiques et de dépenses. Les discussions pendant les réunions du Cabinet ou de ses comités sont axées sur les décisions à prendre et donnent aux ministres l'occasion de participer aux décisions et de les infléchir.

Les ministres ont le droit de demander à leurs collègues d'étudier les actions gouvernementales proposées dans leur sphère de responsabilité, sous réserve du programme établi par le premier ministre en fonction des priorités gouvernementales qu'il aura déterminées. Le programme des comités du Cabinet est établi par les présidents au nom du premier ministre.

Les documents confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada, communément appelés les documents confidentiels du Cabinet, doivent être protégés contre toute communication non autorisée ou autre compromission. Le processus décisionnel collectif du Cabinet est depuis toujours protégé par la règle de la confidentialité, qui renforce la solidarité du Cabinet et la responsabilité ministérielle collective. Ce caractère confidentiel permet aux ministres d'exprimer franchement leurs points de vue avant la prise d'une décision finale. Le premier ministre s'attend à ce que les ministres annoncent les politiques seulement une fois que

le Cabinet a pris les décisions pertinentes, de concert avec le Cabinet du premier ministre et le Bureau du Conseil privé.

Les travaux du Cabinet sont d'envergure et il est parfois difficile de parvenir à un consensus. Vu le peu de temps dont disposent les ministres et l'importance d'avoir des décisions claires pour le bon fonctionnement du gouvernement, ces travaux doivent être menés avec efficacité et selon des règles de base bien comprises et respectées. À cet égard, les délibérations du Cabinet n'ont pas pour objet de faire un premier exposé des dossiers à régler. Les sous-ministres doivent avoir déjà mis les autres ministères intéressés au courant et assuré la coordination continue entre les portefeuilles, de sorte que les autres ministres puissent se préparer aux délibérations du Cabinet et que les décisions du gouvernement s'harmonisent aux grands objectifs fixés. En cas de divergence de vues entre les ministères directement intéressés par un dossier, celui-ci ne doit pas être soumis au Cabinet tant que les parties n'ont pas épuisé tous les moyens de s'entendre.

2. Le processus décisionnel et les procédures

a) Les cadres stratégique et financier

Dans son ensemble, le processus décisionnel du Cabinet est guidé par les engagements électoraux ainsi que par certains grands énoncés des orientations et priorités gouvernementales. Le discours du Trône, que le gouverneur général prononce au début de chaque nouvelle session, expose le programme parlementaire du gouvernement. Comme il traite des priorités globales du gouvernement et du premier ministre, il constitue le *cadre stratégique* général de la nouvelle session.

Le ministre des Finances présente le budget annuel, lequel contient le *cadre financier* convenu par le Cabinet. Le président du Conseil du Trésor dépose par la suite le budget principal des dépenses.

Ces cadres donnent l'orientation générale du gouvernement en même temps qu'ils façonnent les travaux courants des comités du Cabinet et en sont l'aboutissement.

b) Le processus

Le processus est enclenché lorsqu'une question est soulevée par un ministre dans un document du Cabinet ou lors d'entretiens aux réunions du Cabinet et de ses comités. Les documents à l'appui sont normalement distribués par le Bureau du Conseil privé à tous les ministres avant que le comité compétent du Cabinet en discute. On s'attend donc à ce que les ministres et leur ministère respectent les échéances établies pour la présentation de ces documents au Bureau du Conseil privé avant la réunion, afin de faire en sorte que les membres des comités puissent tenir des discussions ciblées et éclairées qui permettent une utilisation optimale du temps des ministres. En outre, les ministres peuvent fournir à leurs collègues un bilan de l'avancement ou de la mise en œuvre d'initiatives clés au sein de leurs ministères.

Les décisions des comités, rédigées sous forme de rapports, doivent être confirmées par le Cabinet. Les rapports de décisions finales sont distribués à tous les ministres et sous-ministres pour que chacun y donne suite dans sa sphère de compétence. Les annonces peuvent être faites après que le Cabinet a pris la décision. S'il n'est pas possible d'obtenir l'approbation du Conseil du Trésor pour les ressources nécessaires à la mise en œuvre de la décision avant l'annonce, des mises en garde appropriées doivent être ajoutées dans les documents de communication pour éviter de préjuger des décisions des autorités du Conseil du Trésor.

3. Le programme législatif

Le contenu du programme législatif du gouvernement est la responsabilité du premier ministre, secondé par le leader du gouvernement à la Chambre. Le Cabinet en fixe les grandes orientations. Le leader du gouvernement à la Chambre des communes coordonne le processus par lequel les décisions du Cabinet en matière de politique deviennent des projets de loi qui seront déposés au Parlement.

La première étape de ce processus est l'approbation par le Cabinet de la politique proposée par un ministre, y compris les instructions de rédaction. Le ministre de la Justice rédige un projet de loi destiné à refléter la décision du Cabinet après que ce dernier a approuvé le projet de politique du ministre. Les priorités de rédaction sont établies par le leader du gouvernement à la Chambre des communes qui effectue également un dernier examen du projet de loi avant qu'il soit approuvé par le Cabinet pour être présenté au Parlement sur sa recommandation⁷[\[7\]](#). Le leader du gouvernement à la Chambre des communes a la latitude voulue pour établir les priorités concernant l'examen des différents projets de loi, quoique les discussions régulières des affaires de la Chambre aux réunions du Cabinet servent à orienter les travaux du gouvernement au Parlement. Il est secondé à cet égard par son propre personnel politique exonéré, le secrétaire parlementaire, le Bureau du Conseil privé, le leader adjoint du gouvernement à la Chambre et le whip en chef du gouvernement.

4. Le Cabinet et ses comités

Les comités du Cabinet sont un prolongement du Cabinet lui-même. C'est le premier ministre qui met sur pied les comités permanents et provisoires (ou spéciaux), qui en choisit les membres, qui prescrit leur mode de fonctionnement et qui les modifie à volonté. Le Bureau du Conseil privé informe les ministres des décisions prises par le premier ministre en ce qui concerne la structure et le fonctionnement des comités du Cabinet.

Les présidents de ces comités agissent au nom du premier ministre et avec ses pouvoirs, dont celui d'établir l'ordre du jour. Dans la plupart des cas, les décisions sont prises par les comités compétents, sous réserve de l'approbation du Cabinet. Ce mode de fonctionnement a pour but de régler le plus grand nombre de questions possible à l'étape de l'étude en comité afin d'alléger la charge de travail du Cabinet et de lui permettre de se concentrer sur les dossiers prioritaires et les grandes questions politiques.

Le Conseil du Trésor est établi par la loi à titre de comité du Conseil privé de la Reine pour le Canada et bon nombre de ses décisions ont force exécutoire. Il surveille les dépenses du gouvernement et sa gestion des finances publiques, et s'occupe des questions qui touchent les ressources humaines. Il peut faire fonction de comité du Cabinet chargé de la gestion de la fonction publique et des dépenses (aux termes de la *Loi sur la gestion des finances publiques*). Le Conseil du Trésor est l'employeur de la fonction publique; il établit les lignes de conduite et les normes générales en matière d'administration, de gestion du personnel et de finances ainsi que de pratiques organisationnelles pour l'ensemble du gouvernement. De plus, il contrôle l'affectation des ressources financières aux ministères et aux programmes. Le Conseil du Trésor joue également le rôle du comité du Conseil en ce qui a trait à l'approbation de la politique de réglementation et des règlements, et de tous les décrets en conseil, sauf ceux relatifs aux nominations.

Les ministres peuvent être invités par les présidents de comité à assister aux réunions des comités du Cabinet qu'ils en soient membres ou non. Les secrétaires parlementaires

⁷ Voir le document intitulé *Lois et règlements : l'essentiel*, disponible auprès du Bureau du Conseil privé.

peuvent occasionnellement assister aux réunions des comités du Cabinet à la demande du premier ministre. Les ministres que le premier ministre désigne à titre de membres permanents des comités sont tenus d'assister régulièrement à leurs réunions. Si un ministre est dans l'impossibilité d'assister à une réunion, il doit communiquer par écrit au président du comité son point de vue à propos des questions inscrites à l'ordre du jour. Le ministre des Finances et le président du Conseil du Trésor sont membres d'office de tous les comités du Cabinet.

Les réunions se déroulent de façon aussi informelle que possible, dans les deux langues officielles. La plupart des comités du Cabinet se réunissent à intervalles réguliers. Cette façon de procéder permet une planification efficace et évite les retards dans la tenue des réunions et dans la prise des décisions. En tant que secrétariat du Cabinet, le Bureau du Conseil privé fournit au Cabinet et à ses comités le soutien nécessaire pour préparer et tenir leurs réunions. Il les organise, en diffuse les ordres du jour, voit à la distribution de documents, fournit des avis au président de chaque comité sur les points à l'ordre du jour, et prépare les procès-verbaux et les décisions du Cabinet aux fins d'examen par le président avant de les finaliser. Les fonctionnaires, le personnel exonéré ou d'autres personnes ne peuvent assister aux réunions du Cabinet ou de ses comités sans tout d'abord obtenir l'approbation du président du comité concerné et du Bureau du Conseil privé.

5. Les décrets

Certaines actions de l'exécutif exigent un instrument juridique officiel. Ainsi, les décrets sont des instruments juridiques pris par le gouverneur en conseil en vertu d'une loi (ou, plus rarement, de la prérogative royale). Le ministre responsable présente ses recommandations au gouverneur en conseil. La signature du gouverneur général leur donne force de loi.

6. Les mécanismes financiers

Selon la Constitution, le gouvernement ne peut percevoir de recettes et dépenser des fonds qu'avec l'autorisation du Parlement. Les projets de loi qui proposent de nouvelles dépenses ou cherchent à imposer une taxe ou un droit doivent émaner de la Chambre des communes. La *Loi constitutionnelle de 1867* prescrit que les projets de loi qui autorisent de nouvelles dépenses ou des dépenses à des fins nouvelles doivent être recommandés à la Chambre par le gouverneur général, sous la forme d'une recommandation royale. Cette recommandation royale est obtenue par le leader du gouvernement à la Chambre des communes. De plus, les projets de loi qui cherchent à imposer une taxe ou un droit doivent être précédés par l'adoption d'une motion de voies et moyens qui peut seulement être présentée par un ministre. Cela garantit que le pouvoir exécutif a le contrôle des initiatives de perception de recettes et de dépense de fonds.

Le Parlement exerce son autorité sur la gestion financière du gouvernement au moyen d'un ensemble d'instruments qui comprennent des lois habilitantes, comme les lois de crédits, des documents financiers, comme le Budget principal des dépenses (parties I, II et III et les Comptes publics), et le processus d'examen par la Chambre des communes, le Sénat et le vérificateur général⁸.

⁸ Pour plus de détails, consulter l'ouvrage d'Audrey O'Brien et Marc Bosc, *La procédure et les usages de la Chambre des communes*, 2e édition, Chambre des communes, Ottawa, 2009.

7. Traités internationaux

Les relations internationales sont une prérogative de la Couronne qui, au Canada, est exercée par les ministres, qui représentent la Couronne. En vertu de ce pouvoir, les ministres et les responsables agissent en leur nom pour négocier, signer et ratifier les conventions et traités internationaux.

Selon le domaine touché, les traités sont négociés par le ministre responsable de ce domaine stratégique ou par le ministre des Affaires étrangères. Au titre de la *Loi sur le ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement*, le ministre des Affaires étrangères joue un rôle de coordination et s'assure que la négociation des traités distincts respecte la politique du gouvernement en matière d'affaires étrangères.

Avant d'entamer la négociation d'un traité, les ministres doivent s'assurer qu'un mandat stratégique permet d'amorcer les négociations. Dans la plupart des cas, les ministres solliciteront l'approbation du Cabinet pour obtenir un mandat de négociation. Cela comprend les cas où une proposition de traité :

- nécessite la mise en œuvre de modifications législatives importantes;
- touche le mandat de plus d'un ministre;
- entraîne de nouvelles obligations pour le Canada;
- est extrêmement complexe;
- est multilatérale;
- entraînera vraisemblablement un changement important à la politique étrangère du Canada;
- aura d'importantes répercussions sur la politique intérieure;
- aura d'importantes répercussions sur les relations fédérales-provinciales;
- entraînera d'importantes pressions financières sur le cadre fiscal.

Le Cabinet ou le premier ministre peut aussi demander aux ministres de présenter une proposition relative à un traité en particulier.

Lorsqu'ils présentent au Cabinet leurs propositions en vue d'obtenir un mandat de négociation de traité, les ministres doivent exposer clairement l'objectif attendu de l'accord, son lien avec des accords déjà en vigueur, ses répercussions possibles sur la politique étrangère et la politique intérieure, un aperçu des obligations financières qui pourraient devoir être respectées ainsi que toute modification législative rendue nécessaire si les négociations aboutissent. Les ministres doivent aussi indiquer les résultats des consultations menées avec d'autres ministères du gouvernement, les provinces et les territoires, des groupes autochtones, des organisations non gouvernementales et des partenaires de l'industrie. Les ministres peuvent demander une autorisation stratégique générale en vue d'amorcer la négociation d'un certain nombre de traités semblables. Une telle autorisation générale peut être envisagée lorsqu'un ministre doit négocier une série de traités bilatéraux identiques ou très semblables avec de nombreux pays. Dans certains cas, l'autorisation générale de négocier de tels traités accordée à un ministre se trouve dans la loi.

Lorsque le Cabinet accorde un mandat ou que l'autorisation existe déjà et que le ministre des Affaires étrangères a donné son accord, la négociation peut commencer. Le ministre des Affaires étrangères, appuyé par le ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement et sa Direction du droit des traités, conseille les ministres responsables et leur ministère sur les restrictions ou les obstacles à éviter durant la négociation du traité ou d'autres aspects du processus ou du sujet de négociation. Les dispositions préliminaires qui doivent être examinées peuvent être présentées à ce ministère afin de s'assurer qu'elles sont rédigées conformément au droit canadien et au droit international public ainsi qu'aux pratiques canadiennes et internationales en matière de traité.

À chaque étape, les ministres et les représentants qui négocient en leur nom doivent déterminer si les conditions qui font l'objet de discussions sont conformes au mandat approuvé par le Cabinet, et les négociateurs doivent porter une attention particulière pour déterminer si les conditions proposées excéderont le pouvoir financier accordé ou si elles nécessiteront des modifications législatives plus vastes que ce qui était prévu au départ. Si les pouvoirs risquent d'être dépassés, le ministre responsable devra vraisemblablement obtenir un mandat révisé du Cabinet.

Une fois que les parties à une négociation se sont entendues sur le texte préliminaire de l'accord, ce dernier doit être présenté au Ministère, qui procédera à un examen linguistique et juridique et aidera à la négociation et au parachèvement des dispositions et des points administratifs finaux, comme la signature, la date d'entrée en vigueur, les modifications et la date de fin, pour s'assurer que ces points respectent les pratiques et le droit international et la politique et le droit canadiens. En outre, le Ministère supervisera la rédaction d'un texte final et précis dans les deux langues officielles et s'assurera que toutes les versions correspondent précisément à l'accord conclu par les négociateurs.

Une fois qu'un traité est négocié, le Cabinet doit lui donner son approbation stratégique avant la signature, et un décret doit être promulgué afin d'accorder le pouvoir d'exercer la prérogative de la Couronne pour le signer. À cette fin, le ministre responsable et le ministre des Affaires étrangères présenteront un mémoire au Cabinet pour faire approuver le texte du traité dans les deux langues officielles, de même que pour obtenir l'approbation stratégique nécessaire à la signature et à la ratification du traité et de s'assurer d'avoir toutes les ressources et d'apporter toutes les modifications nécessaires à la loi afin de permettre la mise en œuvre du traité. Une fois le traité approuvé par le Cabinet, le ministre des Affaires étrangères recommande au gouverneur en conseil un décret octroyant le pouvoir législatif de signer le traité et, au besoin, accorde aux ministres et aux représentants l'instrument de pleins pouvoirs nécessaire pour la signature du Canada (le premier ministre, le gouverneur général et le ministre des Affaires étrangères ont une autorisation permanente au titre du droit international de signer pour le Canada sans avoir à présenter un instrument de pleins pouvoirs).

Le ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement tient à jour les archives officielles contenant l'ensemble des traités canadiens et des accords semblables. Le Ministère appuie également le ministre des Affaires étrangères dans la rédaction de textes des traités et des documents justificatifs qui les accompagnent, à des fins de présentation au Parlement.

Une fois que le traité a été déposé et que toutes les lois nécessaires ont été adoptées, le gouvernement détermine si le Canada sera assujéti au traité en le ratifiant. Le ministre des Affaires étrangères recommandera au gouverneur en conseil la délivrance d'un deuxième décret qui donnera l'autorisation de ratifier, et il est responsable de toutes les mesures subséquentes qui devront être prises (p. ex. ratification, accession, acceptation) afin que le Canada puisse donner son consentement à être assujéti au traité.

Annexe E

L'appui aux ministres : le rôle de la fonction publique et du personnel exonéré

La présente annexe porte sur les rôles distincts, mais complémentaires, des fonctionnaires et du personnel exonéré qui soutiennent les ministres dans l'accomplissement de leurs fonctions ministérielles.

1. Les sous-ministres

Les sous-ministres sont des fonctionnaires professionnels et impartiaux. Ils sont choisis par le premier ministre, sur la recommandation du greffier du Conseil privé, et nommés par le gouverneur en conseil⁹. Leur rôle consiste à fournir aux ministres un appui et des conseils spécialisés les plus vastes possible pour leur permettre de s'acquitter des responsabilités inhérentes à leur portefeuille. Il consiste aussi à assurer la gestion quotidienne du ministère pour le compte du ministre. Les sous-ministres n'ont pas cependant d'autorité directe sur les entités du portefeuille autres que le ministère proprement dit.

Les sous-ministres ont un large éventail de responsabilités qui comprennent notamment la prestation de conseils sur les politiques, l'exécution des programmes, la gestion interne du ministère et la coordination interministérielle. Ils exercent leurs fonctions de façon à appuyer la responsabilité tant individuelle que collective de leur ministre. Chaque sous-ministre doit rendre des comptes quotidiennement à son ministre, et la collaboration entre les deux est fondamentale. Les conseils prodigués par un sous-ministre doivent être objectifs et conformes à la loi. En cas d'incompatibilité entre les instructions du ministre et la loi, celle-ci l'emporte.

Le premier ministre est responsable de l'unité et de l'orientation du Conseil des ministres et des politiques gouvernementales. En raison de leur participation à la gestion collective du gouvernement, les sous-ministres doivent également rendre des comptes au premier ministre sur l'application des politiques du Conseil des ministres dans son ensemble, ainsi que sur le respect des exigences du Conseil du Trésor et de la Commission de la fonction publique. Cela les oblige à s'assurer que des consultations interministérielles ont lieu chaque fois qu'une question concerne plusieurs ministères. À ce titre, les sous-ministres doivent tenir le greffier du Conseil privé au courant de toute question importante qui pourrait surgir concernant leurs responsabilités ou celles de leur ministre. Si la question est suffisamment importante, le greffier du Conseil privé en informera le premier ministre.

Les sous-ministres ont également l'obligation de rendre des comptes au Conseil du Trésor et au greffier du Conseil privé en ce qui a trait à la capacité de gestion et au rendement global de leur ministère. Pour s'acquitter de cette obligation et veiller à ce que le rendement fasse l'objet d'un examen régulier, ils doivent mettre en œuvre le Cadre de responsabilisation de gestion élaboré par le Secrétariat du Conseil du Trésor. De plus, le contrôleur général du Canada fixe des obligations redditionnelles concernant les dépenses ministérielles. Aussi les sous-ministres et les contrôleurs ministériels doivent-ils faire en sorte que toutes les exigences ayant trait à la planification, au contrôle et à la surveillance des dépenses soient respectées, y compris dans le cadre de l'élaboration des projets de politique. Les sous-ministres ont la

⁹ Voir la définition du terme « gouverneur en conseil » à la section 3 de l'annexe F.

responsabilité d'informer directement le secrétaire du Conseil du Trésor de toute question financière ou de gestion importante touchant leur portefeuille.

Les administrateurs des comptes

En application de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, les sous-ministres et les administrateurs généraux des autres entités gouvernementales ont la qualité d'administrateur des comptes pour leur organisme. Les administrateurs des comptes sont tenus de comparaître devant le comité parlementaire compétent et de répondre aux questions portant sur certaines responsabilités relatives à la gestion du ministère. Ces responsabilités comprennent la gestion des ressources du ministère en conformité avec les règles et les méthodes administratives applicables, le maintien de mécanismes de contrôle interne efficace et la signature des comptes du ministère. Ces responsabilités de gestion incombent depuis longtemps aux sous-ministres.

En vertu de la loi, les responsabilités des administrateurs des comptes s'inscrivent dans le cadre des attributions des ministres et de leur obligation de rendre compte au Parlement (c.-à.-d. que les sous-ministres rendent compte aux ministres alors que les ministres rendent compte au Parlement). Selon la loi, les administrateurs des comptes sont comptables devant les comités, c'est-à-dire qu'ils sont tenus de leur fournir des renseignements et des explications, et d'aider ainsi le Parlement à demander des comptes au gouvernement. En revanche, les administrateurs des comptes n'ont pas à rendre compte aux comités. L'obligation de rendre compte au Parlement de toute question concernant le portefeuille, notamment la gestion, incombe au ministre.

Lorsque le ministre et l'administrateur des comptes ne s'entendent pas sur l'interprétation ou l'application de quelque politique, directive ou norme établie par le Conseil du Trésor, l'administrateur des comptes demande des instructions écrites au secrétaire du Conseil du Trésor. Pour ce faire, il doit lui envoyer une lettre dans laquelle il expose la question d'une manière claire et équilibrée. Une copie de cette lettre doit être transmise au ministre. Si l'avis du secrétaire du Conseil du Trésor ne règle pas la question, le ministre en saisit le Conseil du Trésor au moyen d'une présentation au Conseil du Trésor. La décision est communiquée au Bureau du vérificateur général du Canada à titre de renseignement confidentiel du Conseil privé de la Reine pour le Canada. En ce qui concerne les questions non réglées qui n'ont pas trait à l'interprétation ou à l'application d'une politique, directive ou norme établie par le Conseil du Trésor, le sous-ministre (ou l'administrateur général) peut s'adresser au greffier du Conseil privé, qui peut en saisir le premier ministre en dernier ressort.

L'obligation de rendre compte et les responsabilités des sous-ministres sont exposées de façon détaillée dans le *Guide du sous-ministre*, un complément au présent document. Le document *Administrateurs des comptes : lignes directrices concernant leurs rôles et leurs responsabilités, et leur comparution devant les comités parlementaires* contient des orientations à l'intention des administrateurs des comptes.

2. Les fonctionnaires au sein des ministères

Dans l'exercice de leurs attributions à titre de chefs des ministères, les ministres reçoivent des conseils francs sur les politiques de la part d'une fonction publique professionnelle et non partisane, et peuvent compter sur son soutien indéfectible sur le plan opérationnel. À l'exception des sous-ministres, qui sont choisis par le premier ministre sur l'avis du greffier du Conseil privé, les fonctionnaires sont nommés en fonction du mérite, au titre d'un régime surveillé par un organisme sans lien de dépendance avec les ministres, soit la Commission de la fonction publique. Ils travaillent au service de la démocratie en appuyant, de façon non partisane, le programme du gouvernement élu de l'heure, en conformité avec les lois

canadiennes de même que les valeurs et les règles d'éthique codifiées de la fonction publique. Selon ces dernières, les ministres ont aussi l'obligation de maintenir la tradition de neutralité politique de la fonction publique.

Compte tenu de la portée et de la complexité des attributions dont sont investis les ministres, la majorité d'entre elles doivent, pour des raisons pratiques, être exercées par des fonctionnaires au nom du ministre, conformément aux principes de common law codifiés dans des textes de loi ou en vertu des pouvoirs qui leur sont expressément délégués par le ministre. Les fonctionnaires peuvent par exemple prendre des décisions courantes, comme celles d'accorder des subventions et des contributions suivant des critères établis, signer des contrats de routine et répondre à des demandes d'accès à l'information.

Le ministère relève du ministre responsable par l'intermédiaire du sous-ministre, suivant un axe hiérarchique clair. Les sous-ministres assurent la liaison entre le ministère et le ministre. Même s'il est normal que le personnel d'un ministre donne des consignes ou demande des renseignements en son nom, le cabinet du sous-ministre devrait être informé de toute communication importante entre celui du ministre et les fonctionnaires du ministère. Il est de la responsabilité du ministre et du sous-ministre de veiller à ce que ces communications respectent les voies hiérarchiques, les processus décisionnels du ministère et les régimes de surveillance interne établis par le sous-ministre.

Comme le ministre a aussi bien le pouvoir légal que l'obligation de rendre compte au Parlement en ce qui concerne les décisions prises dans le ministère, il peut se réserver le droit de prendre une décision en particulier. Lorsque cela se produit, le ministre est tenu directement et personnellement responsable de ses décisions. Dans tous les cas, y compris lorsque les pouvoirs sont délégués, il est important que les ministres déterminent les cadres stratégiques et de programmes selon lesquels les fonctionnaires évalueront des dossiers précis. Avant de prendre des décisions, les ministres doivent également profiter des analyses de la fonction publique pour déterminer si les critères ont été respectés.

En ce qui concerne certains programmes dont les critères laissent peu de latitude, le ministre pourrait souhaiter déléguer la prise de décisions à des fonctionnaires qui disposent d'un fondement juridique pour exercer des pouvoirs au nom du ministre. Les ministres devraient veiller à ce que les pouvoirs délégués soient exercés de façon appropriée. Ils devraient également être informés des décisions qui sont prises et de l'efficacité avec laquelle un programme atteint ses objectifs.

3. Le personnel ministériel exonéré

En plus des fonctionnaires, les ministres sont appuyés dans l'exercice de leurs fonctions officielles par leurs propres employés de bureau. Même si l'emploi de ces derniers est prévu par la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, ils ne font pas partie de la fonction publique et sont exonérés de diverses exigences de la Commission de la fonction publique, dont celles concernant la dotation et autres contrôles. Il s'agit du personnel « exonéré », aussi appelé personnel « politique ».

Les membres du personnel exonéré sont titulaires de charge publique au gouvernement du Canada, sont rémunérés à même les fonds publics et sont chargés d'appuyer leur ministre dans l'exécution de ses fonctions. Ils sont assujettis à un grand nombre de modalités fixées par le Conseil du Trésor pour le gouvernement dans son ensemble, ainsi qu'au même code régissant les conflits d'intérêts et l'après-mandat et aux mêmes lignes directrices en matière d'éthique qui visent les ministres et les sous-ministres. Ils doivent également respecter le *Code de conduite des membres du personnel ministériel exonéré* présenté à l'annexe I.

La raison d'être des cabinets de ministres est de rassembler des conseillers et des adjoints qui ne sont pas fonctionnaires et qui peuvent partager l'engagement politique des ministres et offrir un complément aux conseils professionnels, compétents et non partisans de la fonction publique. Par conséquent, ils offrent une expertise ou un point de vue particulier que la fonction publique est incapable de fournir.

La nature exacte de l'appui offert par le personnel exonéré dépend de l'orientation du ministre. Par exemple, ce personnel peut revoir les notes d'information et autres avis préparés par le ministère; aider le ministre à élaborer des positions de principe, y compris celles qui reflètent le point de vue politique du ministre; rédiger des discours et des communications orientées sur la politique; assurer la liaison avec d'autres bureaux ministériels et le caucus; donner des conseils en tant que spécialiste d'un domaine particulier relativement à une initiative politique élaborée par le ministre.

Le personnel exonéré peut demander de l'information aux fonctionnaires du ministère, leur transmettre les instructions du ministre ou s'informer des décisions afin de régler un problème de communication et une question stratégique. Ils n'ont toutefois aucun rôle à jouer au chapitre des activités ministérielles et ne disposent d'aucun fondement juridique pour exercer les pouvoirs délégués du ministre. En outre, le personnel politique n'est pas habilité à donner aux fonctionnaires des directives relatives à l'exercice de leurs responsabilités, ou à des questions opérationnelles ou liées à la gestion des ressources ministérielles.

De bonnes relations de travail entre le cabinet du ministre et leur ministère, qui se caractérisent par un respect mutuel, une coopération et un échange d'information lorsque leurs travaux respectifs le requièrent, sont essentielles au ministre et au sous-ministre pour gérer le travail ministériel. Pareille relation exige que le personnel exonéré du cabinet du ministre respecte l'impartialité des fonctionnaires et ne cherche pas à les engager dans des activités qui ne correspondent pas à leur rôle.

Afin d'honorer leur responsabilité de respecter l'impartialité des fonctionnaires, le personnel exonéré se doit de connaître les paramètres appropriés du code de conduite des fonctionnaires, dont les valeurs et l'éthique de la fonction publique, et d'évaluer activement sa propre conduite et toute demande qu'il fait aux fonctionnaires ministériels à la lumière de ces paramètres. Les ministres et les sous-ministres doivent être vigilants afin de faire en sorte que les paramètres appropriés qui régissent l'interaction entre les fonctionnaires et le personnel exonéré soient respectés.

Dans la mesure du possible, les relations entre les fonctionnaires et le personnel exonéré devraient être régies par le bureau du sous-ministre. Ce dernier devrait être informé de tout contact entre le personnel exonéré et les fonctionnaires du ministère, et toutes les procédures ou lignes directrices établies par le sous-ministre concernant la communication entre le personnel exonéré et les fonctionnaires du ministère devraient être suivies. Le personnel exonéré ne doit pas empêcher la transmission de conseils ministériels ou des documents d'information au ministre, ni nuire aux communications directes entre le sous-ministre et le ministre. Il peut toutefois ajouter son propre avis aux conseils ministériels et aux documents d'information fournis.

Le cabinet d'un ministre peut aussi compter un certain nombre d'**adjoints ministériels**, qui sont des fonctionnaires du ministère affectés au cabinet du ministre et tenus de s'acquitter de leurs fonctions de manière non partisane. Leur rôle est d'assurer la liaison avec le ministère, de fournir au ministre un appui administratif et de l'aider à comprendre tout ce qui se passe dans son ministère et ailleurs au gouvernement.

À titre de membres du Parlement, les ministres reçoivent également le soutien de la Chambre des communes. Ce soutien est offert et utilisé strictement en conformité avec les règles établies de la Chambre des communes.

4. L'appui à l'obligation ministérielle de rendre compte au Parlement

Les comparutions des ministres et de leurs fonctionnaires devant les comités de la Chambre et du Sénat sont essentielles pour renseigner le Parlement; elles permettent aux députés d'exprimer les vues de leurs commettants sur les projets de politique et de loi et de demander au gouvernement de rendre des comptes sur ses politiques et sa gestion. Les ministres doivent favoriser un dialogue continu avec les comités concernant les priorités, les projets de loi et de dépenses et les questions de gestion de leur ministère. Aidés de leurs fonctionnaires, les ministres doivent comparaître régulièrement devant leurs comités parlementaires respectifs pour connaître ses vues sur diverses priorités en matière d'orientations et de dépenses et pour discuter du rendement et des résultats de leur ministère. On s'attend à ce que les ministres préparent des rapports détaillés et équilibrés pour les parlementaires (en particulier le Budget des dépenses, le Rapport sur les plans et les priorités, et le Rapport sur le rendement) conformément aux directives du Conseil du Trésor. Les ministres et leurs fonctionnaires doivent collaborer avec les comités et solliciter l'opinion de leurs membres et des autres parlementaires sur les plans et les priorités futurs.

Les principes de l'obligation ministérielle de rendre compte doivent guider les ministres et leurs fonctionnaires lorsqu'ils comparaissent devant un comité parlementaire, notamment lorsque ces derniers comparaissent à titre d'administrateur des comptes de leur organisme. Il incombe aux ministres de fournir au Parlement des réponses aux questions concernant les politiques, les programmes et les activités du gouvernement et de donner autant de renseignements que possible sur l'exercice de leurs pouvoirs, y compris ceux qu'ils délèguent à d'autres personnes.

Il incombe en outre aux ministres de déterminer les questions auxquelles ils devraient répondre personnellement et celles qui peuvent être traitées par leurs fonctionnaires en leur nom. Un comité parlementaire peut demander à l'administrateur des comptes d'un organisme de comparaître et de répondre aux questions qui portent sur l'exercice de diverses responsabilités en ce qui concerne la gestion du ministère, conformément à la loi, et ce, même lorsque le ministre a déjà témoigné devant le comité sur des questions liées à la gestion du ministère. Cependant, les principes généraux régissant la comparution de fonctionnaires devant les comités s'appliquent, étant donné que les administrateurs des comptes comparaissent dans le cadre de l'obligation des ministres de rendre compte au Parlement. Ceux-ci peuvent aider les ministres en répondant aux questions posées par les comités parlementaires en s'en tenant aux faits, c'est-à-dire qu'ils doivent expliquer les politiques plutôt que les défendre ou en débattre. Lorsqu'ils comparaissent devant un comité parlementaire, les fonctionnaires conservent l'impartialité traditionnelle de la fonction publique. La présence du ministre ou de son représentant politique est nécessaire si des questions politiquement controversées risquent d'être soulevées.

En tant que membres de comités parlementaires, les secrétaires parlementaires constituent une ressource essentielle et y représentent activement leurs ministres. Ceux-ci doivent leur demander de répondre aux questions partisans posées durant les comparutions du ministère et d'assurer la liaison entre le comité, le ministre et le ministère.

Les ministres doivent s'assurer que les comparutions de fonctionnaires devant les comités parlementaires sont pleinement conformes à la responsabilité ministérielle, y compris lorsque ceux-ci comparaissent à titre d'administrateurs des comptes. En fin de compte, les

fonctionnaires doivent rendre compte à leur ministre par le truchement du sous-ministre, et non au Parlement¹⁰[\[10\]](#).

Les fonctionnaires qui comparaissent devant les comités sont souvent en mesure d'expliquer les plans et le rendement du ministère de façon plus détaillée que les ministres. Le sous-ministre et d'autres fonctionnaires doivent donc se préparer à décrire les plans, activités et résultats du ministère dans différents secteurs (par exemple, en ce qui concerne la gestion des ressources financières et humaines, la prestation de services et l'exécution de programmes).

Il incombe aux administrateurs des comptes d'être bien informés des questions ayant trait aux attributions précisées à l'article 16.4 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Les administrateurs des comptes doivent notamment pouvoir rendre compte devant les membres des comités, à savoir, leur fournir des renseignements et des explications, quant au respect des lois pertinentes et des politiques applicables du Conseil du Trésor en ce qui concerne l'organisation des ressources du ministère et les mesures prises pour que le ministère soit doté de mécanismes de contrôle interne efficaces.

Les fonctionnaires ont également le devoir et l'obligation juridique particulière de maintenir le caractère confidentiel de l'information à laquelle ils ont accès dans l'exercice de leurs fonctions. Par conséquent, lorsqu'ils comparaissent devant les comités parlementaires, ils sont liés par ces obligations juridiques, mais aussi par leur obligation envers leur ministre et le gouvernement, de ne pas divulguer d'information confidentielle pour des raisons de sécurité nationale ou de respect des renseignements personnels, ou encore, parce qu'il s'agit de conseils fournis aux ministres. Les administrateurs des comptes ne doivent pas divulguer de renseignements confidentiels, notamment des conseils fournis aux ministres, même lorsque ces renseignements ont trait à des questions de gestion organisationnelle. En pratique, les fonctionnaires doivent collaborer avec les députés, de concert avec les ministres et le personnel de leurs bureaux, pour trouver des façons de répondre aux demandes d'information légitimes des députés, dans le cadre des limites qui leur sont imposées.

Dans le cas des audiences des comités, l'information qui n'est pas déjà publique ne peut être communiquée qu'avec l'autorisation expresse du ministre, tout en respectant les obligations qui découlent de la loi. Cette approche a été reconnue dans une décision rendue en avril 2010 par le président de la Chambre des communes, qui a fait remarquer que les comités acceptent ordinairement les raisons données par un fonctionnaire pour refuser de répondre à une question précise ou à une série de questions pouvant être considérées comme en conflit avec la responsabilité du témoin envers son ministre, et que pour les comités qui se trouvent dans une telle situation, la solution consiste à interroger ceux qui sont tenus de rendre des comptes, c'est-à-dire les ministres.

De leur propre initiative ou en réponse à la demande d'un caucus parlementaire, les ministres peuvent fournir de l'information au Parlement en demandant à leurs fonctionnaires de tenir des séances d'information factuelles. Les séances d'information organisées à l'intention d'un caucus sont offertes aux caucus des autres partis et, par conséquent, les leaders à la Chambre et les chefs de chaque parti sont mis au courant de leur tenue. Le sous-ministre ou d'autres fonctionnaires doivent demeurer en tout temps impartiaux. Toute question de nature politique ou toute divergence de vue avec le gouvernement, exprimée lors de ces séances, doit être communiquée au ministre.

¹⁰ Voir le document intitulé *Notes sur les responsabilités des fonctionnaires à l'égard des comités parlementaires*, disponible auprès du Bureau du Conseil privé.

Annexe F

Les institutions du gouvernement fédéral : le pouvoir exécutif

Le Canada est une monarchie constitutionnelle et une démocratie dotée d'un gouvernement parlementaire responsable. Ainsi, la structure est régie à la fois par la constitution écrite du Canada (les lois constitutionnelles de 1867 à 1982) et par une constitution « non écrite » composée d'usages et de coutumes qui ont vu le jour suivant le modèle de gouvernement britannique et qui, depuis 1867, ont évolué au fil de l'histoire du gouvernement responsable au Canada afin de les adapter au contexte canadien.

La constitution « non écrite » établit les éléments clés de notre démocratie concernant l'exercice du pouvoir exécutif par le premier ministre et le Cabinet, qui sont responsables devant la Chambre des communes, laquelle se compose des représentants élus par la population du Canada. La présente annexe expose les principales fonctions et responsabilités du pouvoir exécutif à l'échelon fédéral.

1. La Couronne, le gouverneur général et le Conseil privé de la Reine pour le Canada

Le chef d'État et son représentant

La *Loi constitutionnelle de 1867* prescrit qu'à la Reine, qui est la souveraine et chef d'État du Canada, sont attribués le gouvernement et le pouvoir exécutifs du Canada. En vertu de la loi, c'est la même personne qui exerce le rôle de souverain du Canada et celui de souverain du Royaume-Uni¹¹[\[11\]](#). Le gouverneur général représente la Reine au Canada et exerce en son nom les pouvoirs et fonctions de la Couronne.

Les pouvoirs du gouverneur général, qui agit à titre de représentant de la Reine au Canada, figurent dans deux documents. La charge du gouverneur général est établie en vertu de lettres patentes émises par le souverain, et le plus récemment fait par le roi George VI en 1947. Les *Lettres patentes de 1947* délèguent les pouvoirs exécutifs de la Reine au gouverneur général, délégation qui permet à ce dernier d'agir au nom de la Reine. La *Loi constitutionnelle de 1867* prévoit que le gouverneur général exerce les pouvoirs conférés à la Reine par la loi sur avis du Conseil privé.

Tous les pouvoirs de la Reine en ce qui a trait au Canada sont exercés par le gouverneur général. Seuls les pouvoirs suivants ne sont pas délégués au gouverneur général : le pouvoir de modifier les lettres patentes, le pouvoir de nommer un gouverneur général, le pouvoir d'approuver la création de nouvelles distinctions honorifiques pour le Canada et le pouvoir de nommer des sénateurs supplémentaires en vertu de l'article 26 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Ces pouvoirs sont exercés personnellement par la Reine, sur avis du premier ministre.

¹¹ En vertu du paragraphe 35(1) de la Loi d'interprétation, les références dans les lois et règlements à « Sa Majesté », « la Reine », « le Roi », ou « la Couronne » désignent le souverain du Royaume-Uni, du Canada et de Ses autres royaumes et territoires, et chef du Commonwealth.

Charge du gouverneur général

La Reine nomme le gouverneur général sur recommandation du premier ministre. La nomination du Gouverneur général est « à titre amovible », c'est-à-dire que la personne nommée peut occuper son poste tant et aussi longtemps qu'il plaît à la Reine. Il ne s'agit donc pas d'une nomination pour un mandat déterminé. Toutefois, les derniers gouverneurs généraux ont pour la plupart exercé leurs fonctions pendant une période approximative de cinq à sept ans. Le premier ministre peut également conseiller la Reine concernant la durée de la nomination du gouverneur général, notamment pour ce qui est de savoir si la personne nommée devrait demeurer en poste au terme de son mandat. Le mandat du gouverneur général prend fin lorsque celui de son successeur entre en vigueur.

Comme il a été mentionné plus haut, les *Lettres patentes de 1947* établissent la charge du gouverneur général. Ce dernier exerce une vaste gamme de fonctions, et il assume notamment des rôles constitutionnels et symboliques. Voici une liste non exhaustive de ces rôles :

- remplir des fonctions constitutionnelles, par exemple nommer les premiers ministres, faire prêter serment aux ministres et aux membres du Conseil privé, convoquer, proroger et dissoudre le Parlement et accorder la sanction royale aux projets de loi approuvés par le Parlement pour leur donner force de loi;
- prononcer le discours du Trône devant le Parlement, précisant ainsi le programme du gouvernement pour la session parlementaire à venir;
- exercer des fonctions internationales, par exemple accueillir et recevoir les dirigeants mondiaux, accepter les lettres de créance diplomatiques des ambassadeurs, et représenter le Canada à l'étranger;
- exercer diverses fonctions à titre de commandant en chef des Forces armées canadiennes, notamment visiter les troupes et les bases militaires et décerner des distinctions honorifiques militaires;
- faire la promotion de l'identité et de l'unité nationales en visitant les collectivités canadiennes et en tenant des événements à la résidence du gouverneur général;
- reconnaître l'excellence canadienne par l'entremise du Régime canadien de distinctions honorifiques;
- superviser le système héraldique du Canada, notamment les armoiries, les insignes et les drapeaux.

Le gouverneur général et le gouvernement responsable

Les pouvoirs conférés au gouverneur général doivent être interprétés conjointement avec les conventions de longue date de gouvernement responsable. Dans ce système, le gouverneur général, un représentant non élu et neutre, est presque toujours tenu d'agir uniquement sur l'avis du gouvernement élu, qui bénéficie de la confiance de la Chambre des communes. La nécessité d'agir sur l'avis du gouvernement figure dans la *Loi constitutionnelle de 1867* et les *Lettres patentes de 1947*.

Le premier ministre est le conseiller principal de la Reine et du gouverneur général. À ce titre, le premier ministre peut transmettre les avis du gouvernement sur des questions de l'État

au gouverneur général et peut conseiller ce dernier de façon indépendante du Cabinet sur des questions comme la nomination des ministres et sur la convocation, la prorogation et la dissolution du Parlement. Les conseils officiels peuvent être présentés par le Cabinet sous la forme d'un décret ou d'un compte rendu de décision du Conseil. Il faut obtenir le consentement du gouverneur général, au besoin, avant que les décisions puissent avoir une portée juridique ou soient annoncées.

Dans de rares situations, le gouverneur général peut être appelé à exercer son pouvoir discrétionnaire au lieu d'agir sur l'avis du ministre ou contrairement à l'avis de ce dernier. On appelle communément le cadre restreint dans lequel le gouverneur général exerce son pouvoir discrétionnaire les « pouvoirs de réserve ». L'utilisation de ceux-ci est orientée par l'application des conventions et des pratiques antérieures aux circonstances actuelles, et elle est étayée par toute consultation que le gouverneur général juge à propos de tenir avec le premier ministre ou d'autres. Les situations incluent :

- la nomination d'un premier ministre;
- la destitution du premier ministre;
- l'acceptation ou le refus de la dissolution du Parlement.

Le Conseil privé

La *Loi constitutionnelle de 1867* stipule que le gouverneur général reçoit des conseils sur l'exercice des pouvoirs exécutifs par le Conseil privé. Les conseillers privés sont mandatés et assermentés par le gouverneur général sur recommandation du premier ministre. Ils prêtent serment et sont nommés à vie, à moins d'être destitués par le gouverneur général sur recommandation du premier ministre.

Le Conseil privé inclut des ministres actuels et anciens ainsi qu'un petit nombre de personnes occupant des postes honorifiques ou qui sont assermentées pour assumer des fonctions particulières (p. ex. des membres du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité). Dans la pratique, le gouverneur général reçoit des conseils du premier ministre et du Cabinet du jour – les conseillers privés qui font partie de l'exécutif et du gouvernement bénéficiant de la confiance de la Chambre. Il est extrêmement rare que le Conseil privé se réunisse au grand complet et il ne le fait qu'à des fins cérémoniales.

Comme il a déjà été indiqué, les conseils peuvent être soumis officiellement au gouverneur général par le Cabinet. Certaines décisions du gouvernement – par exemple l'exercice de divers pouvoirs réglementaires – doivent être approuvées en vertu de la loi par le gouverneur en conseil, c'est-à-dire le gouverneur général qui agit sur l'avis du Cabinet. Les décrets sont les instruments juridiques pris par le gouverneur en conseil en vertu de pouvoirs prévus par la loi ou, moins fréquemment, de la prérogative royale. Les décrets ont plein effet juridique une fois qu'ils sont signés par le gouverneur général.

L'administrateur

Un administrateur peut être nommé lorsque le gouverneur général est physiquement incapable de remplir ses fonctions, est révoqué ou n'est pas au pays pendant plus de 30 jours, ou meurt pendant qu'il est en fonction. Tel qu'établi dans les *Lettres patentes de 1947*, le juge en chef de la Cour suprême du Canada serait nommé en tant qu'administrateur dans ces rares situations. Si le juge en chef ne peut pas agir en tant qu'administrateur, le juge principal le fait à

sa place. L'administrateur peut se voir conférer tous les pouvoirs, attributions et privilèges du gouverneur général, notamment du pouvoir de dissoudre le Parlement.

Les suppléants du gouverneur général

En vertu de la *Loi constitutionnelle de 1867*, le Souverain peut autoriser le gouverneur général à se nommer des suppléants pour l'aider à s'acquitter de ses pouvoirs, attributions et fonctions. Cette autorisation est conférée dans les *Lettres patentes de 1947*. Le juge en chef du Canada et les juges de la Cour suprême ont toujours été nommés comme suppléants du gouverneur général. Ces suppléants peuvent remplir la plupart des fonctions juridiques du gouverneur général, notamment celles liées au gouverneur en conseil et à l'octroi de la sanction royale aux projets de loi. Cependant, le pouvoir de dissoudre le Parlement, dissolution qui entraînerait une élection, ne peut être exercé que par le gouverneur général ou, s'il en est incapable, par l'administrateur. Contrairement à l'administrateur, les suppléants n'ont pas non plus l'autorisation de recevoir les honneurs ou les privilèges accordés au gouverneur général.

Le secrétaire et le sous-secrétaire du gouverneur général sont aussi nommés suppléants du gouverneur général. À ce titre, ces représentants du cabinet du gouverneur général peuvent remplir un certain nombre de fonctions assumées par le gouverneur général, y compris prendre des décrets et octroyer la sanction royale, mais n'ont pas l'autorisation d'exercer le pouvoir de dissoudre, de rappeler ou de proroger le Parlement ou encore de nommer les membres du Conseil des ministres.

Lieutenants-gouverneurs

Les lieutenants-gouverneurs sont les représentants de la Reine à tous les égards dans les dix provinces. La *Loi constitutionnelle de 1867* prévoit la nomination, par le gouverneur général, d'un lieutenant-gouverneur pour chacune des provinces.

Bien que les lieutenants-gouverneurs soient nommés par le gouverneur en conseil, c'est-à-dire à l'échelon fédéral, les tribunaux ont établi qu'un lieutenant-gouverneur « représente sa Majesté la Reine à tous les égards pour le gouvernement provincial, au même titre que le gouverneur général la représente à tous les égards pour le gouvernement fédéral ». À l'instar du gouverneur général, le lieutenant-gouverneur suit les recommandations de son conseil exécutif (l'équivalent, à l'échelon provincial, du Conseil privé) lorsqu'il s'agit de nommer le Conseil des ministres, de convoquer et de dissoudre l'assemblée législative, d'octroyer la sanction royale et d'approuver les décrets. Il remplit également, à l'échelon provincial, un rôle cérémoniel et culturel semblable à celui du gouverneur général.

2. Les fonctions et les pouvoirs du premier ministre

En sa qualité de chef du parti politique qui jouit de la confiance de la Chambre des communes, le premier ministre reçoit du gouverneur général le mandat de former le gouvernement.

Le premier ministre a par-dessus tout la responsabilité d'organiser le Cabinet et d'assurer la direction voulue pour maintenir l'unité du Conseil des ministres. Cette unité est essentielle au gouvernement pour conserver la confiance de la Chambre des communes.

Les fonctions principales et les pouvoirs exclusifs du premier ministre, exposés ci-après, sont essentiels à la bonne marche du gouvernement de Cabinet :

- Le premier ministre **dirige le processus d'établissement de l'orientation générale de la politique gouvernementale**. Il lui incombe d'organiser et de gérer les

processus décisionnels du gouvernement et de concilier les différences de vues entre ministres. Il établit la position du gouvernement devant le Parlement en recommandant au Gouverneur général de convoquer et de dissoudre le Parlement, en préparant le discours du Trône, qui définit le programme stratégique général pour chaque nouvelle session du Parlement, et en décidant de soumettre ou non au Parlement les projets législatifs du gouvernement une fois qu'ils ont été approuvés par le Cabinet.

- Le premier ministre approuve le budget que présente le ministre des Finances. Le premier ministre **choisit les principaux titulaires de charge publique**. Il choisit les ministres et peut demander leur démission à n'importe quel moment. Il recommande en outre la nomination des hauts fonctionnaires au gouverneur général.
- Le premier ministre décide de l'organisation, des règles et de la composition du Cabinet, ce qui comprend l'établissement des comités du Cabinet, la sélection de leurs membres et la convocation du Cabinet lui-même. En pratique, le premier ministre forme une équipe, détermine le processus de prise de décision collective, puis établit et adapte l'appareil gouvernemental dans le cadre duquel fonctionnera cette équipe.
- Le premier ministre **établit l'organisation et la structure générales du gouvernement** pour permettre à celui-ci d'atteindre ses objectifs. Il lui incombe d'attribuer les portefeuilles aux ministres, d'établir leur mandat, de clarifier les rapports entre eux et de définir les priorités de chaque portefeuille dans la lettre de confirmation de leur mandat. Il doit approuver la création d'institutions nouvelles et la suppression d'organismes existants, le Parlement pouvant être appelé à se prononcer dans certains de ces cas. Les propositions de ministres qui comportent des changements organisationnels importants, ou qui sont susceptibles de modifier leur mandat ou celui d'autres ministres, doivent d'abord être approuvées par le premier ministre.
- Le premier ministre **a la responsabilité globale des relations du gouvernement avec le Parlement** et la souveraine.
- Le premier ministre **établit les normes de conduite** des ministres et des autres titulaires de charge publique, y compris le présent guide, les lignes directrices en matière d'éthique et d'activités politiques, ainsi que les pratiques exemplaires liées aux activités de financement et aux rapports avec les lobbyistes (voir les annexes A et B).
- En sa qualité de chef du gouvernement, le premier ministre est investi de **responsabilités particulières** touchant la sécurité nationale, les relations fédérales-provinciales-territoriales et la conduite des affaires internationales. Il peut en outre s'intéresser de plus près à tout autre secteur d'un portefeuille ministériel si les circonstances l'exigent. Les ministres devraient porter une attention particulière aux activités de leur portefeuille qui touchent ces responsabilités particulières ou qui intéressent par ailleurs le premier ministre.

3. Le Conseil des ministres, le Cabinet et le Gouverneur en conseil

Les ministres font partie du Conseil des ministres et du Cabinet. Les membres du Conseil des ministres sont nommés par le gouverneur général sur la recommandation du premier ministre. Avant d'assumer leurs fonctions, ils sont assermentés à titre de conseillers privés par le greffier du Conseil privé au cours d'une cérémonie présidée par le gouverneur général. Ils prêtent alors le serment d'allégeance pour leurs responsabilités respectives, le serment de membre du Conseil privé et le serment d'office. Le serment de conseiller privé comprend l'engagement de maintenir les secrets du Cabinet. Les conseillers privés ont droit au titre d'« honorable » et ont droit de faire suivre leur nom des lettres « C.P. » à vie.

Contrairement à celle du Conseil privé, l'existence du Cabinet ne se fonde sur aucune loi, mais, dans la pratique, celui-ci est la tribune principale où l'on parvient, sous la direction du premier ministre, à un consensus politique officiel sur les dossiers gouvernementaux.

L'expression **gouverneur en conseil** désigne le Cabinet agissant à titre juridique. Officiellement, il s'agit du gouverneur général qui agit sur l'avis du Cabinet. Le Parlement attribue des pouvoirs non pas au Cabinet, ni aux ministres collectivement, mais plutôt au gouverneur en conseil.

Par convention, les membres du Cabinet (ministres) doivent généralement être membres du Parlement (normalement, mais non nécessairement, de la Chambre des communes) ou en devenir membre dans un laps de temps raisonnable (depuis la Confédération, tous les premiers ministres, sauf trois, ont inclus des non-parlementaires dans le Conseil des ministres; des 90 personnes nommées de la sorte en tant que ministres, 13 se sont jointes au Sénat au moment de leur nomination ou peu de temps après). Si un ministre n'est pas membre du Parlement ni sénateur, il doit généralement, selon les principes de gouvernement responsable, chercher à obtenir un siège dans un laps de temps raisonnable et quitter le Conseil des ministres s'il n'y parvient pas.

Deux lois forment un cadre général pour la nomination des membres du Conseil des ministres et l'établissement de leurs fonctions :

- En vertu de la *Loi sur le Parlement du Canada*, « [...] le mandat de député est incompatible avec l'acceptation ou l'exercice, au service du gouvernement fédéral, d'une charge, d'une commission ou d'un emploi [...] », sauf si le député exerce une charge comportant un traitement prévu à l'article 4 ou 5 de la Loi sur les traitements ou une charge de ministre d'État. En d'autres mots, les seuls députés qui peuvent occuper une charge gouvernementale sont le premier ministre et les ministres.
- La *Loi sur les traitements* fixe le traitement de certains hauts fonctionnaires publics, dont le premier ministre et tout ministre dont le poste est créé en vertu d'une loi. Bien que certains pays disposent d'une loi qui limite le nombre de ministres pouvant recevoir un traitement, la *Loi sur les traitements* est une loi habitante plutôt que restrictive; elle ne limite donc pas le nombre de ministres qui peuvent être nommés. La Loi sur les traitements est modifiée lorsqu'un nouveau ministère est créé en vertu d'une loi (p. ex. pour ajouter le ministre de l'Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec).

Les pouvoirs de la Couronne sont confiés aux ministres; le pouvoir exécutif de la Couronne est exercé en grande partie par l'entremise des pouvoirs, devoirs et attributions conférés aux ministres. Les lois ministérielles (p. ex. la *Loi sur le ministère de l'Industrie*) précisent que ces pouvoirs doivent être administrés par un ministre et établir les devoirs et les

pouvoirs du ministre en question. La *Loi sur les traitements* fait état de vingt-cinq postes ministériels dont la dotation est requise en vertu d'une loi ministérielle. Un ministre peut toutefois faire l'objet d'une nomination conjointe à plusieurs de ces postes.

Qui plus est, la *Loi sur les traitements* prévoit que certains postes peuvent être dotés ou être laissés vacants à la discrétion du premier ministre. Il s'agit notamment des postes pour lesquels il n'y a aucun pouvoir ou devoir ni aucune attribution statutaire connexe (p. ex. le leader du gouvernement à la Chambre des communes), ainsi que des postes statutaires dont les fonctions peuvent être assumées par le ministre responsable du portefeuille si le poste n'est pas doté (p. ex. le ministre associé de la Défense nationale dans le portefeuille du ministre de la Défense nationale).

Le premier ministre dresse une liste permanente de ministres suppléants et substituts qui assument des responsabilités supplémentaires lorsque leurs collègues sont incapables de remplir leurs fonctions. Cette liste est officialisée par décret, un instrument juridique connu sous le nom de procès-verbal concernant les ministres suppléants.

Le premier ministre peut décider de nommer un vice-premier ministre et, le cas échéant, désigner le poste à sa discrétion. Le titre, créé en 1977, n'a aucune validité légale et ne comporte aucune fonction ni tâche officielle, bien que le premier ministre puisse assigner certaines tâches particulières rattachées à ce titre. Par le passé, les vice-premiers ministres ont joué différents rôles, selon les fonctions que leur confiait le premier ministre. Ils se sont chargés, par exemple, de remplir des fonctions cérémonielles (p. ex. représenter le gouvernement lors d'événements), de répondre aux questions lors de la période de questions et d'exercer des rôles stratégiques importants.

Le premier ministre peut aussi avoir des ministres sans portefeuille, lesquels sont membres du Cabinet mais n'ont aucune responsabilité ministérielle. C'est le premier ministre qui détermine le nombre de ministres de la sorte ainsi que les fonctions qui leur sont assignées. Au départ, la nomination de ministres sans portefeuille avait pour but de permettre une représentation régionale au sein du Cabinet. Quand les premiers ministres ont commencé à attribuer à ces ministres des responsabilités spéciales et un traitement en conséquence, la distinction s'est atténuée entre les ministres qui possédaient des responsabilités statutaires et ceux qui n'avaient pas de portefeuille. Le poste, qui a été grandement utilisé jusqu'à la fin des années 1970, est tombé en désuétude.

4. Secrétaires parlementaires

Les secrétaires parlementaires sont nommés pour aider les ministres en vertu de la *Loi sur le Parlement du Canada*. Sauf durant une brève période en 2003, ils n'ont jamais été membres du conseil des ministres. Il n'existe aucune obligation de nommer un secrétaire parlementaire et ceux-ci sont nommés à la discrétion du premier ministre. Les secrétaires parlementaires sont nommés par le gouverneur en conseil selon la recommandation du premier ministre afin d'aider les ministres en fonction de leurs besoins, pendant une période de temps bien précise.

Le nombre maximal de secrétaires parlementaires pouvant être nommés est établi en fonction du nombre de postes ministériels énoncés dans la *Loi sur les traitements*. Les nominations sont d'une durée maximale de douze mois, mais elles peuvent être renouvelées. En outre, le mandat d'un secrétaire parlementaire se termine dès la dissolution du Parlement.

Puisqu'ils ne sont pas membres du conseil des ministres, les secrétaires parlementaires ne jouent pas un rôle officiel dans le processus décisionnel du Cabinet. Toutefois, comme ils

sont bien sûr des députés, ils peuvent influencer les décisions du gouvernement dans le cadre de ces fonctions.

Les secrétaires parlementaires n'ont pas un droit d'accès inhérent aux documents du Cabinet, bien que le ministre responsable puisse autoriser quelques exceptions précises au cas par cas, selon ses responsabilités. Par exemple, le ministre peut vouloir autoriser son secrétaire parlementaire à recevoir des documents sur un projet de loi afin de préparer son introduction et son examen en Chambre. Si le ministre ou le premier ministre demande à un secrétaire parlementaire de travailler sur des priorités stratégiques particulières, le ministre peut autoriser l'accès aux documents du Cabinet qui sont spécifiquement liés au travail du secrétaire parlementaire.

Les secrétaires parlementaires n'assistent pas aux réunions du Cabinet ou des comités du Cabinet. Ils ne sont pas des substituts ou des remplaçants désignés de leurs ministres et ils ne sont pas tenus de respecter les règles de solidarité ministérielle et de responsabilité collective des membres du conseil des ministres. Cependant, on s'attend à ce qu'ils collaborent avec leur ministre, le leader de la Chambre du gouvernement et les autres secrétaires parlementaires relativement aux questions législatives et à d'autres questions. Ils sont tenus de respecter le caractère confidentiel des renseignements ministériels qui leur sont divulgués dans le cadre de leurs fonctions. Les secrétaires parlementaires prêtent un serment professionnel et un engagement au secret professionnel.

Les responsabilités qu'exercent habituellement les secrétaires parlementaires peuvent toucher les travaux de la Chambre, les affaires publiques, ou encore les fonctions liées au ministère, ce qui comprend, lorsque le premier ministre ou le ministre l'autorise, les priorités stratégiques.

Le leader du gouvernement à la Chambre des communes joue un rôle central dans la coordination des activités des secrétaires parlementaires à la Chambre et au sein des comités et tente de maximiser leur contribution aux activités du gouvernement. La responsabilité principale des secrétaires parlementaires consiste à aider le ministre à exercer ses fonctions à la Chambre et à parler au nom du gouvernement lorsque des questions sont soulevées en l'absence du ministre. Pour soutenir leur ministre dans ses fonctions à la Chambre, les secrétaires parlementaires peuvent effectuer les tâches suivantes :

- assister à la période des questions;
- s'occuper de faire suivre le processus législatif aux lois du ministre à la Chambre, au sein des comités parlementaires (mais ils ne voteront pas aux comités) ainsi qu'au sein du caucus et auprès des députés de l'opposition;
- soutenir la position du ministre concernant les affaires émanant des députés;
- appuyer le ministre concernant les questions du comité et se présenter devant des comités parlementaires;
- exercer d'autres fonctions de la Chambre qui lui sont attribuées et qui sont coordonnées par le leader du gouvernement à la Chambre, notamment participer au débat d'ajournement, donner la réponse du gouvernement aux motions de la journée de l'Opposition et répondre aux documents parlementaires.

Les secrétaires parlementaires peuvent également être appelés à répondre à des questions stratégiques pendant la période des questions en l'absence du ministre, bien que les

ministres par intérim puissent également répondre. Les secrétaires parlementaires aident aussi les ministres à faire parcourir aux lois du gouvernement toutes les étapes du processus de la Chambre et, au besoin, du Sénat.

En ce qui concerne les affaires émanant des députés, les secrétaires parlementaires établissent un lien entre les parlementaires et le ministre et ils peuvent également faciliter les interactions avec les ministères relativement à l'élaboration des affaires émanant des députés que le gouvernement choisit de soutenir. Étant donné qu'ils travaillent sous la direction d'un ministre, les secrétaires parlementaires ne présentent pas leurs propres projets de loi ou motions.

Les secrétaires parlementaires jouent un rôle de liaison essentiel au sein du caucus du gouvernement, de la Chambre des communes et de ses comités. Les secrétaires parlementaires ne voteront pas aux comités. Toutefois, ils peuvent aider à partager de l'information ministérielle et peuvent travailler avec les présidents des comités pour planifier les comparutions des ministres et des représentants ministériels afin d'assurer un dialogue productif. On s'attend à ce qu'ils facilitent les comparutions ministérielles en représentant les points de vue du ministre et en abordant les enjeux politiques qui peuvent être soulevés.

Un ministre peut demander aux secrétaires parlementaires de l'aider dans l'élaboration d'une politique ou d'autres initiatives. Les secrétaires parlementaires peuvent également aider à la réalisation des activités suivantes : établir une liaison entre les comités parlementaires et la fonction publique ainsi que des relations entre le public et des groupes d'intérêt et exercer un rôle de leadership, au besoin, dans le cadre de rencontres internationales.

La responsabilité générale demeure celle du ministre, qui reste chargé de diriger les fonctionnaires et les ressources ministérielles et de détenir le pouvoir de prendre des mesures ministérielles. Les secrétaires parlementaires doivent obtenir l'autorisation de leur ministre avant de faire une déclaration et ils n'ont aucun pouvoir sur les fonctionnaires du ministère de leur ministre.

5. Les ministres et la loi

Les paramètres juridiques pour l'activité du gouvernement

Les prescriptions juridiques font partie intégrante du cadre réglementaire qui établit les pratiques quotidiennes et fixe les paramètres de la prise des décisions gouvernementales. Qu'ils agissent individuellement ou collectivement, le premier ministre et les ministres exercent leurs pouvoirs en fonction des structures et à l'intérieur des limites fixées par la Constitution, le Parlement et les tribunaux. Toutes les activités du gouvernement doivent être légales. Si un ministre a des doutes quant à la légalité de telle ou telle action, il doit demander conseil à son sous-ministre et obtenir un avis du ministère de la Justice. Les dispositions constitutionnelles ou lois suivantes influent sur les décisions et sur leur mise en œuvre :

- *La Loi constitutionnelle de 1867*, qui s'appelait autrefois *Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*.
- *La Loi constitutionnelle de 1982*, qui comprend la *Charte canadienne des droits et libertés*.
- Les lois adoptées par le Parlement, y compris les lois constitutives des ministères qui établissent la portée du mandat des ministres, confèrent les pouvoirs, devoirs et fonctions que les ministres peuvent exercer pour remplir leur mandat et dont ils sont

responsables, et établissent les ministères que les ministres dirigent, afin d'organiser les ressources qui les seconderont dans l'exercice de leurs fonctions.

- La *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* fournit un cadre assurant une fonction publique fédérale permanente, professionnelle et impartiale.
- La *Loi sur la gestion des finances publiques* régit pratiquement tous les aspects de la gestion gouvernementale, en particulier par l'établissement du rôle de surveillance des ministères et des autres organismes qu'elle confie au Conseil du Trésor. Celui-ci est le comité du Cabinet chargé de gérer la fonction publique du Canada et d'approuver les dépenses des ministères et des organismes de l'État. Ses décisions et ses politiques limitent le pouvoir discrétionnaire des ministres de gérer et de diriger leur ministère, et certaines ont force de loi.
- La *Loi sur l'accès à l'information* confère au public un droit d'accès aux renseignements généraux figurant dans les documents de l'État. Selon le régime d'accès à l'information, le gouvernement peut refuser de communiquer les documents uniquement s'ils sont visés par une exception ou une exclusion de la Loi. De façon semblable, la *Loi sur la protection des renseignements personnels* fournit un droit d'accès aux renseignements personnels d'un particulier détenus par le gouvernement et protège les renseignements personnels relevant du gouvernement en établissant les règles régissant la collecte, l'utilisation, la divulgation, la rétention et l'élimination des renseignements personnels.
- La *Loi sur les langues officielles*, la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*, de même que la *Loi sur les conflits d'intérêts* sont d'autres lois importantes ayant une incidence sur les responsabilités ministérielles.

Rôle du ministre de la Justice et procureur général

Le ministre de la Justice est responsable d'un certain nombre de lois et de domaines du droit fédéral, y compris la justice pénale, la justice familiale, l'accès à la justice, la justice applicable aux Autochtones, le droit public et le droit international privé. En sa qualité, le ministre de la Justice est également responsable de l'élaboration de nouveaux programmes, politiques et services aux Canadiens. En vertu de la *Loi sur le ministère de la Justice*, le ministre de la Justice est d'office le procureur général du Canada. À ce titre, il est le premier conseiller juridique de la Couronne, et a une responsabilité constitutionnelle historique, en vertu de l'alinéa 4a) de la *Loi sur le ministère de la Justice*, de veiller « au respect de la loi dans l'administration des affaires publiques », ce qui comprend de faire respecter la Constitution, la primauté du droit et l'indépendance des tribunaux.

De plus, le procureur général est chargé, en vertu de l'alinéa 5d) de cette même loi, des intérêts de la Couronne et des ministères dans tout litige où ils sont parties. Le procureur général représente la Couronne et non les ministères ou organismes individuels du gouvernement. Par conséquent, il cherche à protéger les intérêts de l'ensemble du gouvernement lorsqu'il fournit des conseils et règle des litiges. Si certains cas peuvent être exclusivement axés sur les intérêts d'un seul ministère, un nombre croissant de cas peuvent avoir des répercussions sur plusieurs ministères ou des conséquences sur l'élaboration de futures lois. Le procureur général doit agir dans l'intérêt du public, promouvoir des positions juridiques basées sur des principes, et maintenir des normes élevées de civisme et de défense

des droits. Cependant, si des lois ou des décisions de la Couronne sont contestées devant les tribunaux, le mandat du procureur général est de défendre vigoureusement la position du gouvernement.

Dans les litiges civils, les ministères agissent généralement comme les clients, mais le procureur général doit, dans toute poursuite, garder en tête que son devoir est de s'assurer que l'administration des affaires publiques est conforme à la loi. En fonction de la nature complexe ou délicate d'une question, il peut être indiqué pour le procureur général de consulter le premier ministre ainsi que les collègues du Cabinet dont le mandat pourrait être touché par un dossier donné.

En appuyant le ministre dans ces rôles, le ministère de la Justice est chargé de l'établissement de politiques et assume à ce titre diverses responsabilités relatives à la surveillance de tous les dossiers qui se rapportent à l'administration de la justice de compétence fédérale. De plus, il fournit aux ministères et aux organismes fédéraux des services de consultation juridiques, des services de gestion des litiges et des services législatifs (y compris des services juridiques ministériels). Il agit également comme un organisme central responsable d'appuyer le ministre en conseillant le Cabinet sur toutes les questions juridiques.

À titre de conseiller juridique du gouvernement, le ministère de la Justice aide les autres ministères fédéraux à rédiger, à modifier et à interpréter les lois. On attend des ministres qu'ils s'assurent que les enjeux juridiques et les risques associés aux propositions qui sont soumises à l'examen du Cabinet sont clairement identifiés et pleinement pris en compte, et les propositions doivent se conformer à la *Charte canadienne des droits et libertés*. Pour ce faire, leurs ministères respectifs doivent faire appel aux services juridiques du ministère de la Justice dès les premières étapes de l'élaboration. Pour ce qui est des propositions pour de nouvelles lois, une fois que le Cabinet a approuvé les directives relatives à la rédaction, les spécialistes du ministère responsable travaillent avec des rédacteurs de textes législatifs du ministère de la Justice qui fournissent l'expertise juridique pour rédiger le projet de loi.

Aux termes de la *Loi sur le ministère de la Justice* et des règlements connexes, le ministre de la Justice est responsable d'examiner les projets de loi et de règlement pour déterminer si des dispositions enfreignent la *Charte canadienne des droits et libertés*. Le ministre et le ministère de la Justice doivent également s'assurer que les projets de règlement sont juridiquement valables, qu'ils sont clairs dans les deux langues officielles et qu'ils tiennent compte des deux systèmes judiciaires du Canada (le droit civil au Québec et la common law dans le reste du pays).

À titre de procureur général, le ministre de la Justice est ultimement responsable de la fonction fédérale de poursuivant et il a le pouvoir d'engager des poursuites pour toutes les infractions fédérales non prévues au *Code criminel* (à l'exception de celles qui relèvent de la *Loi électorale du Canada*) dans les provinces. Il a également le pouvoir d'engager des poursuites pour les infractions tombant sous le régime du *Code criminel* ou autres infractions dans les trois territoires. Il a également une compétence concurrente avec les procureurs généraux des provinces pour engager des poursuites pour des infractions précises dans des domaines comme le terrorisme et le crime organisé. La *Loi sur le directeur des poursuites pénales* établit un régime législatif à l'intérieur duquel le processus décisionnel en matière de poursuite est exercé à l'abri de toute influence, de toute direction et de tout contrôle politiques indus et elle laisse au procureur général la responsabilité ultime à l'égard du Parlement pour cette fonction.

À cette fin, la *Loi sur le directeur des poursuites pénales* a mis sur pied le Bureau du directeur des poursuites pénales, qui agit à titre de sous-procureur général du Canada en entamant et en menant des poursuites fédérales au nom du ministre; le Bureau reçoit l'appui

d'un organe ministériel qui est distinct du ministère de la Justice. La *Loi sur le directeur des poursuites pénales* comprend des dispositions en vertu desquelles le procureur général fournit au Bureau les orientations relatives à la fonction de poursuite en général ou à des poursuites particulières, et ce, d'une façon qui est publiquement transparente. Le procureur général peut également intervenir dans une poursuite ou la prendre en charge (pour défendre la constitutionnalité d'une loi fédérale, par exemple).

Le procureur général et le directeur des poursuites pénales sont liés au principe constitutionnel qui veut que la fonction de poursuite soit exercée indépendamment de toute considération partisane. Le procureur général peut néanmoins consulter les membres du Cabinet avant d'exercer ses pouvoirs en vertu de la *Loi sur le directeur des poursuites pénales* dans le cadre de toute poursuite judiciaire au criminel, de façon à évaluer pleinement les considérations pertinentes relatives à l'intérêt public pour les décisions en matière de poursuites. De même, le directeur des poursuites pénales et l'avocat-conseil de la Couronne qui relève du directeur des poursuites pénales doivent souvent consulter des fonctionnaires de ministères et d'organismes fédéraux qui ont une expertise ou de l'information susceptibles d'être pertinentes pour des décisions particulières dans le cadre de poursuites judiciaires. Il peut également être nécessaire de tenir des consultations interministérielles officielles puisque les ministères fédéraux sont conjointement chargés de faire respecter les lois fédérales. Des ministres et des ministères particuliers sont responsables de l'administration et de la mise en application de certaines lois qui contiennent des dispositions relatives à des infractions pour lesquelles les poursuites sont menées par le directeur des poursuites pénales du Canada. Par exemple, le ministre du Revenu national est principalement responsable de l'administration et de la mise en application de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, tandis que le ministre des Transports applique la *Loi sur l'aéronautique*. La tenue de consultations formelles peut également être nécessaire pour les dossiers qui ont un grand intérêt public, qui soulèvent des questions d'ordre juridique d'importance nationale ou qui touchent certains domaines spécialisés du droit (les affaires dont est saisie la Cour suprême du Canada, les poursuites d'envergure en matière d'environnement, la contestation de la constitutionnalité de lois fédérales, les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité, les dossiers touchant les droits relatifs aux langues officielles, le droit autochtone et les enjeux de sécurité nationale, par exemple). Le Bureau du directeur des poursuites pénales a établi des lignes directrices sur la tenue de telles consultations à l'intention de ses procureurs.

Les services juridiques et l'indemnisation

Les ministres, le personnel ministériel exonéré et d'autres fonctionnaires fédéraux sont visés par la *Politique sur les services juridiques et l'indemnisation* du Conseil du Trésor. À titre de «fonctionnaires de l'État» aux termes de cette politique, ces fonctionnaires peuvent recevoir des services juridiques appropriés et être protégés de la responsabilité personnelle s'ils font l'objet d'une réclamation ou d'une poursuite en dépit du fait qu'ils agissent de bonne foi, dans l'exercice de leurs fonctions et dans l'intérêt de la Couronne. Selon les circonstances, il peut s'agir de services juridiques offerts au fonctionnaire de l'État par le ministère de la Justice, ou d'une indemnisation pour les frais juridiques engagés pour retenir les services d'un avocat du secteur privé.

Aux termes de la politique, les demandes de services juridiques ou d'indemnisation présentées par des ministres doivent être approuvées par le premier ministre, et celles présentées par des membres du personnel ministériel, par le ministre responsable (les demandes présentées par d'anciens ministres et fonctionnaires étant soumises à l'approbation du greffier du Conseil privé). Les ministres doivent également approuver les services juridiques utilisés par les représentants ministériels qui dépassent des seuils financiers définis. Aux

termes de la politique, il incombe aux ministres de s'assurer que les demandes répondent à certains critères d'admissibilité, et de demander conseil auprès de fonctionnaires pouvant être au courant des faits, ainsi que l'avis juridique du ministère de la Justice avant de prendre une décision. La décision doit être prise avant que l'avocat commence à collaborer avec le fonctionnaire de l'État, afin d'éviter une situation potentiellement conflictuelle, ce qui pourrait porter préjudice aux intérêts du fonctionnaire de l'État et de la Couronne.

Annexe G

Les organismes centraux, les communications et les nominations

Le présent chapitre expose les fonctions que remplissent les organismes centraux à l'appui du premier ministre, l'importance de la coordination des communications et des consultations et le rôle des ministres dans le contexte du processus de nomination. Le premier ministre s'attend à ce que les ministres et leurs ministères travaillent en étroite collaboration avec tous les organismes centraux afin de coordonner les dossiers et de former un programme global qui bénéficie de l'appui du Cabinet.

1. Les organismes centraux

a) Le Bureau du Conseil privé

Le Bureau du Conseil privé apporte au premier ministre l'appui de la fonction publique et soutient directement celui-ci dans l'exercice de ses fonctions en tant que chef du gouvernement. Le Bureau du Conseil privé est également le secrétariat du Cabinet. C'est ce Bureau qui, grâce à une consultation constante des ministères et des organismes, veille à fournir au premier ministre les données et les analyses les plus complètes au sujet des politiques et des priorités qui sont envisagées. Entre autres questions sur lesquelles porte cette information, figurent l'organisation du gouvernement et ses rapports avec le Parlement et la Couronne, la nomination des titulaires de charge publique de niveau supérieur, le programme de dépenses du gouvernement, le système décisionnel du Cabinet, l'élaboration des grandes orientations, la gestion des relations intergouvernementales et d'autres dossiers particuliers.

Le Bureau du Conseil privé fournit également le soutien requis aux autres ministres du portefeuille du premier ministre.

Le Bureau du Conseil privé est dirigé par un haut fonctionnaire non partisan nommé par le premier ministre : le greffier du Conseil privé, qui joue également le rôle de secrétaire du Cabinet. Le greffier agit à titre de sous-ministre du premier ministre, en plus d'être la principale source de conseils de la fonction publique auprès de laquelle le premier ministre peut obtenir des conseils. En vertu de la loi, cette personne est en outre chef de la fonction publique. À ce titre, elle est responsable de la qualité des conseils éclairés, professionnels et impartiaux et des services que la fonction publique fournit au premier ministre et au Cabinet. Le greffier du Conseil privé rend compte chaque année au premier ministre de l'état de la fonction publique.

Le greffier du Conseil privé assume des responsabilités particulières en ce qui a trait à la continuité des activités gouvernementales entre deux élections et à la conservation des dossiers des administrations précédentes.

b) Le ministère des Finances

Le ministère des Finances est responsable de la politique macroéconomique du gouvernement, y compris des politiques et des dépenses fiscales, ainsi que du cadre financier général. Il est également chargé d'analyser l'incidence économique et fiscale de toutes les

propositions émanant des ministres. Le ministère des Finances appuie son ministre qui peut ainsi compter sur une capacité d'analyse socioéconomique étendue.

c) Le Secrétariat du Conseil du Trésor

Le Secrétariat du Conseil du Trésor appuie le président du Conseil du Trésor. À titre d'organisme administratif du Conseil du Trésor, le Secrétariat doit appuyer le Conseil du Trésor, qui est un comité du Conseil privé de la Reine pour le Canada, et assumer ses responsabilités légales, notamment en vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et d'autres lois. Il joue un rôle central dans la surveillance des pratiques de gestion à l'échelle du gouvernement et vise l'optimisation des ressources. Le contrôleur général doit veiller à l'amélioration de la gestion financière dans l'ensemble du gouvernement. Le dirigeant principal des ressources humaines a comme mandat de rendre la gestion des ressources humaines — régimes de pension et d'avantages sociaux, relations de travail et rémunération — encore plus efficace et de réduire le chevauchement et le dédoublement de rôles.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor offre conseils et recommandations au Conseil du Trésor sur tout ce qui touche les politiques et les structures administratives internes de la fonction publique du Canada, les politiques et procédures de gestion des finances et des biens, l'examen des plans et programmes de dépenses annuels et pluriannuels des ministères ainsi que l'établissement des priorités connexes.

2. Le Cabinet du premier ministre

Le Cabinet du premier ministre est constitué de son personnel politique, qui est au service du premier ministre et relève pleinement de lui.

Le cabinet du premier ministre appuie ce dernier dans l'exercice de ses fonctions de chef de gouvernement, de dirigeant d'un parti politique et de député. L'effectif politique du Cabinet du premier ministre fournit des conseils sur l'élaboration des politiques et sur les nominations, fait le point avec lui au sujet des délibérations de la Chambre des communes et facilite ses relations avec les ministres, son caucus et le parti en général. De plus, le cabinet du premier ministre établit l'horaire du premier ministre, prépare ses déclarations publiques, et gère ses relations avec les médias et traite sa correspondance.

En règle générale, le Cabinet du premier ministre joue un rôle important en donnant à ce dernier les moyens d'orienter la stratégie politique du gouvernement en plus de jouer un rôle de communication et de coordination auprès des ministres, des secrétaires parlementaires et des députés. Il travaille aussi en étroite collaboration avec le Bureau du Conseil privé. Ensemble, ces deux organismes fournissent aide et conseils selon différentes perspectives concernant les questions qui intéressent quotidiennement le premier ministre.

3. Les relations fédérales-provinciales-territoriales

C'est le premier ministre qui veille à la gestion globale des relations fédérales-provinciales-territoriales, puisqu'elles touchent à presque tous les champs de l'activité fédérale. Le Bureau du Conseil privé est le ministère de la fonction publique qui conseille et seconde le premier ministre en matière d'affaires intergouvernementales.

De façon générale, le premier ministre s'attend à ce que chaque ministre prenne en main l'aspect fédéral-provincial-territorial des politiques et des programmes relevant de son portefeuille et qu'il les coordonne avec les autres initiatives intergouvernementales.

4. Les nominations

Le gouverneur en conseil nomme un grand nombre de titulaires de divers postes dont ceux de sous-ministres, de dirigeants d'organismes, et de premiers dirigeants et d'administrateurs de sociétés d'État. Les titulaires de ces postes exigeants doivent travailler fort et prendre des décisions difficiles. Il est donc essentiel, d'une part, qu'ils soient tous très qualifiés et que les nominations reflètent la diversité du Canada. D'autre part, il est nécessaire qu'ils soient sélectionnés par un processus qui assure un examen large et ouvert des candidatures proposées.

Conformément à la loi ou au Règlement de la Chambre des communes, certaines nominations — y compris celles des agents et des hauts fonctionnaires du Parlement — doivent faire l'objet d'un examen parlementaire et d'une résolution avant de devenir définitives. Par ailleurs, sauf dans le cas des nominations à la magistrature, les noms des autres personnes nommées par le gouverneur en conseil sont déposés à la Chambre des communes après leur nomination afin de permettre au comité permanent compétent de convoquer ces personnes et d'examiner leurs titres et qualités.

Le premier ministre détient les responsabilités suivantes à l'égard des nominations :

- Approuver les recommandations de nominations avant de les transmettre au gouverneur en conseil.
- Recommander au gouverneur en conseil le traitement et les modalités d'emploi de la plupart des personnes nommées à temps plein ou à temps partiel, tels qu'établis ou approuvés par le gouverneur sur recommandation du premier ministre. À cet égard, le premier ministre bénéficie de l'appui du Bureau du Conseil privé. Le traitement de certaines personnes nommées par le gouverneur en conseil est établi par règlement ou autrement.

Les points suivants sont également des aspects importants du processus de nomination :

- Pour entamer le processus et trouver les candidats qui seront éventuellement nommés par le gouverneur en conseil, les postes à temps plein et à temps partiel sont, en général, publiés dans la *Gazette du Canada* et sur le site Web des nominations du gouverneur en conseil (www.appointments-nominations.gc.ca).
- Les nominations recommandées tiennent compte de l'objectif selon lequel les nominations du gouverneur en conseil devraient témoigner de la diversité canadienne sur le plan de la représentativité linguistique, régionale et d'équité en matière d'emploi.
- Les personnes nommées par le gouverneur en conseil doivent satisfaire aux exigences de la *Loi sur les conflits d'intérêts* et aux lignes directrices en matière d'éthique et d'activités politiques qui se trouvent à l'annexe A du présent guide. Le commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique applique la Loi et prodigue des conseils aux titulaires de charge publique et aux personnes qui pourraient obtenir de telles charges.

- Toutes les personnes nommées par décret sont assujetties, avant leur nomination, à un processus d'évaluation et à un examen rigoureux de leurs antécédents ainsi qu'à d'autres vérifications.
- Le Cabinet du premier ministre coordonne la publication des avis de nomination, après la signature des décrets par le gouverneur général, ce qui leur donne force de loi.

5. La nomination des juges

Dans l'appareil judiciaire du Canada, il incombe au gouvernement fédéral de nommer les juges des cours supérieures des provinces et des territoires, ainsi que des cours fédérales, comme la Cour d'appel fédérale, la Cour fédérale et la Cour canadienne de l'impôt.

Les nominations à la magistrature fédérale sont effectuées par le gouverneur en conseil, sur recommandation du ministre de la Justice (en ce qui concerne la nomination de juges puînés) ou du premier ministre (en ce qui concerne la nomination de juges en chef et de juges en chef adjoints). Des recommandations sont formulées à l'égard des candidats qualifiés dont le nom a été présenté au ministre par le Comité consultatif de la magistrature fédérale, lequel compte des membres représentant la magistrature, le barreau, organismes d'exécution des lois et le public, et est géré par le Bureau du commissaire à la magistrature fédérale. Avant de recommander une nomination, le ministre peut consulter les membres de l'appareil judiciaire et du barreau, un homologue provincial ou territorial, et des membres du public. En ce qui concerne les juges d'une cour provinciale ou territoriale qui présentent leur candidature aux fins de nomination à une cour supérieure, le ministre peut consulter le juge en chef actuel du candidat et le juge en chef de la cour pour laquelle le candidat a présenté sa candidature.

6. Les communications et les annonces publiques

Les communications avec le public sont une responsabilité importante du gouvernement. Elles doivent être factuelles et claires et être transmises au moment opportun. Toutes les communications du gouvernement doivent donc être coordonnées afin d'être conformes aux objectifs et décisions du gouvernement, y compris les politiques du Conseil du Trésor.

Il faut s'assurer particulièrement que les ressources et le personnel des communications du Ministère soient utilisées uniquement pour des communications officielles du gouvernement du Canada et diffusées à l'aide de voies officielles, et non pour des activités politiques de partis. Entre autres, cela signifie qu'aucun symbole de parti ou contenu partisan ne devrait figurer dans les communications, les événements et les médias sociaux appuyés par le Ministère. Cela signifie également que les ministres doivent s'assurer que leurs comptes personnels et de parti politique sur les médias sociaux sont clairement distincts des comptes officiels du gouvernement du Canada. Vous trouverez des lignes directrices à cet égard à l'annexe J.

Les incidences des communications sont l'un des points étudiés par le Cabinet lorsqu'il doit arrêter une politique. La teneur et le moment propice de chaque déclaration concernant une politique ou quelque autre annonce relative à une mesure gouvernementale (y compris une nomination, de nouveaux programmes ou engagements financiers et des ententes) sont coordonnés par le ministre responsable de concert avec son cabinet et son ministère, le Bureau du Conseil privé et le Cabinet du premier ministre.

Le premier ministre s'attend à ce que ses ministres consultent aussi les parlementaires concernés relativement aux annonces à venir et qu'ils travaillent avec leurs propres sous-ministres.

Les membres de la tribune de la presse parlementaire, en fait, tous les journalistes canadiens et étrangers, sont des professionnels qui, en posant des questions pertinentes, contribuent grandement au processus démocratique. Il est essentiel que les ministres et leurs cabinets agissent professionnellement et collaborent avec eux.

Annexe H

Les organismes du portefeuille

Cette annexe porte sur les liens des ministres avec divers organismes dont ils peuvent être responsables à titre de chefs de portefeuilles. Elle englobe des orientations sur les pratiques de coordination des activités du portefeuille, ainsi que des analyses des liens ministériels avec deux types d'organismes en règle générale très autonomes : les sociétés d'État et les tribunaux administratifs.

Par convention, un ministre ne devrait pas discuter du portefeuille d'un collègue ou s'en mêler sans consulter ce collègue au préalable et obtenir son approbation. La pratique actuelle veut que les ministres et leur cabinet ne transigent pas directement avec les fonctionnaires, mais passent par le cabinet du ministre en autorité.

1. Les types d'organismes du portefeuille

Dans la plupart des cas, les ministres dirigent des portefeuilles qui comprennent plusieurs organismes. Ceux-ci sont variés et tiennent compte de l'éventail des modèles organisationnels nécessaires pour mettre en œuvre divers objectifs stratégiques. Ils entretiennent des liens divers avec le ministre responsable variant. Les organismes du portefeuille peuvent englober les entités qui suivent :

- **Ministères** : Principaux responsables de l'élaboration des politiques et des programmes du gouvernement, les ministères ont un mandat souvent vaste, et ils sont dirigés par des ministres investis de pouvoirs, d'obligations et de fonctions.
- **Organismes assimilables à des ministères** : Ces organismes ont généralement des mandats plus restreints, plusieurs portant sur le rendement des fonctions de réglementation, de prestation de services, d'enquête et de recherche. Les pouvoirs peuvent être conférés en partie ou en totalité à l'organisme ou à son administrateur général; cependant, ils sont visés par le contrôle et la gestion dans son ensemble du ministre.
- **Organismes d'arbitrage, de réglementation et de surveillance** : Ces organismes peuvent se présenter sous différentes formes et porter différents noms (p. ex. agences, conseils, commissions, bureaux, centres). Leurs mandats portant principalement sur les fonctions d'arbitrage, de réglementation et de surveillance, les pouvoirs de ces organismes sont conférés à l'organisme même ou à son administrateur général, qui jouit de différents degrés d'autonomie, mais diverses responsabilités résiduelles reviennent aux ministres. Appartiennent à cette catégorie les tribunaux administratifs, qui rendent des décisions et instruisent des appels de façon indépendante du gouvernement, en suivant des processus quasi judiciaires.
- **Établissements publics** : Ces organismes sont constitués comme des personnes morales distinctes exerçant des fonctions d'administration, de recherche, de supervision, de consultation ou de réglementation de nature gouvernementale, et pouvant utiliser une structure de gouvernance organisationnelle qui comprend un

conseil d'administration. Ils sont visés par le même système administratif ministériel en vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et les mêmes instruments que les autres types d'organismes susmentionnés.

- **Sociétés d'État** : Ces organismes sont également constitués comme des personnes morales distinctes, et leur structure de gouvernance comprend le recours à un conseil d'administration qui surveille la gestion. Contrairement aux autres types d'organismes susmentionnés, les sociétés d'État ne sont pas visées par le même système administratif ministériel et jouissent d'une grande autonomie opérationnelle aux termes des dispositions sur la gouvernance prévues à la Partie X de la *Loi sur la gestion des finances publiques* ou dans leurs lois constitutives. En raison de ce qui précède, ces organismes disposent de la souplesse requise sur le plan de la gestion et de l'administration pour exercer des fonctions exigeant la communication avec des clients, des fournisseurs ou des concurrents dans un contexte commercial ou quasi commercial, tout en permettant le contrôle et la surveillance adéquate de la part des ministres. Vous trouverez de plus amples renseignements sur les rôles et les responsabilités de divers acteurs gouvernementaux dans la gouvernance des sociétés d'État ci-après, à la section H.3.

2. La coordination intégrée du portefeuille

Les portefeuilles sont organisés de manière à réunir les organismes à vocation semblable. L'intégrité et la cohérence des activités du gouvernement dépendent largement de la capacité des ministres de coordonner leurs portefeuilles respectifs de façon intégrée, tout en respectant les divers degrés d'indépendance nécessaires.

Tous les organismes diffèrent les uns des autres de par leur mandat, leurs structures et leurs rapports avec le ministre titulaire. Les pouvoirs et les responsabilités des ministres à l'égard des organismes de leur portefeuille varient en fonction de la loi habilitante. La coordination de portefeuille vise à encourager tous ces organismes à travailler ensemble de la façon la plus efficace possible pour appuyer leur ministre et le gouvernement, en tirant parti des rôles établis par les lois et découlant de l'autorité statutaire des ministres.

Le sous-ministre, en tant que fonctionnaire et principale source de soutien et de conseils stratégiques du ministre, est censé conseiller ce dernier sur toutes les questions qui relèvent de sa compétence et de ses pouvoirs. Même s'il n'a pas d'autorité directe sur les entités non ministérielles rattachées au portefeuille, il joue un rôle clé à l'égard de la coordination des politiques ainsi que de la cohérence des activités et des rapports des entités du portefeuille. Les sous-ministres sont en mesure de conseiller les ministres sur les moyens qu'il convient de prendre pour assurer l'intégration des activités dans leur portefeuille, dans le respect des obligations de rendre compte et des mandats prévus dans la loi.

Selon le portefeuille où il est affecté, le sous-ministre peut se voir attribuer certaines responsabilités précises par le ministre. Dans ce cas, il est important que ce dernier transmette des directives claires à tous les chefs d'organismes au sujet de ses attentes concernant le rôle du sous-ministre au chapitre de l'intégration du portefeuille. Ce rôle ne doit pas compromettre l'indépendance des organismes rattachés au portefeuille ou empiéter sur l'obligation de leurs administrateurs généraux de rendre compte au ministre. Les chefs de ces organismes peuvent communiquer directement avec le ministre, au besoin.

Parallèlement, les chefs des organismes et des sociétés d'État doivent rechercher les occasions de contribuer au bon fonctionnement global du portefeuille – sans compromettre leur indépendance et l'autonomie de gestion nécessaire à leur organisme. Aussi les ministres

doivent-ils veiller à ce que les points de vue de ces organismes soient pris en compte dans le processus d'élaboration des politiques au sein du portefeuille.

Une foule de mécanismes peuvent favoriser l'exercice des responsabilités inhérentes à leur portefeuille, notamment :

- la tenue de réunions régulières, bilatérales ou avec une partie ou la totalité des organismes rattachés au portefeuille;
- l'envoi aux organismes de lettres de mandat de la part du ministre (le niveau d'indépendance de ces organismes doit être respecté);
- l'établissement de secrétariats si l'envergure et la nature du portefeuille le justifient.

Dans de nombreux portefeuilles, il pourrait être utile d'établir une approche coordonnée pour aider le ministre, en temps utile, à s'acquitter de son obligation de présenter des renseignements au Parlement et aux Canadiens concernant les organismes de son portefeuille. Voici diverses mesures qui pourraient être prises :

- préparer, en concertation, des réponses pour la période des questions ou bien des dossiers en vue d'une comparution devant un comité ou de la production de documents au Parlement;
- s'il y a lieu, selon la nature et l'indépendance relative des organismes en question, coordonner les activités de communication publique, comme déterminer les stratégies et les enjeux clés, effectuer conjointement des analyses de l'environnement, et échanger de l'information et des documents.

Par ailleurs, tous les organismes du portefeuille devraient collaborer pour produire des données exactes et en temps voulu, conformément à la Politique en matière de présentation de rapports au Secrétariat du Conseil du Trésor sur les institutions fédérales.

L'élaboration de mémoires au cabinet, de présentations au Conseil du Trésor et d'autres rapports sur les initiatives ministérielles pourrait aussi être l'occasion de coordonner les démarches et de renforcer la cohérence des politiques.

Ces outils devraient être adaptés aux circonstances particulières. Les sous-ministres doivent collaborer avec leurs ministres et les chefs des autres organismes du portefeuille pour déterminer les moyens les plus efficaces, en fonction des caractéristiques uniques, de l'étendue et de la portée du portefeuille. Il est particulièrement important qu'il n'y ait aucune ingérence dans les décisions rendues par les organes quasi judiciaires. Dans tous les cas, une communication régulière et soutenue entre les sous-ministres et les chefs des organismes du portefeuille favorisera la compréhension mutuelle et la collaboration.

3. Les sociétés d'État

Comme il est mentionné ci-dessus, les sociétés d'État sont des organismes constitués en personne morale dotés d'une identité juridique distincte, disposant de cadres de contrôle et de responsabilisation établis dans leur loi habilitante, dans la partie X de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, ou les deux. En vertu de ces lois, chaque société d'État est généralement habilitée à mener une gamme d'activités et se voit attribuer une raison d'être sur

le plan juridique ou des paramètres énoncés – qu'on appelle souvent le mandat de la société – à l'intérieur desquels elle est autorisée à fonctionner.

Le rôle du conseil d'administration constitue un élément central du modèle des sociétés d'État. Le conseil d'administration est chargé de la surveillance des activités commerciales et des autres affaires d'une société d'État; il a la responsabilité d'agir dans le meilleur intérêt de la société d'État et de faire preuve de prudence et de diligence raisonnables. Les membres du conseil d'administration d'une société d'État sont nommés par le gouvernement.

La responsabilité relative aux activités quotidiennes d'une société d'État relève d'un premier dirigeant. Le premier dirigeant doit rendre des comptes au conseil d'administration pour l'ensemble de la gestion et du rendement de la société. La plupart des premiers dirigeants de société d'État sont nommés à titre amovible par le gouverneur en conseil.

La plupart des pouvoirs législatifs d'une société d'État sont conférés au conseil d'administration et au premier dirigeant et exercés par eux, et les sociétés d'État ne sont pas assujetties aux régimes financiers, administratifs, budgétaires et touchant les ressources humaines qui s'appliquent aux « ministères » aux termes de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Ces organisations disposent ainsi de la flexibilité requise sur le plan de la gestion et de l'administration pour exécuter des fonctions nécessitant de s'engager auprès de clients, de fournisseurs et de concurrents dans des contextes commerciaux ou quasi commerciaux.

Parallèlement, les sociétés d'État demeurent des organisations gouvernementales et des instruments de politiques gouvernementales pour lesquels les ministres doivent ultimement rendre des comptes, aussi bien sur le plan individuel que collectif. Par conséquent, selon le cadre législatif qui s'applique aux sociétés d'État, les ministres conservent d'importants mécanismes de contrôle et de surveillance qui leur permettent de s'assurer que, dans l'ensemble, l'orientation et le rendement de ces organisations sont conformes aux politiques pour lesquelles le gouvernement les crée et les tient à jour. Bien que la situation soit différente pour certaines sociétés d'État, on trouve généralement les rôles suivants au sein du ministère :

- Chaque société d'État a un ministre responsable. Celui-ci est chargé d'orienter le conseil d'administration quant à l'interprétation à donner aux objectifs de la société d'État; il s'occupe aussi, en fonction des besoins, d'exercer une surveillance et de communiquer avec la société d'État afin de s'assurer qu'elle répond aux attentes. Ce rôle comprend ce qui suit :
 1. Communiquer régulièrement avec les sociétés d'État faisant partie du portefeuille du ministre – au moyen de lettres de mandat et de réunions annuelles avec le président, par exemple – pour faire part des attentes du gouvernement concernant les objectifs de chaque société en matière de politique publique. Les ministres responsables devraient consulter le ministre des Finances et le président du Conseil du Trésor, s'il y a lieu, pour s'assurer que cette communication porte aussi sur les politiques et les objectifs de l'ensemble du gouvernement.
 2. Guider la mise au point, par une société d'État, de nouvelles activités possibles en ce qui concerne les éventuels objectifs et avantages en matière de politique publique, et examiner ces nouvelles activités.
 3. Guider l'élaboration, par une société d'État, d'indicateurs de rendement et de cibles éloignées appropriés en ce qui concerne l'atteinte des objectifs en matière de politique publique.

4. Recommander les plans directeurs d'une société d'État pour que le gouverneur en conseil les approuve, ainsi que ses budgets de fonctionnement et d'immobilisations, qui doivent être approuvés par le Conseil du Trésor.
 5. Surveiller le rendement d'une société d'État en ce qui a trait à l'atteinte des objectifs en matière de politique publique (ce qui suppose d'examiner régulièrement le caractère approprié du mandat de la société d'État et la conformité de celui-ci avec les objectifs du gouvernement en matière de politique publique).
- En plus d'être responsable des sociétés d'État faisant partie du portefeuille des Finances, le ministre des Finances doit examiner et surveiller l'incidence des activités des sociétés d'État sur le cadre financier, principalement en examinant et en surveillant le financement de leurs activités et en approuvant leurs opérations d'emprunt et, le cas échéant, leurs plans directeurs et leurs budgets d'immobilisations, ainsi qu'en prenant les mesures nécessaires pour s'assurer que les activités des sociétés d'État sont conformes aux priorités fiscales du gouvernement. Ce rôle comprend ce qui suit :
 1. Communiquer avec les sociétés d'État et leurs ministres responsables, soit directement ou indirectement par l'intermédiaire du ministère des Finances, pour les informer des priorités et des attentes du gouvernement sur le plan fiscal.
 2. Guider l'élaboration, par une société d'État, d'indicateurs de rendement et de cibles éloignées appropriés, soit directement ou indirectement par l'intermédiaire du ministère des Finances et/ou des ministres responsables, en ce qui concerne les priorités fiscales du gouvernement et le rendement financier de la société d'État.
 3. Surveiller le rendement des sociétés d'État en ce qui concerne l'incidence de leurs activités sur le cadre financier et le financement de leurs activités.
 4. Formuler des conseils à l'égard des nouvelles activités proposées par une société d'État en ce qui concerne leur incidence éventuelle sur le cadre financier et le financement de la société.
 - Le Conseil du Trésor a la responsabilité d'exercer le pouvoir décisionnel que lui confère la *Loi sur la gestion des finances publiques* pour ce qui est de faire approuver les budgets des sociétés d'État, de même que le pouvoir du gouverneur en conseil pour ce qui est de faire approuver les plans directeurs. En prenant de telles décisions, le Conseil du Trésor devrait chercher à s'assurer que les activités d'une société d'État sont conformes aux priorités générales du gouvernement et qu'elles sont pensées, mises en œuvre et exécutées de manière à obtenir les résultats voulus et à optimiser les ressources. Ce rôle comprend ce qui suit :
 1. Examiner et approuver les plans directeurs et les budgets des sociétés d'État en fonction du fait qu'ils sont conformes aux priorités du gouvernement, y compris ses objectifs en matière de politique publique et ses priorités fiscales, et de la capacité des sociétés de produire les résultats voulus et d'optimiser les

ressources (ce rôle consiste à déterminer, à évaluer à approuver les nouvelles activités possibles proposées par une société d'État dans un plan directeur).

2. Collaborer avec les ministres responsables et le ministre des Finances pour guider l'élaboration, par une société d'État, d'indicateurs de rendement et d'objectifs à long terme qui soient appropriés et en lien avec les priorités générales du gouvernement.
3. Surveiller et évaluer le rendement des sociétés d'État en ce qui a trait aux priorités générales du gouvernement, dans le contexte de l'examen et de l'approbation des plans directeurs des sociétés d'État.
4. Surveiller l'évolution de dossiers liés à la rémunération des employés des sociétés d'État et prendre des mesures à cet égard s'il y a lieu, conformément aux pouvoirs conférés au Conseil du Trésor en vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques* (articles 89.8 et 89.9).

4. Les tribunaux administratifs

Les caractéristiques des tribunaux administratifs dans le cadre du pouvoir exécutif

Les tribunaux administratifs sont créés, habituellement par une loi, pour rendre de façon indépendante du gouvernement des décisions dans certains domaines — des décisions qui peuvent être qualifiées de « quasi judiciaires ». Comme l'a confirmé la Cour suprême du Canada, quoique les tribunaux administratifs exercent une fonction décisionnelle, ils fonctionnent dans le cadre du pouvoir exécutif de l'État, conformément au mandat confié par la législature. Ce ne sont pas des tribunaux judiciaires et ils ne remplissent pas la même fonction constitutionnelle que ceux-ci. Le degré d'indépendance requis d'un décideur ou d'un tribunal administratif est déterminé par sa loi habilitante.

Le principe de la non-intervention dans le cadre de décisions quasi judiciaires

Les décisions rendues par les tribunaux administratifs portent souvent sur des droits ou intérêts individuels (comme l'admissibilité à des programmes d'avantages), sont de nature très technique (domaines comme la réglementation scientifique et l'octroi de licences) ou sont considérées comme sensibles et potentiellement vulnérables à l'ingérence politique (comme la radiodiffusion).

L'intention du Parlement de diminuer ou de supprimer l'influence politique exercée sur la prise de décisions dans de tels domaines repose sur le principe que les ministres ne devraient pas intervenir auprès des tribunaux administratifs, ou « quasi judiciaires », à l'égard d'affaires sur lesquelles ces derniers sont chargés de rendre des décisions en leur capacité quasi judiciaire. Toutefois, le principe fait l'objet d'un certain nombre de nuances importantes, notamment :

- il ne s'applique pas à tous les aspects du travail de l'organisme, mais seulement aux décisions rendues dans le cadre d'une capacité quasi judiciaire;
- la loi constitutive détermine en grande partie dans quelle mesure le processus décisionnel quasi judiciaire est à l'abri d'une intervention ministérielle;
- quel que soit le degré d'indépendance d'un tribunal administratif, le ministre responsable doit rendre des comptes dans une certaine mesure sur l'efficacité de tous les organismes du portefeuille, y compris des tribunaux. Il est donc important

pour les tribunaux administratifs d'être à l'affût du contexte plus large dans lequel s'inscrivent les activités du gouvernement.

Les fonctions quasi judiciaires par rapport aux fonctions non quasi judiciaires

De nombreuses entités fédérales exercent au moins quelques fonctions quasi judiciaires. S'il arrive parfois que ces dernières prédominent, une partie importante du travail de l'organisme est souvent de nature plus « exécutive » (p. ex. élaboration de règlements, délivrance de licences ou de permis, suivi et surveillance de la conformité et travaux de recherche).

Les dispositions de leurs lois habilitantes accorderont aux tribunaux administratifs divers degrés d'autonomie dans l'exercice des fonctions « exécutives ». Par exemple, le ministre (ou le gouverneur en conseil) peut établir ou approuver des règlements ou des normes, donner des directives sur une politique générale ou des questions plus précises (p. ex. des catégories de personnes auxquelles des permis ne pourraient pas être délivrés) ou exiger qu'un organisme effectue des études ou produise certains rapports.

Lorsqu'un ministre joue un rôle dans le cadre d'une fonction non quasi judiciaire, comme l'approbation du budget annuel d'une entité, il est important que le pouvoir du ministre ne soit pas utilisé, ou ne semble pas être utilisé, pour accomplir indirectement ce que le ministre ne peut faire directement. Les parties concernées ne devraient pas oublier le contexte dans lequel un pouvoir est exercé.

L'indépendance variable des fonctions quasi judiciaires

Même en ce qui concerne les processus décisionnels quasi judiciaires, certaines lois habilitantes prévoient de façon explicite une intervention ministérielle. Comme l'a confirmé la Cour suprême du Canada, les lois habilitantes n'accordent pas nécessairement aux tribunaux administratifs une indépendance semblable à celle des tribunaux judiciaires, même en ce qui a trait à leurs fonctions décisionnelles.

Dans certains cas, la loi ne permet pas au gouvernement de donner des directives sur la prise de décisions, ni d'intervenir dans des décisions qui ont été rendues, sauf pour faire appel auprès d'un autre organisme décisionnel (comme les tribunaux judiciaires pour une révision judiciaire). Cependant, dans d'autres cas, le ministre ou le gouverneur en conseil dispose d'un ensemble de pouvoirs qui pourraient influencer directement ou indirectement sur certaines décisions – comme des pouvoirs exécutoires, le pouvoir de créer ou d'approuver des règles, des règlements ou des normes qui explicitent des critères décisionnels obligatoires, et le pouvoir de modifier ou d'annuler des décisions judiciaires ou quasi judiciaires ou de les renvoyer au tribunal aux fins de réexamen.

La nécessité pour les interventions d'être conformes à la loi habilitante

Il est essentiel que les ministres et les sous-ministres du portefeuille comprennent bien chacun des tribunaux du portefeuille et le rôle du ministre. Le sous-ministre du portefeuille constitue la principale source de la fonction publique auprès de laquelle le ministre peut obtenir des conseils et du soutien sur la gestion des relations avec les tribunaux administratifs. Cependant, étant donné que le sous-ministre n'a aucune autorité directe sur les entités indépendantes du portefeuille, le ministre devrait travailler en collaboration avec ce dernier pour connaître l'ensemble du portefeuille, notamment dans le cadre du rôle qu'il souhaite confier au sous-ministre. Pour leur part, les dirigeants d'organismes ont la responsabilité de coopérer pleinement avec le ministre et le sous-ministre, dans le respect de l'indépendance qui leur est conférée par la loi.

Tout dialogue entre le ministre et un organisme n'a pas besoin d'être explicitement autorisé par la loi pour être approprié, dans la mesure où il est conforme au régime législatif.

Même dans les cas où les fonctions de l'entité sont presque exclusivement décisionnelles, et que le gouvernement ne dispose d'aucun moyen d'action explicite établi par la loi pour influencer sur une décision, il est important d'entretenir constamment un dialogue ouvert, de demander des renseignements généraux (plutôt que des renseignements sur des causes précises dont le tribunal est saisi) et de discuter de questions d'intérêt général pour les deux parties, comme l'administration et l'établissement du budget, le mandat et la loi habilitante du tribunal et la responsabilité du ministre de rendre des comptes au Parlement au sujet du tribunal.

Les considérations pratiques essentielles

- Les tribunaux administratifs ou « quasi judiciaires » font partie du pouvoir exécutif de l'État dans le cadre du mandat du Parlement. Le ministre responsable doit en rendre des comptes sur l'efficacité du tribunal et doit répondre aux questions au Parlement sur toutes les affaires relatives au tribunal.
- L'indépendance des tribunaux administratifs ne représente pas une norme absolue découlant de la séparation constitutionnelle des pouvoirs. L'indépendance d'un tribunal administratif, qu'il s'agisse de fonctions quasi judiciaires et non quasi judiciaires, est déterminée par la loi habilitante de celui-ci.
- Les ministres ne doivent ni intervenir ni sembler d'intervenir auprès des tribunaux à l'égard de toute question au sujet de laquelle ces derniers sont chargés de rendre des décisions en leur capacité quasi judiciaire, à moins que la loi ne le permette.
- Dans tous les cas, même lorsque le ministre ou le gouverneur en conseil dispose de pouvoirs lui permettant de renvoyer ou de renverser des décisions rendues, il est inapproprié de tenter d'influencer la prise d'une décision précise de nature quasi judiciaire.
- Au nombre des communications et interventions appropriées, mentionnons les exemples suivants :
 - l'exercice d'un pouvoir conféré par la loi au ministre ou au gouverneur en conseil, y compris la tenue de discussions sur l'exercice possible de ce pouvoir;
 - les échanges de points de vue sur diverses questions d'intérêt général pour les deux parties, comme la gestion et l'établissement du budget, le mandat et la loi habilitante du tribunal, la responsabilité du ministre de rendre des comptes au Parlement au sujet du tribunal et la coordination du portefeuille;
 - la communication du programme plus vaste du gouvernement et de ses répercussions possibles sur le tribunal;
 - la communication par le tribunal des incidences possibles d'un projet de loi ou d'autres initiatives;

- la communication par le tribunal de l'efficacité avec laquelle le cadre législatif actuel l'appui dans l'exécution de son mandat.

5. Les rapports avec les organismes du portefeuille au nom des électeurs

En tant que députés, les ministres jouent un rôle de représentant qui consiste à aider leurs électeurs à interagir avec les organisations du gouvernement fédéral. En s'acquittant de ce rôle, ils doivent s'assurer de ne pas utiliser leur statut de titulaires de charge publique pour favoriser ou obtenir un traitement préférentiel pour des intérêts privés – y compris ceux des électeurs – d'une manière qui va à l'encontre des obligations qui leur sont imposées en vertu de la *Loi sur les conflits d'intérêts*. La commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique a publié une directive sur les moyens d'éviter de tels conflits, et elle est en mesure de fournir de l'information sur le sujet aux ministres et aux membres de leur personnel, notamment les conflits qui traitent des questions touchant les électeurs. Plus particulièrement, les ministres devraient suivre les lignes directrices suivantes lorsqu'ils fournissent des services aux électeurs :

- Les ministres doivent indiquer clairement qu'ils agissent en leur qualité de députés lorsque c'est le cas; ils ne devraient alors pas se servir de leur papier à en-tête de ministre, de leur titre de ministre ou d'autres éléments représentatifs.
- Il y a des limites à la capacité d'un ministre de faire des représentations en faveur d'électeurs lorsqu'il s'agit d'organismes quasi judiciaires. Les ministres ne doivent ni intervenir ni sembler intervenir dans le processus décisionnel de ces organismes qui traitent d'affaires quasi judiciaires. Les ministres et les membres de leur personnel peuvent toutefois chercher à obtenir de l'information sur l'état d'avancement d'une affaire ou d'autres renseignements accessibles au public.
- Les ministres doivent veiller à ce que les membres de leur personnel suivent toutes les procédures établies par les ministères pour répondre aux demandes de renseignements (à propos, par exemple, des prestations d'invalidité, de l'assurance-emploi, de la sécurité de la vieillesse ou de la citoyenneté et de l'immigration).
- Les ministres et les membres de leur personnel ne doivent pas intervenir au nom des électeurs auprès des sociétés d'État ou d'autres organisations indépendantes faisant partie du portefeuille du ministre concerné. Il est recommandé que le cabinet du ministre établisse des procédures, en collaboration avec les organismes du portefeuille en question, pour permettre aux membres du personnel du ministre de transmettre aux fins d'aiguillage des observations ou des demandes de renseignements que le ministre ou les membres de son personnel reçoivent des parlementaires, d'autres ministres ou de leurs cabinets, des électeurs du ministre ou, de façon plus générale, du public.
- Les ministres demeurent toutefois responsables devant le Parlement des organismes de leur portefeuille, et ils doivent prendre les mesures correctives nécessaires pour régler tout problème susceptible de survenir, conformément au rôle du ministre à l'égard de l'organisation en question. Cette règle s'applique, peu importe si le problème a été porté à l'attention du ministre par un électeur ou autrement.

Annexe I

Code de conduite pour le personnel exonéré des ministres

Introduction

Ce code de conduite s'applique à tout le « personnel exonéré », c'est-à-dire à toutes les personnes nommées à des postes dans le cabinet du ministre en vertu de l'article 128 de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*.

Tel qu'il est indiqué à l'annexe E, section 3, le but d'établir un cabinet de ministre est de fournir au ministre des conseillers et des assistants qui ne sont pas des fonctionnaires ministériels et qui partagent son engagement politique. Ils complètent les conseils professionnels, experts et non partisans, ainsi que le soutien, offerts par la fonction publique. Par conséquent, ils fournissent une expertise particulière ou un point de vue particulier que la fonction publique ne peut apporter. Leur travail est essentiel à la réalisation des tâches officielles du ministre. Par exemple, ils examinent les notes de breffage et les avis préparés par le ministère; ils assistent le ministre dans l'élaboration de ses politiques, notamment celles qui reflètent son point de vue politique; ils rédigent des discours; ils préparent et diffusent les communications stratégiques; ils assurent la liaison avec les autres cabinets de ministres et le Caucus; et ils prodiguent des conseils à titre de spécialistes dans un domaine particulier.

Le Code explique les principales attentes à l'égard des membres du personnel exonéré au moment d'assumer leurs rôles essentiels. Les ministres doivent s'assurer que leur personnel exonéré est au courant du Code et qu'il s'y conforme comme une des modalités et des conditions de leur nomination.

1. Les membres du personnel exonéré doivent se conduire de façon intègre et honnête

En tant que titulaires d'une charge publique, on s'attend à ce que les membres du personnel exonéré agissent avec honnêteté et qu'ils respectent les normes les plus élevées en matière d'éthique de manière à conserver et à améliorer la confiance du public quant à l'intégrité, l'objectivité et l'impartialité du gouvernement. Plus précisément, les membres du personnel exonéré :

- doivent respecter les *Lignes directrices en matière d'éthique* décrites à l'annexe A, de même que leurs obligations en matière de conflit d'intérêt et d'après-mandat conformément à la *Loi sur les conflits d'intérêts* et à la *Loi sur le lobbying*;
- doivent traiter avec respect et courtoisie tous ceux avec qui ils communiquent dans le cadre de leur travail;
- ne doivent ni sciemment ni intentionnellement encourager ou induire d'autres représentants du gouvernement, dont des parlementaires, des ministres, des fonctionnaires et d'autres membres du personnel exonéré, à agir de façon contraire à

la loi, aux obligations parlementaires, aux codes de conduite applicables et aux politiques du Conseil du Trésor;

- doivent respecter toutes les autres lois canadiennes applicables;
- ne doivent ni tromper ni sciemment induire en erreur le Parlement, les ministres, les fonctionnaires, les organismes d'enquête ou le public;
- doivent, tant dans leurs affaires personnelles que dans leur utilisation des médias sociaux, se conduire de manière à ne pas nuire à la réputation du cabinet du ministre.

2. Le travail rémunéré des membres du personnel exonéré doit faciliter les tâches du ministre

Bien que les mesures de contrôle visant une dotation impartiale prévues dans la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* ne s'appliquent pas à la nomination des membres du personnel exonéré, on s'attend à ce que ceux-ci fassent preuve de conscience et d'engagement politique, les salaires qui leur sont versés pour qu'ils aident le ministre dans l'exercice de ses fonctions officielles proviennent des fonds publics. Par conséquent, le travail rémunéré du personnel exonéré ne doit servir qu'aux affaires ministérielles et non à des activités politiques partisans. Plus précisément :

- en ce qui a trait à leur participation à une investiture et à une campagne électorale, les membres du personnel exonéré doivent respecter les exigences de congé pour élections précisées dans la *Politique à l'intention des cabinets des ministres*;
- toute activité de parti, politique ou autre, faite par un membre du personnel exonéré qui n'est pas en appui des fonctions officielles du ministre doit être faite en dehors de ses heures de travail, et cette activité ne doit pas l'empêcher de s'acquitter des tâches pour lesquelles il est rémunéré;
- l'utilisation des ressources et des installations gouvernementales par les membres du personnel exonéré – y compris les dépenses de déplacement et d'hébergement, les technologies de communications et les bureaux régionaux du ministre – ne doit servir qu'à des affaires gouvernementales et doit être conforme aux *Politiques à l'intention des cabinets des ministres* ainsi qu'aux autres politiques applicables du Conseil du Trésor;
- les membres du personnel exonéré doivent éviter tout ce qui pourrait donner l'impression que leur travail rémunéré est utilisé à des fins partisans.

3. Les membres du personnel exonéré doivent faire preuve de diligence et de loyauté dans l'appui de leur ministre

Les membres du personnel exonéré sont employés pour faciliter l'atteinte des objectifs du portefeuille de leur ministre et l'ensemble du gouvernement. Pour remplir leur rôle de manière efficace, les ministres doivent pouvoir se fier à l'information, aux conseils et au soutien que leur fournissent les membres du personnel exonéré. Ces derniers doivent donc agir avec précaution, diligence, discrétion et loyauté dans l'accomplissement de leurs tâches, obligations qui découlent de leur statut de titulaire d'une charge publique et du droit privé en matière d'emploi. Plus précisément, les membres du personnel exonéré doivent :

- respecter toute directive autorisée et raisonnable reçue dans le cadre de leur travail;
- prendre toutes les mesures raisonnables pour veiller à ce que l'information fournie au ministre soit exacte et complète;
- s'abstenir de divulguer des renseignements gouvernementaux sensibles sans autorisation aux termes du cadre juridique pertinent;
- respecter toutes les normes de sécurité applicables au traitement de renseignements gouvernementaux sensibles;
- maintenir la confidentialité appropriée en ce qui concerne leurs interactions avec les ministres, les fonctionnaires et les autres membres du personnel exonéré.

4. Les membres du personnel exonéré et les fonctionnaires doivent travailler ensemble de manière efficace pour soutenir le ministre

Comme il est indiqué à l'annexe E, les fonctionnaires et les membres du personnel exonéré jouent des rôles distincts mais complémentaires dans le soutien qu'ils apportent au ministre. Les bonnes relations de travail entre le cabinet du ministre et le ministère sont caractérisées par le respect mutuel, la coopération, et l'échange d'information pertinente ou nécessaire à leurs tâches respectives. Plus précisément, les membres du personnel exonéré doivent :

- prendre connaissance des normes en matière d'éthique, des attentes à l'égard des fonctionnaires et des obligations de ceux-ci, qui sont décrites dans le *Code de valeurs et d'éthique du secteur public* et dans les codes de conduite ministériels;
- ne pas chercher à faire participer des fonctionnaires à des activités non conformes à leurs obligations éthiques et légales ou au rôle professionnel et non partisan de la fonction publique;
- reconnaître qu'ils n'ont pas le pouvoir de diriger par eux-mêmes les fonctionnaires, et que les fonctionnaires ne sont pas assujettis à leur autorité;
- dans la mesure du possible, veiller à ce que les relations qu'ils ont avec les représentants du ministère passent par le bureau du sous-ministre;
- reconnaître que les décisions concernant l'exercice des pouvoirs, des devoirs et des fonctions juridiques, la dépense de fonds publics et la gestion du ministère relèvent du ministre, du sous-ministre et d'autres fonctionnaires du ministère, et que le personnel exonéré n'a pas de rôle à jouer dans les activités ministérielles;
- favoriser une communication directe et efficace entre le cabinet du ministre et le ministère;
- s'abstenir de prendre des mesures qui pourraient nuire à l'exercice des pouvoirs du sous-ministre en tant qu'administrateur général du ministère et principale source de conseils de la fonction publique auprès du ministre en ce qui concerne son portefeuille;

- ne pas rejeter ou négliger les avis préparés pour le ministre par les fonctionnaires ministériels, en n'allant pas au-delà de la formulation de commentaires sur ces avis.

Annexe J

Utilisation personnelle et partisane des médias sociaux par les ministres et les secrétaires parlementaires

Les présentes lignes directrices visent à aider les ministres et les secrétaires parlementaires à faire une distinction claire entre les comptes officiels de médias sociaux du gouvernement du Canada (c'est-à-dire les comptes qui sont créés et gérés par les fonctionnaires et pour lesquels le contenu est généré à l'aide de ressources du gouvernement) et leurs comptes personnels ou partisans. Cette distinction s'impose afin de permettre au public de distinguer les communications officielles du gouvernement d'autres types de messages, et ainsi s'assurer que la population canadienne perçoive la fonction publique comme étant impartiale.

Les comptes de médias sociaux du gouvernement du Canada sont des éléments clés des activités de communication du gouvernement du Canada, et leur utilisation est assujettie aux politiques du Conseil du Trésor, y compris à l'exigence de demeurer neutre.

Les comptes officiels du gouvernement du Canada sont généralement réunis en deux catégories : comptes ministériels et comptes thématiques, qui sont axés sur un contenu particulier ou visent un public précis. Ils servent à communiquer les politiques, programmes, annonces et initiatives du gouvernement. Ces comptes officiels ne doivent pas contenir de symboles, d'identificateurs ou de contenu partisans.

Les ministres et les secrétaires parlementaires peuvent avoir des comptes de médias sociaux personnels ou partisans qui sont distincts des comptes du gouvernement du Canada. La distinction entre ces différents types de comptes est la même que celle qui existe entre les sites Web gérés par le gouvernement et les sites Web personnels ou partisans qui sont tenus par les ministres et les secrétaires parlementaires. Dans les deux cas, le même principe général s'applique : les ressources du gouvernement doivent uniquement être employées pour gérer, créer ou modifier du contenu destiné à être utilisé sur les voies de communication officielles du gouvernement du Canada (p. ex. presse écrite, comptes de médias sociaux, applications mobiles ou sites Web). Ces ressources du gouvernement comprennent, entre autres, les employés, les réseaux et les appareils.

Afin d'éviter que le gouvernement du Canada ne soit perçu comme appuyant ou endossant un parti politique particulier ou un message partisan, les ministères ne doivent pas suivre les comptes de médias sociaux personnels ou partisans des ministres ou des membres du Parlement, ni en partager le contenu, en faire mention ou autrement créer des hyperliens à ceux-ci.

Les ministres et les secrétaires parlementaires peuvent choisir d'utiliser leurs comptes de médias sociaux personnels ou partisans pour communiquer ou mettre en évidence du contenu publié sur les comptes et les sites Web du gouvernement, ou encore insérer dans leurs comptes des hyperliens menant aux comptes et aux sites Web du gouvernement, lorsque ces contenus sont tout autant accessibles aux utilisateurs externes.

Dans de tels cas, la création de comptes de médias sociaux officiels et ministériels du gouvernement du Canada peut ne pas être nécessaire, car les messages transmis au moyen de ces comptes seraient inutilement répétitif par rapport à tout contenu ministériel ou thématique. Il importe de noter que si un ministre souhaite créer un compte ministériel officiel du gouvernement du Canada, celui-ci :

- doit être conforme aux politiques applicables du Conseil du Trésor;
- ne doit pas comprendre de messages ou de symboles partisans;
- serait géré par le personnel ministériel, et non celui du cabinet du ministre, et nécessiterait des ressources suffisantes pour la gestion à long terme.

Les ministres et les secrétaires parlementaires doivent éviter d'utiliser dans leurs comptes de médias sociaux personnels ou partisans tout élément pouvant susciter la confusion et laisser entendre qu'il s'agit de comptes du gouvernement du Canada. Par exemple, ils doivent éviter d'utiliser leur titre officiel dans le nom de leurs comptes, et ne doivent pas utiliser de symboles et d'identificateurs du gouvernement du Canada, ou encore d'hyperliens menant à des sites Web du gouvernement du Canada – y compris des images de fonctionnaires – dans leurs modèles et leurs profils personnels. Cependant, dans le cas des comptes de médias sociaux fournissant des descriptions biographiques de l'utilisateur, il est approprié pour les ministres et les secrétaires parlementaires d'indiquer leurs charges publiques actuelles ou antérieures.