

Chapitre 12

**Les valeurs et l'éthique dans
le secteur public fédéral**

Table des matières

	Page
Points saillants	12-5
Introduction	12-7
Objet de l'étude	12-9
Observations	12-9
Évaluations des valeurs et de l'éthique	12-9
Le Rapport Tait	12-9
Consultations des cadres intermédiaires	12-10
Sondage du Conseil du Trésor auprès des fonctionnaires	12-11
Évaluation de la capacité de contrôle	12-12
La plupart des initiatives visant à promouvoir les valeurs et l'éthique en sont à leurs premières étapes	12-12
Initiatives interministérielles	12-12
Principales initiatives ministérielles en matière de valeurs et d'éthique	12-15
Principaux défis sur le plan des valeurs et de l'éthique	12-17
Renforcement des responsabilités à l'égard de l'éthique	12-17
Le leadership des parlementaires	12-17
Le leadership des ministres	12-18
Le leadership dans les entités fédérales	12-20
Élaboration de valeurs et d'une éthique communes	12-21
Énoncé des principes de la fonction publique	12-21
Attribution d'une priorité aux éléments clés des valeurs et de l'éthique	12-23
Mesures à prendre dans l'immédiat pour renforcer les prises de décisions éthiques	12-25
Conseils relatifs à l'interaction entre le secteur public et le secteur privé	12-26
Évaluations et redditions de comptes objectives	12-27
Expression des préoccupations liées aux valeurs et à l'éthique	12-27
Intervention de bonne foi	12-27
Ombudsmans	12-29
Meilleures pratiques	12-29
Conclusion	12-31
Priorités et cadre d'action	12-31
À propos de l'étude	12-38

Pièces

12.1	Mécanismes de contrôle et approches liées aux valeurs et à l'éthique qui sont nécessaires pour assurer la probité au sein du gouvernement	12-7
12.2	Principales initiatives en matière de valeurs et d'éthique recommandées dans le rapport Tait	12-10
12.3	Résultats du sondage que le Conseil du Trésor a mené en 1999 auprès des fonctionnaires fédéraux concernant les valeurs et l'éthique	12-11
12.4	Éléments éthiques d'importantes initiatives ministérielles	12-15
12.5	Responsabilités des dirigeants politiques	12-17
12.6	Responsabilités des gestionnaires	12-20
12.7	Caractéristiques principales du leadership éthique dans le secteur public	12-21
12.8	Études de cas hypothétiques sur les dilemmes relatifs aux valeurs et à l'éthique en milieu de travail	12-22
12.9	Catégorie de valeurs	12-24
12.10	Série possible de principes régissant l'interaction entre le secteur public et le secteur privé	12-27
12.11	Meilleures pratiques et points de référence	12-30
12.12	Cadre d'action	12-32

Annexes

A	Éléments possibles d'un cadre d'éthique proposé dans le chapitre 1 de notre rapport de mai 1995	12-41
B	Principales initiatives liées aux valeurs et à l'éthique depuis notre rapport de mai 1995	12-42
C	Buts et principes du Code de déontologie parlementaire recommandé par le Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes	12-44
D	Royaume-Uni — Les sept principes de la vie publique	12-45
E	Le code de la fonction publique (Civil Service Code) du Royaume-Uni	12-46

Bibliographie

12-48



Les valeurs et l'éthique dans le secteur public fédéral

Points saillants

12.1 Les Canadiens s'attendent à ce que le secteur public fédéral soit un chef de file mondial en ce qui a trait à la promotion de valeurs saines et de l'éthique au sein du gouvernement. Ces valeurs et cette éthique constituent un élément essentiel d'une saine régie publique qui respecte et appuie les valeurs démocratiques fondamentales.

12.2 Il faut engager un dialogue approfondi et soutenu avec les Canadiens et dans l'ensemble du secteur public fédéral. Nous proposons un cadre d'action comportant huit mesures prioritaires, et suggérons de commencer par les deux priorités suivantes :

- Renforcer le leadership pour ce qui est de promouvoir un comportement conforme à l'éthique, et ce, par exemple,
 - en clarifiant le principe de la responsabilité ministérielle et les responsabilités des hauts fonctionnaires;
 - en déterminant les responsabilités des gestionnaires supérieurs et hiérarchiques à l'égard de la promotion de valeurs saines et de l'éthique.
- Relancer un dialogue approfondi sur les valeurs et l'éthique, qui souligne la primauté des principes suivants : le respect de la loi, l'intérêt public et la fonction publique en tant que bien public.

12.3 Des valeurs et une éthique saines sont essentielles au maintien de la probité. Le secteur public fédéral dispose d'une solide assise au chapitre des valeurs et de l'éthique, mais cela ne devrait pas être tenu pour acquis. Le gouvernement prend actuellement une série de mesures pour préserver cette assise, mais la plupart d'entre elles sont d'une envergure restreinte ou en sont à une étape préliminaire. Pour améliorer les chances de succès, il faut que les initiatives liées aux valeurs et à l'éthique soient élaborées, mises en œuvre et surveillées avec soin, en recourant aux meilleures pratiques possibles. Le leadership des parlementaires, des ministres et des hauts fonctionnaires constitue une condition préalable au succès.

12.4 Le gouvernement fédéral doit établir un plan de mise en œuvre assorti d'échéances afin de traiter des priorités relatives aux valeurs et à l'éthique qui s'appliquent à l'ensemble du secteur public ainsi qu'aux entités fédérales. Nous continuerons de surveiller les initiatives liées aux valeurs et à l'éthique au sein du secteur public et nous continuerons de rendre compte de la situation au Parlement.

Contexte et autres observations

12.5 Notre étude portait sur les initiatives liées aux valeurs et à l'éthique qui favorisent la prise de décisions éthiques conformes à l'intérêt public. Ces initiatives constitueraient une approche exhaustive à l'égard d'une saine régie dans les entités fédérales.

12.6 Le rapport de mai 1995 que nous avons présenté au Parlement comporte un chapitre intitulé « La sensibilisation à l'éthique et à la fraude au gouvernement ». En 1996, le gouvernement a publié *De solides assises — Rapport du Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique* (le Rapport Tait). Ces deux documents ont contribué à former un consensus sur les questions relatives aux valeurs et à l'éthique qui doivent être réglées dans la fonction publique fédérale.

12.7 Il incombe à tous les membres du secteur public fédéral et des entreprises du secteur privé, ainsi qu'aux organismes et aux particuliers qui reçoivent des fonds du secteur public ou qui font affaire avec celui-ci, de veiller à ce que les décisions prises soient conformes à l'éthique.

12.8 D'importants changements ont actuellement lieu dans la façon dont le gouvernement structure et exécute ses programmes. Parmi ces changements, mentionnons la déréglementation, la réduction de l'effectif, une délégation accrue de pouvoirs décisionnels aux fonctionnaires dans les régions, l'impartition, ainsi que la conclusion de partenariats avec le secteur privé. L'État a en outre recours à des technologies nouvelles, et son effectif devient plus mobile et diversifié. De ce fait, il se fonde de plus en plus sur de solides assises en matière de valeurs et d'éthique pour prendre des décisions qui tiennent compte de l'intérêt public.

12.9 Dans le cadre des efforts de saine gestion qui sont déployés, plusieurs ministères mettent en œuvre d'importantes initiatives en matière de valeurs et d'éthique. D'autres considèrent que l'élaboration de ce genre d'initiatives ne constitue pas une haute priorité. Nous croyons que toutes les entités devraient évaluer objectivement les questions relatives aux valeurs et à l'éthique, et en rendre compte.

Les réponses du Bureau du Conseil privé, des sous-ministres co-champions chargés de promouvoir les valeurs et l'éthique dans la fonction publique, du Secrétariat du Conseil du Trésor et du conseiller en éthique sont insérées à la fin du présent chapitre. Tous sont d'accord avec notre évaluation des initiatives en cours et ils reconnaissent qu'il y a encore beaucoup de travail à accomplir.

Introduction

12.10 La probité (ou l'honnêteté) au sein du gouvernement est un sujet qui a toujours préoccupé les vérificateurs généraux dans les démocraties parlementaires. On arrive à maintenir cette probité grâce à des contrôles financiers et de gestion efficaces par rapport au coût, et à des méthodes qui reposent sur des valeurs saines et sur l'éthique. La présente étude est axée sur des méthodes fondées sur les valeurs et l'éthique. D'autres chapitres du Rapport portent sur les contrôles financiers et de gestion.

12.11 Des valeurs saines et l'éthique sont essentielles au maintien de la probité. Le gouvernement fédéral prend des mesures pour préserver des valeurs saines et l'éthique au sein du secteur public. Pour améliorer les chances de succès, il faut que les initiatives liées aux valeurs et à l'éthique soient élaborées, mises en œuvre et surveillées avec soin, en recourant aux meilleures pratiques possibles.

12.12 On accumule de plus en plus d'expérience sur la manière de promouvoir le mieux possible les valeurs et l'éthique au gouvernement. Ainsi, de grandes entreprises et certains ministères ont lancé de vastes programmes d'éthique. Ces derniers reconnaissent qu'on ne peut s'attendre à ce que les initiatives liées aux valeurs et à l'éthique soient à elles seules une garantie de probité. Il est nécessaire de trouver un juste équilibre entre les contrôles financiers et de gestion, d'une part, et les méthodes fondées sur les valeurs et l'éthique, d'autre part. La pièce 12.1 présente les principaux éléments de ces contrôles et de ces méthodes.

12.13 Au fil du temps, les changements apportés au gouvernement ont clairement indiqué que la probité dépendra de plus en plus d'une assise solide au chapitre des valeurs et de l'éthique. Le rapport publié en 1984 par Michael Starr et Mitchell Sharp, *L'Éthique dans le secteur public* (le

Rapport Starr-Sharp), est l'une des premières études d'envergure sur les valeurs et l'éthique au Canada.

12.14 Le fait que l'on mette de plus en plus l'accent sur les valeurs et l'éthique traduit les changements apportés à la structure et à la vision du gouvernement. Parmi les changements, on constate en particulier l'accent sur la déréglementation et la réduction de la supervision de la direction ainsi que l'accent correspondant sur l'habilitation des employés. On remarque aussi l'évolution

La probité dépendra de plus en plus d'une assise solide au chapitre des valeurs et de l'éthique.

Mécanismes de contrôle au niveau des finances et de la gestion

- Des cadres de contrôle pour :
 - la gestion des risques
 - la gestion financière
 - la gestion des ressources matérielles
 - la gestion des ressources humaines
- De l'information pour :
 - gérer les activités
 - appuyer la prise de décisions
 - rendre des comptes

Approches liées aux valeurs et à l'éthique

- Un leadership de la part des responsables politiques et des cadres supérieurs qui favorise un comportement conforme à l'éthique
- Des énoncés clairs des valeurs et de l'éthique ou des codes de déontologie
- Des approches à la prise de décisions qui :
 - obligent à tenir compte des valeurs et de l'éthique
 - alignent les politiques de gestion de manière à soutenir un comportement conforme à l'éthique
 - offrent des mécanismes de recours pour faire état des préoccupations liées à l'éthique
- Des conseils clairs au sujet de l'interaction entre le secteur public et le secteur privé
- Une évaluation de l'efficacité des initiatives liées aux valeurs et à l'éthique, ainsi que des rapports connexes

Pièce 12.1

Mécanismes de contrôle et approches liées aux valeurs et à l'éthique qui sont nécessaires pour assurer la probité au sein du gouvernement

Source : Bureau du vérificateur général, *Modèle de la capacité de gestion financière*, 1999

Source : Organisation de coopération et de développement économiques, *Principes propres à favoriser la gestion de l'éthique dans le service public*

des valeurs de la fonction publique, le nombre grandissant d'organismes issus de la diversification des modes de prestation des services, les partenariats de plus en plus nombreux avec le secteur privé, la privatisation de certains services publics, ainsi qu'un examen public accru des programmes gouvernementaux. Dans un avenir rapproché, la situation deviendra d'autant plus complexe que de nouveaux employés aux antécédents diversifiés seront embauchés pour remplacer de nombreux fonctionnaires prenant leur retraite, que des employés entreront dans la fonction publique et la quitteront plus souvent, et que les organisations gouvernementales adopteront de nouvelles technologies.

12.15 Les pouvoirs discrétionnaires accrus ainsi que la complexité des objectifs des programmes signifient également que l'on demande plus souvent aux fonctionnaires de mettre en équilibre plusieurs lignes de conduite justifiables ou d'égale valeur. Dans le premier chapitre de notre rapport de mai 1995, nous avons présenté au Parlement une étude sur la sensibilisation à l'éthique et à la fraude au gouvernement. Nous avons indiqué les résultats d'un sondage sur des questions d'éthique, réalisé auprès d'un d'échantillon aléatoire de fonctionnaires. Nous avons suggéré l'adoption au gouvernement d'un cadre d'éthique formé des éléments suivants : énoncé de principes, leadership, habilitation des fonctionnaires, processus de prise de décisions transparent, formation en éthique, mécanisme permettant de discuter les problèmes d'éthique et de les signaler, ainsi qu'un processus continu qui, au vu et au su de tous, fera de l'éthique une partie intégrante du processus quotidien de prise de décisions (voir l'annexe A). Des rapports subséquents ont recommandé des cadres similaires au nôtre.

12.16 Depuis la publication de notre rapport, d'importantes initiatives liées aux valeurs et à l'éthique ont été prises au sein du gouvernement fédéral. Le premier fait

important a été la publication, en décembre 1996, du rapport intitulé *De solides assises — Rapport du Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique* (le Rapport Tait). En tant que président du Groupe de travail, John Tait, un haut fonctionnaire chevronné, a souligné la nécessité de tenir un dialogue solide et permanent sur les valeurs et l'éthique. Il s'agit là d'une nouveauté encourageante.

12.17 Le Centre canadien de gestion a publié de nouveau le Rapport Tait en janvier 2000 afin d'aider à relancer le dialogue. Depuis sa publication, le rapport est devenu le principal outil pour promouvoir les valeurs et l'éthique au gouvernement fédéral. M. Tait était en faveur d'une seconde étude par notre Bureau, et un grand nombre des conclusions de son rapport ont servi de points de départ à notre étude.

12.18 Un second fait important est la publication par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), en avril 1998, des *Principes propres à favoriser la gestion de l'éthique dans le service public*. Le Canada, de pair avec les autres pays membres de l'OCDE, a souscrit à ces principes. Selon nous, la « gestion de l'éthique » signifie gérer d'une manière conforme à l'éthique en favorisant le respect et la discussion des valeurs et de l'éthique qui sont inhérentes aux institutions démocratiques et à la société. Comme ces principes font l'objet d'un large consensus, nous nous en sommes servis comme points de référence pour notre étude.

12.19 Les principaux travaux réalisés sur les valeurs et l'éthique ont un thème commun : ils indiquent que la promotion des valeurs et de l'éthique constitue un élément essentiel d'un cadre de saine régie, dont il faut s'occuper de façon constante et systématique afin de garantir la probité et la viabilité à long terme des entités fédérales.

Objet de l'étude

12.20 Notre objectif est de susciter, parmi les Canadiens et les membres du secteur public fédéral, des discussions et des mesures soutenues et transparentes au chapitre des valeurs et de l'éthique. Dans cette étude, nous nous concentrons sur les initiatives liées aux valeurs et à l'éthique qui favorisent la prise de décisions conformes à l'éthique, dans le cadre d'une approche exhaustive à l'égard d'une saine régie dans les entités fédérales. Dans nos observations, nous intégrons les principes que l'OCDE a énoncés, les recommandations formulées dans les principaux rapports du secteur public fédéral, de même que les meilleures pratiques du secteur public et du secteur privé en matière de valeurs et d'éthique.

12.21 Pour que les initiatives liées aux valeurs et à l'éthique soient durables, il faut un leadership aux échelons les plus élevés et un engagement à agir. L'une de nos préoccupations principales était donc de vérifier les responsabilités en matière de leadership des parlementaires, des ministres et des dirigeants et gestionnaires d'entités fédérales.

12.22 Comme la plupart des initiatives du secteur public fédéral en étaient à leurs premières étapes de développement, nous n'avons pas procédé à une évaluation approfondie de leur mise en œuvre ou de l'efficacité avec laquelle elles changent les attitudes et le comportement.

12.23 D'autres détails sur l'objectif, l'étendue, la méthode et les critères de l'étude sont présentés à la fin du présent chapitre, dans la section **À propos de l'étude**.

Observations

Évaluations des valeurs et de l'éthique

Le Rapport Tait

12.24 Le Rapport Tait a constitué un grand pas en avant dans l'établissement d'un consensus sur les questions liées aux valeurs et à l'éthique qui doivent être soulevées dans la fonction publique fédérale. Il s'agit là de l'évaluation récente la plus complète qui soit au sujet de l'état des valeurs et de l'éthique dans ce secteur. Le Rapport portait sur les valeurs et l'éthique fondamentales à la bonne marche de la fonction publique. Il a confirmé la primauté du droit et l'intérêt public en tant que piliers essentiels de l'administration publique, et a proposé l'adoption d'un « régime déontologique » similaire au cadre que nous avons présenté dans notre rapport de mai 1995.

12.25 Le Rapport Tait a recommandé que d'importantes initiatives soient prises en vue de promouvoir les valeurs et l'éthique (voir la pièce 12.2). Au nombre des principales recommandations figuraient les suivantes : engager un dialogue vaste et honnête sur les valeurs et l'éthique au sein du gouvernement et à l'extérieur de celui-ci, adopter un énoncé de principes pour la fonction publique, établir des mécanismes de recours afin de pouvoir exprimer les préoccupations liées à l'éthique, et établir des régimes déontologiques exhaustifs dans l'ensemble du gouvernement ainsi que dans les différents organismes de services publics.

12.26 Le Conseil du Trésor et le Réseau du leadership ont récemment évalué le travail entrepris pour répondre à ces recommandations. Le Réseau du leadership a pour rôle de promouvoir, de développer et d'appuyer les réseaux des

Pour que les initiatives liées aux valeurs et à l'éthique soient durables, il faut un leadership aux échelons les plus élevés et un engagement à agir.

La majeure partie du travail à effectuer pour répondre aux recommandations du Rapport Tait en est à une étape préliminaire.

leaders dans la fonction publique. Selon les évaluations effectuées, la majeure partie du travail en est à une étape préliminaire. En janvier 2000, le Secrétariat du Conseil du Trésor a fait savoir aux sous-ministres que la plupart des fonctionnaires n'avaient pas entendu parler du Rapport Tait et qu'ils n'avaient pas pris part aux discussions liées au Rapport ou n'étaient pas au courant de la tenue de ces dernières. En outre, les fonctionnaires continuaient de croire que les cadres supérieurs ne prêchaient pas par l'exemple.

12.27 Lorsqu'il a examiné l'initiative du dialogue au printemps 2000, le Réseau du leadership a signalé que les valeurs et l'éthique sont effectivement reconnues comme des sujets complexes, mais que les ministères n'ont peut-être pas la capacité voulue pour mener et soutenir le dialogue. Il y a en outre une absence de processus redditionnels officiels et un manque de suivi pour évaluer le succès des initiatives liées aux valeurs et à l'éthique. Le Réseau a également conclu qu'il existe, dans les

ministères, un ferme appui à l'égard des points suivants :

- évaluer le rendement en matière d'éthique comme fondement des nominations et des promotions;
- encourager la formation et l'éducation en éthique;
- soulever délibérément des questions d'éthique lors de réunions.

Consultations des cadres intermédiaires

12.28 La fonction publique compte environ 30 000 cadres intermédiaires. Entre les mois de mars et de juin 1998, le Comité consultatif sur l'apprentissage pour les cadres intermédiaires les a consultés au sujet des principaux défis auxquels est confrontée la fonction publique et des principales difficultés qu'offre celle-ci. Le document que le Comité a publié en 1998, *Où en sommes-nous?*, présente les résultats de ces consultations. Il y est dit, à propos des valeurs et de l'éthique, que « le cynisme,

Pièce 12.2

Principales initiatives en matière de valeurs et d'éthique recommandées dans le rapport Tait

- Entreprendre un dialogue vaste et honnête sur les valeurs et l'éthique.
- Faire ressortir de nouveau le caractère de la fonction publique en tant que bien public.
- Adopter un énoncé de principes pour la fonction publique.
- Adopter des régimes déontologiques complets dans l'ensemble du gouvernement ainsi que dans les organismes de services publics.
- Clarifier, tant pour les responsables politiques que pour la fonction publique, les principes d'un gouvernement responsable, le concept de la responsabilité ministérielle ainsi que le rôle que la fonction publique devrait jouer.
- Reconnaître la confusion, la tension et les conflits qui existent entre les « anciennes » et les « nouvelles » valeurs de la fonction publique, et trouver un juste équilibre entre ces valeurs, en accordant la priorité à l'intérêt public et au respect de la loi.
- Reconfirmer que le fait de dire sans crainte toute la vérité à ceux qui sont au pouvoir est une valeur de la fonction publique.
- Établir des mécanismes de recours convenables pour les fonctionnaires qui peuvent avoir le sentiment qu'ils subissent des pressions ou à qui l'on a demandé de prendre des mesures contraires à l'éthique, aux valeurs de la fonction publique ou à l'intérêt public.
- Aligner les systèmes, les politiques et les processus afin de garantir qu'ils appuient une culture et des valeurs saines au sein de la fonction publique.
- Tenir les sous-ministres et les cadres responsables du fait de donner l'exemple et de veiller à ce que les valeurs de base de la fonction publique soient comprises et observées.
- Établir un organisme indépendant pour les nominations non partisans de manière à ce que les nominations discrétionnaires ne menacent pas l'intégrité de la fonction publique.

Source : Rapport Tait

l'amertume et la méfiance règnent ». Le Comité a recommandé ce qui suit :

- élaborer un code de conduite professionnel à l'intention des cadres intermédiaires et le situer dans un contexte d'obligation redditionnelle;
- désigner un conseiller régional chargé d'examiner les questions d'éthique;
- formuler un énoncé clair et concis portant sur les valeurs et l'éthique ou le

code de conduite (déontologie) des membres de la fonction publique.

Sondage du Conseil du Trésor auprès des fonctionnaires

12.29 Le sondage que le Conseil du Trésor a mené en 1999 auprès des fonctionnaires dénote aussi qu'il y a des points faibles dans le domaine des valeurs et de l'éthique. Certains résultats pertinents à l'étude sont présentés à la pièce 12.3.

Pièce 12.3

Résultats du sondage que le Conseil du Trésor a mené en 1999 auprès des fonctionnaires fédéraux concernant les valeurs et l'éthique (en pourcentage)

Énoncé	Entièrement d'accord	Plutôt d'accord	Plutôt en désaccord	En désaccord total	Ne sais pas/ Ne s'applique pas
Je peux expliquer clairement aux autres l'orientation, la vision, les valeurs, la mission, etc. de mon ministère/organisme.	17	47	20	10	5
Je crois pouvoir être en désaccord avec mon (ma) supérieur(e) sur le plan du travail, sans crainte de représailles.	26	48	12	8	5
Dans mon unité de travail, mes collègues me traitent avec respect.	42	52	4	1	1
Dans mon unité de travail, nous fonctionnons de façon ouverte et honnête.	30	51	13	4	1
Dans mon unité de travail, chacun(e) est/serait accepté(e) comme membre à part entière de l'équipe, sans égard à sa race, sa couleur, son sexe ou son incapacité.	51	36	6	4	3
J'estime avoir des chances équitables d'obtenir de l'avancement compte tenu de mes compétences et de mon expérience.	10	33	24	23	9
Dans mon unité de travail, la sélection des titulaires des postes est équitable.	17	43	18	12	9
Je crois que la haute direction va s'efforcer de résoudre les problèmes soulevés dans le présent sondage.	7	30	28	23	11

Note : Le Conseil du Trésor signale que les chiffres sont arrondis et qu'il est donc possible que la somme des pourcentages n'égalise pas 100.

Source : Secrétariat du Conseil du Trésor

Depuis la publication de notre rapport de mai 1995, d'importantes initiatives sur le plan des valeurs et de l'éthique ont été lancées.

12.30 D'après les résultats, la plupart des fonctionnaires sont traités avec respect par leurs collègues, et les unités de travail fonctionnent de manière franche et honnête. Nous nous préoccupons toutefois du fait qu'un grand nombre de fonctionnaires sont plutôt en accord ou en accord total avec le fait qu'ils ne peuvent pas expliquer à d'autres quelles sont la vision, les valeurs ou la mission de leur ministère ou de leur organisme, qu'ils n'ont pas de chances équitables d'avoir de l'avancement, qu'ils ne peuvent être en désaccord avec leur supérieur immédiat sans crainte de représailles ou que la haute direction ne va pas s'efforcer de résoudre les problèmes soulevés dans le sondage.

Évaluation de la capacité de contrôle

12.31 Dans le cadre d'un programme pilote, le Conseil du Trésor a mené en avril 2000 une évaluation de la capacité de contrôle dans cinq ministères indiquant que, dans l'ensemble, ces derniers disposaient d'énoncés déontologiques et transmettaient les politiques écrites à l'ensemble de leur organisation. Cependant, ces ministères appliquaient leurs politiques de manière irrégulière.

La plupart des initiatives visant à promouvoir les valeurs et l'éthique en sont à leurs premières étapes

12.32 À l'évidence, les initiatives ambitieuses qui sont recommandées dans le Rapport Tait n'ont pas encore été réalisées. En outre, selon les évaluations les plus récentes au sujet des défis que posent les valeurs et l'éthique dans la fonction publique, il reste bien du travail à faire. On se soucie également fort de veiller à ce que, à l'échelon fédéral, les valeurs et l'éthique reposent sur une assise solide. Des mesures en ce sens ont déjà été prises et, bien qu'elles en soient aux premiers stades d'élaboration et de mise en œuvre, d'autres initiatives sont en cours. De plus, d'importants dirigeants de

la fonction publique, comme le greffier du Conseil privé et les sous-ministres co-champions des valeurs et de l'éthique, sont conscients de la nécessité d'agir. Ils ont déployé d'importants efforts pour relancer la discussion et l'action dans tout le gouvernement.

12.33 Avant la publication de notre rapport de mai 1995, le gouvernement fédéral avait pris plusieurs initiatives d'envergure pour promouvoir des valeurs saines et l'éthique. Des lignes directrices sur les conflits d'intérêts et l'après-mandat avaient été instaurées à l'intention des ministres et des personnes nommées par le gouverneur en conseil, et des lignes directrices similaires avaient été établies pour les fonctionnaires. Les fonctions de l'adjoint au sous-registraire général avaient été élargies et englobaient le poste de conseiller en éthique, qui relève du premier ministre. Le conseiller en éthique prodigue des conseils aux ministres et aux personnes nommées par le gouverneur en conseil et reçoit de ces ministres et de ces personnes des énoncés de divulgation de biens; il ne donne pas de conseils au personnel des ministères et des organismes. Le conseiller en éthique est également chargé d'un registre des lobbyistes.

12.34 Depuis la publication de notre rapport de mai 1995, d'importantes initiatives ont été lancées sur le plan des valeurs et de l'éthique (voir l'annexe B).

Initiatives interministérielles

12.35 Le gouvernement a créé des groupes de travail indépendants et des comités de sous-ministres pour traiter d'un large éventail de problèmes dans des secteurs fonctionnels particuliers : la fonction de contrôleur dans toute l'administration fédérale et l'utilisation efficace des sciences et de la technologie au sein du gouvernement. En outre, la Commission de la fonction publique du Canada mène une initiative de réforme concernant la dotation en personnel. Les rapports des groupes de travail, des

comités et de la Commission portent sur une vaste gamme de sujets. La plupart des efforts déployés pour traiter des questions liées aux valeurs et à l'éthique qui sont soulevées dans les rapports en sont à une étape préliminaire.

12.36 Fonction de contrôleur. Le Groupe de travail indépendant chargé de la modernisation de la fonction de contrôleur dans l'administration fédérale du Canada a présenté un rapport en octobre 1997. Le Groupe a conclu dans ce rapport qu'au nombre des conditions préalables à une saine gestion figure une base commune en matière de valeurs et d'éthique qui soit admise, comprise et mise en pratique afin de permettre des prises de décisions plus indépendantes et de les guider. En utilisant les critères du Groupe, le Secrétariat du Conseil du Trésor a demandé à cinq ministères d'entreprendre, dans le cadre d'un programme pilote, une autoévaluation des capacités à ce chapitre, notamment la mesure dans laquelle il y a des valeurs et des pratiques déontologiques en place.

12.37 Sciences et technologie. La confiance du public envers l'usage que fait le gouvernement des sciences et de la technologie pour protéger l'économie ainsi que la santé et la sécurité des citoyens a été secouée par des crises récentes, comme la réduction des stocks de poisson de l'Atlantique et du Pacifique et les problèmes de sécurité de l'approvisionnement en sang au Canada.

12.38 En réponse, le gouvernement fédéral a cherché à établir des mécanismes garantissant la prise en compte d'avis scientifiques valables pour l'élaboration des politiques et des règlements. Pour atteindre cet objectif, il faut régler les conflits entre les valeurs de la communauté scientifique et technologique, le processus d'élaboration des politiques et les responsabilités des politiciens.

12.39 En 1996, le gouvernement a publié un rapport intitulé *Les sciences et*

la technologie à l'aube du XXI^e siècle : la stratégie fédérale, dans lequel il demandait aux organismes et aux ministères à vocation scientifique de mettre sur pied des organismes consultatifs externes. En mars 1999, les principaux ministères scientifiques ont publié un énoncé des meilleures pratiques concernant la conduite de la recherche scientifique et l'usage des sciences et de la technologie au gouvernement. L'énoncé comportait des valeurs d'ordre scientifique et des valeurs liées à la fonction publique, telles que l'intégrité, l'objectivité, la transparence, le professionnalisme, le respect des gens, l'excellence et la responsabilité.

12.40 Le gouvernement a élargi l'initiative de manière à englober des consultations menées dans tout le pays. En mai 1999, le Conseil d'experts en sciences et en technologie a présenté son rapport intitulé *Avis scientifiques pour l'efficacité gouvernementale*. En juin 2000, le gouvernement a publié un *Cadre applicable aux avis en matière de sciences et de technologie*. Au nombre des principales valeurs sur lesquelles s'appuient les rapports figurent les suivantes :

- l'inclusion, afin de garantir que les avis offerts proviennent de diverses sources scientifiques et de spécialistes de nombreuses disciplines;
- l'ouverture, afin de garantir que les gouvernements recourent aux sciences dans le cadre de processus décisionnels transparents et ouverts aux parties intéressées.

12.41 Cadre du mérite fondé sur les valeurs. En 1990, le gouvernement fédéral a évalué la dotation en personnel au sein de la fonction publique dans le rapport *Fonction publique 2000 : Rapport du Groupe de travail sur la dotation*. Cette question a également été évaluée dans le rapport *Un nouveau cadre de renouvellement du personnel — Rapport sur l'Examen consultatif de la dotation*, que la Commission de la

Les sous-ministres co-champions des valeurs et de l'éthique ont mis l'accent sur la reprise du dialogue concernant les valeurs et l'éthique.

fonction publique du Canada a publié en 1996. Il était recommandé dans ces deux documents que le système de dotation soit davantage axé sur le jugement, les valeurs et l'éthique, et moins sur les contrôles et les règles de nature prescriptive. Pour mettre en œuvre cette recommandation, la Commission de la fonction publique a lancé une initiative de réforme de la dotation en personnel. Selon la Commission, la plupart des responsabilités en matière de dotation ont maintenant été déléguées aux gestionnaires, et les ministères sont censés créer des méthodes de dotation et de reddition de comptes qui sont adaptées à leurs besoins. La Commission nous a indiqué que la délégation des responsabilités n'a pas encore donné tous les résultats escomptés parce que les gestionnaires n'ont à leur disposition aucun cadre fondé sur des valeurs pour les guider dans l'exercice des nouveaux pouvoirs qui leur ont été conférés.

12.42 La Commission met actuellement en œuvre ce qu'elle appelle un « cadre du mérite fondé sur les valeurs » afin d'aider les gestionnaires. Ce cadre a pour objectif d'arriver à un équilibre éthique entre le mérite fondé sur des valeurs clés et les principes de gestion. La Commission offre une formation aux gestionnaires. Elle conclut aussi avec les ministères de nouvelles ententes de responsabilisation qui comportent des indicateurs de rendement fondés sur des valeurs, notamment des sondages sur la satisfaction de la clientèle afin d'embaucher du personnel compétent d'une manière juste, équitable et transparente.

12.43 Greffier du Conseil privé et nomination des co-champions. Le greffier du Conseil privé nous a déclaré, au cours du processus de la vérification, avoir souscrit avec vigueur à la responsabilité de veiller à ce que le programme de valeurs et d'éthique aille de l'avant. En mai 1999, il a nommé deux sous-ministres co-champions pour diriger

le programme des valeurs et de l'éthique. Le Bureau du Conseil privé (BCP) nous a indiqué que les nominations n'empêchent pas le greffier ou le BCP de jouer un rôle; cependant, leur responsabilité est perçue comme un soutien et un défi. Les co-champions ont mis l'accent sur la reprise du dialogue concernant les valeurs et l'éthique, et ils encouragent tous les sous-ministres à mettre au point des initiatives en matière d'éthique.

12.44 Bureau des valeurs et de l'éthique. En avril 1999, le Secrétariat du Conseil du Trésor a établi le Bureau des valeurs et de l'éthique. Son rôle principal consiste à appuyer les sous-ministres co-champions qui sont chargés des valeurs et de l'éthique. Il parraine l'établissement de documents de formation, organise des ateliers afin de faire connaître les meilleures pratiques, élabore des études de cas, et offre aux ministères des conseils sur les programmes d'éthique. Le Bureau s'occupe également de revoir le *Code régissant les conflits d'intérêts et l'après-mandat s'appliquant à la fonction publique*. La majeure partie de ce travail en est à une étape préliminaire.

12.45 Le Bureau n'a pas pour mandat d'agir comme conseiller en éthique auprès des fonctionnaires, de recevoir des plaintes ou de mener des enquêtes sur ces dernières. Il lui arrive toutefois d'être appelé par des fonctionnaires et de prodiguer des conseils ou de prendre des mesures informelles.

12.46 Secrétaire du Conseil du Trésor. En août 1999, le Secrétaire du Conseil du Trésor a envoyé une lettre aux sous-ministres pour clarifier, auprès des fonctionnaires, le cadre juridique et stratégique concernant l'acceptation de cadeaux, l'accueil et d'autres avantages. Le Secrétaire a fait remarquer qu'étant donné l'évolution du mode de fonctionnement du gouvernement, on offre de plus en plus des avantages d'une valeur considérable aux fonctionnaires. Ceux-ci ont indiqué que les codes et les lignes directrices actuels régissant les

questions de comportement éthique sont vagues et qu'ils ne savent pas très bien vers qui se tourner pour obtenir des conseils.

12.47 Le Secrétaire a souligné que les fonctionnaires doivent connaître le cadre juridique et stratégique qui régit les conflits d'intérêts ainsi que ses conséquences profondes sur le plan juridique et professionnel. Il serait nécessaire, a-t-il ajouté, d'établir des procédures pour veiller à ce que l'on se conforme aux exigences du *Code criminel* et du *Code régissant les conflits d'intérêts et l'après-mandat s'appliquant à la fonction publique*.

12.48 Centre canadien de gestion. Le Centre canadien de gestion (CCG) contribue à promouvoir les valeurs et l'éthique grâce à ses activités d'apprentissage destinées aux gestionnaires de la fonction publique. En février 2000, le Centre a établi une série de « discussions informelles » sur le sujet, sous la présidence des co-champions. Les valeurs et l'éthique occupent également une place importante dans les cours — non obligatoires — sur le leadership et la gestion qu'offre le Centre.

Principales initiatives ministérielles en matière de valeurs et d'éthique

12.49 Les ministères et leurs directions générales sont les principales organisations chargées de promouvoir et de maintenir des valeurs saines et l'éthique. L'expérience liée aux initiatives en matière de valeurs et d'éthique montre que, dans le cadre général du secteur public, les entités fédérales doivent prendre des initiatives qui répondent à leurs besoins.

12.50 Ainsi, le ministère de la Défense nationale (MDN), Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) et la Gendarmerie royale du Canada (GRC) ont pris d'importantes initiatives destinées à promouvoir des valeurs saines. Ces initiatives

correspondent à la situation particulière des organismes concernés, et illustrent la diversité des défis et des démarches. Dans ces organismes, les initiatives en matière de valeurs et d'éthique sont des programmes complexes assortis de grandes attentes, qui intègrent et même améliorent les meilleures pratiques de programmes d'éthique officiels. La pièce 12.4 énumère les principaux éléments de ces programmes.

12.51 Ministère de la Défense nationale. L'initiative qu'a prise le MDN en matière de valeurs et d'éthique est née du besoin de protéger ses ressources et, plus tard, de répondre à des crises comportant des questions éthiques importantes. L'initiative a pris de l'ampleur car le Ministère et les Forces canadiennes ont pris conscience qu'ils avaient affaire à des tâches opérationnelles toujours plus complexes et difficiles, et de plus en plus conflictuelles et ambiguës. En particulier, le MDN envoie en mission de petits contingents dans des régions éloignées et relativement

Les ministères et leurs directions générales sont les principales organisations chargées de promouvoir et de maintenir des valeurs et une éthique saines.

- Activité de leadership et participation.
- Dialogue approfondi sur les dilemmes que posent les valeurs et l'éthique au travail.
- Élaboration de codes de valeurs et d'éthique au niveau de la base.
- Communication, formation et sensibilisation.
- Règlement rapide des préoccupations d'ordre éthique.
- Alignement des politiques afin de renforcer les décisions conformes à l'éthique.
- Adoption d'un modèle de prise de décisions conforme à l'éthique.
- Option de recours en vue d'obtenir des conseils sur les préoccupations relatives à l'éthique, et de signaler ces dernières.
- Évaluation des changements culturels au moyen de sondages ou de groupes de discussion.
- Établissement d'un petit bureau central de promotion de l'éthique

Pièce 12.4

Éléments éthiques d'importantes initiatives ministérielles

Source : TPSGC, GRC, Défense nationale

isolées, où les populations sont depuis très longtemps en conflit. On s'attend à ce que ces contingents exécutent simultanément des fonctions militaires, quasi policières et de maintien de la paix. Ces missions représentent un virage important par rapport au fait de lancer sur le terrain de vastes unités de combat en vue de livrer des guerres dont les justifications morales et les objectifs sont relativement limpides.

12.52 Gendarmerie royale du Canada. L'initiative de la GRC découle du changement radical que cet organisme a effectué lorsqu'il a repensé sa façon de faire et a adopté le concept de police communautaire en 1989. Ce type de police oblige à prendre en considération les attentes de la collectivité, à nouer des partenariats avec des groupes communautaires et à fournir, dans la mesure du possible, des services « personnalisés » afin de répondre aux besoins particuliers de chaque collectivité.

12.53 Ces services obligent également la GRC à abandonner la structure gestionnelle et organisationnelle classique, axée sur le « commandement et le contrôle » et ne comportant qu'une seule façon de faire les choses — soit « la méthode GRC » —, pour s'orienter vers un système dans lequel les agents abordent les problèmes en prenant en considération d'importants facteurs de résolution de problèmes ainsi que les valeurs et l'éthique de l'organisme. Pour mettre en œuvre cette approche, la GRC s'est dotée d'un conseiller en éthique. Elle a également cherché à fournir à ses employés et aux collectivités qu'elle sert une justification, des conseils et des activités de formation clairs, complétés par un énoncé explicite des engagements de l'organisme. En outre, la GRC s'est lancée dans une initiative d'envergure destinée à aligner l'ensemble de ses politiques et de ses procédures sur son énoncé de mission, de vision et de valeurs.

12.54 Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. À l'automne de 1997, à l'occasion d'une réunion à laquelle prenaient part 250 cadres supérieurs du Ministère, le sous-ministre de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) a déclaré que l'éthique faisait partie d'une saine régie au sein du Ministère. Depuis lors, TPSGC a établi un poste de conseiller en éthique, a nommé le directeur d'un bureau de développement de l'éthique, et a élaboré le cadre d'un programme d'éthique. Le sous-ministre a remis à chaque gestionnaire supérieur les paramètres du programme. À l'heure actuelle, TPSGC s'est lancé dans une vaste initiative visant à sensibiliser, dans le cadre de discussions, son effectif aux questions liées aux valeurs et à l'éthique et à aider la haute direction à s'acquitter de ses responsabilités en matière de préservation des valeurs et de l'éthique.

12.55 Citoyenneté et Immigration Canada. Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) a adopté une initiative progressive, menée par le sous-ministre, qui est axée sur la promotion quotidienne des valeurs et de l'éthique. En 1997, le Ministère a entrepris un vaste programme de consultation de son effectif sur les dilemmes que suscitent les valeurs et l'éthique en milieu de travail, ainsi que sur les façons de les régler. Les consultations ont débouché sur un document d'information intitulé *Cap sur l'éthique : Dilemmes touchant les valeurs et l'éthique au sein de CIC*.

12.56 Le Ministère a récemment approuvé un cadre de travail pour la formation des cadres intermédiaires, qui reconnaît la grande importance des valeurs. Il a également nommé un ombudsman et un nouveau champion chargé des valeurs et de l'éthique. L'ombudsman conseille les employés sur la façon de régler les problèmes et, en tant que membre du conseil de gestion, il fait office de « conscience du Ministère ». L'ombudsman rend compte des problèmes

généraux au sous-ministre, lequel s'est engagé à donner suite aux problèmes systémiques.

12.57 Autres ministères.

Développement des ressources humaines Canada (DRHC) a récemment entrepris un dialogue approfondi sur les valeurs et l'éthique avec tout son effectif. Le Ministère a publié *Les valeurs et l'éthique à DRHC : Guide de discussion*. Tous les autres ministères que nous avons examinés ont pris des mesures pour répondre aux préoccupations en matière de valeurs et d'éthique. Ainsi, tous sont dotés d'un énoncé de vision, de mission ou de valeurs. Cependant, la plupart n'ont pas accordé une grande priorité à l'élaboration d'initiatives exhaustives en matière de valeurs et d'éthique.

Principaux défis sur le plan des valeurs et de l'éthique

12.58 À notre avis, il importe de faire des efforts sur tous les fronts pour veiller à ce que le secteur public fédéral réponde aux nouveaux défis qui se posent sur le plan des valeurs et de l'éthique. Pour favoriser les discussions et les interventions, nous avons relevé des secteurs précis dont il faut tenir compte dans un cadre complet de priorités d'action : le renforcement des responsabilités et du leadership à l'égard de l'éthique, l'élaboration de valeurs et d'une éthique communes, ainsi que l'élaboration de moyens permettant

d'exprimer les préoccupations liées aux valeurs et à l'éthique.

Renforcement des responsabilités à l'égard de l'éthique

12.59 Le maintien et la promotion des valeurs et de l'éthique au sein du secteur public fédéral est une responsabilité qui incombe à toutes ses institutions clés et à tous leurs membres. Cela nécessite une approche exhaustive, faisant appel au leadership et à l'engagement ferme des parlementaires, des ministres et des dirigeants des entités fédérales. Cela dépend aussi de l'établissement d'initiatives appropriées en matière de valeurs et d'éthique au sein des entités fédérales, ainsi que d'initiatives visant à promouvoir les interactions avec le secteur privé.

Le leadership des parlementaires

12.60 Michael Starr et Mitchell Sharp ont publié en 1984 un rapport intitulé *L'Éthique dans le secteur public*. Dans ce document, ils ont demandé aux parlementaires de donner l'exemple, car ceux-ci sont à l'avant-plan de la scène politique; leurs gestes, leurs valeurs et leur conduite éthique sont donc perçus par le public comme déterminant les normes d'un comportement acceptable.

12.61 Les *Principes propres à favoriser la gestion de l'éthique dans le service public*, de l'OCDE, requièrent un engagement de la part des politiciens et des hauts fonctionnaires à l'égard de l'éthique, ce qui renforce le comportement éthique (voir la pièce 12.5).

Il importe de faire des efforts sur tous les fronts pour veiller à ce que le secteur public fédéral réponde aux nouveaux défis qui se posent sur le plan des valeurs et de l'éthique.

Principe : L'engagement des responsables politiques en faveur de l'éthique devrait renforcer le comportement éthique des détenteurs d'une charge publique.

Mesures à prendre

- Maintenir un degré élevé de rectitude dans l'exercice des fonctions officielles.
- Mettre en place des dispositifs législatifs et institutionnels qui renforcent les comportements éthiques.
- Sanctionner les actes répréhensibles.
- Fournir des moyens et des ressources suffisantes pour les activités relatives à l'éthique dans l'ensemble du gouvernement.
- Éviter que l'on exploite les règles et les lois en matière d'éthique à des fins politiques.

Pièce 12.5

Responsabilités des dirigeants politiques

Source : OCDE, *Principes propres à favoriser la gestion de l'éthique dans le service public*

12.62 Diverses lois et divers documents comportent des dispositions traitant d'aspects particuliers du comportement des parlementaires. Au nombre des dispositions applicables du *Code criminel* figurent la corruption de fonctionnaires, les fraudes visant le gouvernement et l'abus de confiance. La *Loi sur le Parlement du Canada* contient des dispositions régissant les marchés conclus avec l'État, les intérêts financiers des sénateurs, de même que l'inadmissibilité des députés fédéraux à tirer profit de marchés de l'État.

12.63 Diverses tentatives ont été faites, sans succès toutefois, en vue d'établir un code de conduite destiné aux parlementaires. En juillet 1973, le gouvernement a publié un livre vert intitulé *Les membres du Parlement et les conflits d'intérêts*, où il proposait d'établir un code de conduite à l'intention des parlementaires, en tant que première étape de la mise en œuvre d'une politique exhaustive visant les fonctionnaires de tous les ordres de gouvernement.

12.64 En juin 1992, le Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur les conflits d'intérêts a recommandé que l'on adopte des règles claires pour guider les activités des députés. En mars 1993, le premier ministre a introduit des dispositions législatives régissant les conflits d'intérêts à l'intention des parlementaires. Un autre comité, qui a examiné la législation proposée, a recommandé de ne pas y donner suite. En mars 1997, un troisième comité mixte spécial a recommandé l'adoption d'une série de principes déontologiques ainsi que d'un code de déontologie (voir l'annexe C). Cette recommandation reflétait l'inquiétude du comité face au manque croissant de respect du public à l'égard du Parlement en tant qu'institution; le Parlement ne l'a pas retenue.

12.65 Les assemblées législatives de toutes les provinces et de tous les

territoires ont adopté des codes de déontologie ou des dispositions législatives sur les conflits d'intérêts; ces dispositions obligent à divulguer les biens que l'on possède à un commissaire indépendant ou au greffier de l'assemblée législative. Dans le même ordre d'idées, les assemblées législatives nationales d'administrations similaires (comme les États-Unis, le Royaume-Uni et l'Australie) ont adopté des dispositions législatives ou des ordres permanents qui guident la conduite des titulaires d'une charge publique et obligent les membres de ces assemblées à faire état des biens qu'ils possèdent.

12.66 Vu l'importance du besoin de disposer d'un leadership éthique, nous suggérons que les parlementaires considèrent une fois de plus leur rôle comme faisant partie d'une initiative exhaustive pour le secteur public.

Le leadership des ministres

12.67 Le premier ministre, les autres ministres et les dirigeants des entités fédérales donnent le ton pour l'ensemble du gouvernement. Dans notre rapport de 1995, nous avons indiqué que le *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat*, lequel s'applique aux ministres et aux personnes nommées par le gouverneur en conseil, était satisfaisant. Cependant, il faut encore fournir des lignes directrices explicatives ainsi que des exemples caractéristiques. Cette information aiderait les parties visées par le *Code*, de même que les Canadiens, à bien comprendre l'application de celui-ci.

12.68 Responsabilité ministérielle. L'un des aspects auxquels il faudrait peut-être porter une attention particulière est celui de la clarification du concept de la responsabilité ministérielle. D'après le Rapport Tait, ce concept « touche aux valeurs les plus profondes d'une fonction publique » dans une démocratie parlementaire et, « si ces valeurs semblent

changer, bien d'autres choses sont mises en doute ». Le Rapport a fait état des préoccupations des fonctionnaires, qui jugent le concept vague, désuet, ou tout simplement irréel ou dénué de sens. Il a conclu qu'en raison de la nature évolutive du gouvernement parlementaire et de la confusion qui perdure, il serait utile d'élaborer un énoncé explicite de la responsabilité ministérielle et ce, à l'intention des ministres, des fonctionnaires et du grand public.

12.69 Des études gouvernementales antérieures sur la responsabilité ministérielle sont arrivées à des conclusions contraires. Ainsi, la Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement de 1962 (la Commission Glassco) et la Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité de 1979 (la Commission Lambert) ont toutes deux recommandé que, pour refléter la réalité, les sous-ministres aient à rendre compte au Parlement de leurs responsabilités administratives.

12.70 La Commission Lambert a formulé cette recommandation parce qu'elle avait constaté que « l'important malaise qui envahit la gestion du gouvernement provient avant tout d'un affaiblissement marqué, et, parfois, d'une rupture presque complète, des rapports d'imputabilité [...] entre le gouvernement et le Parlement et entre le gouvernement et la population canadienne... »

12.71 En 1991, le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce extérieur a analysé l'admission d'un fonctionnaire public étranger au Canada. Concluant qu'il était nécessaire de clarifier la responsabilité ministérielle, le Comité a recommandé la constitution immédiate d'un groupe de travail de niveau supérieur afin de définir ce concept.

12.72 Il est possible de trouver des conclusions différentes dans des rapports

du Bureau du Conseil privé qui analysent le concept de la responsabilité ministérielle, notamment : le mémoire que le Bureau du Conseil privé a présenté en 1979 à la Commission Lambert; le livre blanc de 1990 intitulé *Fonction publique 2000 : Le renouvellement de la fonction publique du Canada*; le rapport de 1992, *Fonction publique 2000 : les progrès réalisés*; et la publication de 1993 intitulée *La responsabilité constitutionnelle*. Ces rapports font valoir que le concept est clair et net — l'obligation redditionnelle ne devrait pas être divisée car elle régit l'exercice du pouvoir; elle requiert donc qu'un ministre soit *personnellement* responsable devant la Chambre des communes de l'exercice du pouvoir.

12.73 Les préoccupations relatives à la clarté du concept de responsabilité ministérielle et à ses conséquences sont un phénomène récurrent, et visent la nature fondamentale de la responsabilité envers les mesures prises au sein du gouvernement. Nous souscrivons donc au commentaire du Rapport Tait selon lequel il est essentiel de clarifier la responsabilité des ministres si l'on veut promouvoir des valeurs saines et l'éthique dans le secteur public. Selon nous, il faudrait également clarifier les responsabilités des fonctionnaires auxquels des pouvoirs sont délégués.

12.74 Comme point de départ pour la discussion, le Bureau du Conseil privé pourrait expliquer le concept de la responsabilité ministérielle de manière à ce que les fonctionnaires et le public puissent mieux saisir la responsabilité qui existe, et la manière de la respecter. D'autres points de départ pourraient être le code de déontologie et guide de procédures des ministres (*Ministerial Code : A Code of Conduct and Guidance on Procedures for Ministers*) du Royaume-Uni, ainsi que le guide des principaux aspects de la responsabilité ministérielle (*Guide on Key Elements of*

Les préoccupations relatives à la clarté du concept de responsabilité ministérielle et à ses conséquences sont un phénomène récurrent.

Si les gestionnaires veulent diriger efficacement leurs employés, ils doivent commencer par promouvoir le respect des valeurs et de l'éthique, et prêcher par l'exemple.

Ministerial Responsibilities) de l'Australie.

Le leadership dans les entités fédérales

12.75 Le maintien de valeurs saines et de l'éthique est partie intégrante d'une régie de qualité; ce sont les cadres supérieurs et intermédiaires de même que les ministres qui en sont les principaux responsables. Les principes de l'OCDE requièrent que les gestionnaires fassent preuve d'un comportement éthique et en assurent la promotion, et qu'ils exercent un leadership constant à ce chapitre (voir la pièce 12.6). Un leadership éthique suscite une plus grande satisfaction et un plus grand dévouement des employés, des organismes qui sont capables d'attirer et de conserver de meilleurs employés, ainsi que des organisations inspirant confiance et plus efficaces.

12.76 Le greffier du Conseil privé, les dirigeants des entités fédérales ainsi que les gestionnaires supérieurs et hiérarchiques ont un rôle clé à jouer pour promouvoir une fonction publique dont le comportement est fondé sur des valeurs. Le Rapport Tait était axé sur l'importance de la qualité du leadership et le calibre des modèles de fonction professionnelle, surtout aux échelons les plus hauts. Le rôle de la direction est également souligné dans une publication du Conseil du Trésor, datée de mars 2000 et intitulée *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes : Un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada*. Le Conseil du Trésor y indique que la direction dans la fonction publique doit être guidée par une série claire et nette de valeurs. Plus

particulièrement, la direction doit respecter et renforcer les institutions canadiennes de la démocratie, et être guidée par les normes professionnelles et éthiques les plus strictes.

12.77 Le greffier du Conseil privé a souligné que tous les actes des gestionnaires supérieurs sont jugés par les employés; si ces gestionnaires veulent les diriger efficacement, ils doivent commencer par promouvoir des valeurs.

12.78 Nous partageons l'avis du greffier et suggérons que l'on fasse un pas de plus en précisant clairement que les dirigeants des entités fédérales et les gestionnaires supérieurs et hiérarchiques ont notamment pour rôle et responsabilités de garantir que l'on applique au sein du secteur public des valeurs saines et une éthique. Cette précision consoliderait le principe selon lequel les gestionnaires ne devraient pas transférer leurs responsabilités à l'égard du maintien de valeurs saines et de l'éthique à des parties telles que les conseillers en éthique ou les ombudsmans. Les gestionnaires auront toutefois besoin de conseils et de formation pour assurer ce leadership. La pièce 12.7 résume les caractéristiques principales d'un leadership éthique.

12.79 Il existe une autre condition préalable au succès des initiatives liées aux valeurs et à l'éthique. Dans le secteur public fédéral, les employés ont un rôle primordial à jouer en mettant de l'avant le programme relatif aux valeurs et à l'éthique et en appliquant à cet égard les normes les plus strictes. Cependant, comme l'indique le Rapport Tait, il faudra fournir aux fonctionnaires et aux

Pièce 12.6

Responsabilités des gestionnaires

Source : OCDE, *Principes propres à favoriser la gestion de l'éthique dans le service public*

Principe : Les gestionnaires devraient promouvoir un comportement éthique.

Mesures à prendre

- Faire preuve du respect de normes de conduite élevées.
- Créer un milieu organisationnel où l'on encourage le respect de normes de conduite élevées.
- Fournir des incitations appropriées à un comportement conforme à l'éthique.
- Assurer une direction cohérente dans les relations professionnelles avec les dirigeants politiques, les autres détenteurs d'une charge publique et les citoyens.

gestionnaires les outils nécessaires pour assumer ce rôle.

Élaboration de valeurs et d'une éthique communes

Énoncé des principes de la fonction publique

12.80 Les énoncés de valeurs et d'éthique sont manifestement importants mais, à eux seuls, ne créent pas l'honnêteté. On estime souvent que leur but principal est d'être accroché à un mur où ils se couvrent de poussière. Nous croyons toutefois que, dans le cadre d'une approche exhaustive, de tels énoncés peuvent jouer un rôle important. Ils peuvent exprimer les valeurs fondamentales d'une organisation et fixer les normes d'un comportement acceptable. Les valeurs et les normes de base sont celles qui ne feraient l'objet d'aucun compromis.

12.81 Le Groupe de travail Tait a envisagé que soit élaborée, un an après la publication de son rapport en 1996 et au moyen d'un vaste dialogue, une série de valeurs et de principes pour la fonction publique qui soient clairement formulés et largement appuyés. En appliquant ces principes, les organismes formuleraient des énoncés de valeurs et d'éthique s'appliquant aux circonstances qui leur sont propres.

12.82 Les sous-ministres co-champions des valeurs et de l'éthique, de même que le Secrétariat du Conseil du Trésor, ont conclu que sans un vaste dialogue l'élaboration et la mise en œuvre de ces principes seraient dénuées de sens. Ce dialogue doit être transparent et inclure des discussions avec des Canadiens et les parties intéressées. Sans un vaste dialogue public, les Canadiens pourraient rester sceptiques quant aux principes énoncés et

à l'engagement des dirigeants envers ces principes.

12.83 Nous croyons que le gouvernement fédéral doit fixer un délai raisonnable en vue de l'élaboration, pour le secteur public, d'une série de principes liés aux valeurs et à l'éthique. Les sept principes de la vie publique du Royaume-Uni (voir l'annexe D) et le code de la fonction publique du Royaume-Uni (voir l'annexe E) pourraient servir de point de départ à la discussion. Les sept principes en question s'appliquent à tous les membres du secteur public au Royaume-Uni. Le code indique non seulement les obligations et les responsabilités des fonctionnaires envers les ministres, mais aussi celles des ministres envers les fonctionnaires.

12.84 Nous croyons que, dans le cadre d'un effort à plus long terme, le gouvernement fédéral doit veiller à ce que les gestionnaires supérieurs discutent et partagent une série commune de valeurs et d'aspects éthiques, et en fassent la promotion. À cette fin, le Bureau du Conseil privé, le Secrétariat du Conseil du Trésor et le Centre canadien de gestion

- **Créer un contexte de travail favorable qui :**
 - accorde de la valeur aux gens, et les traite avec dignité, courtoisie et équité;
 - met l'accent sur la franchise et le partage de l'information;
 - favorise un leadership honnête et collégial;
 - encourage et soutient le fait de dire toute la vérité à ceux qui sont au pouvoir;
 - soutient une vie familiale et professionnelle équilibrée.
- **Prendre des décisions qui :**
 - répondent à l'intérêt public;
 - respectent les principes démocratiques et la primauté du droit;
 - garantissent des moyens de recours, l'impartialité et l'objectivité;
 - fournissent des services efficaces aux citoyens;
 - favorisent la transparence, la probité et l'obligation redditionnelle.

Pièce 12.7

Caractéristiques principales du leadership éthique dans le secteur public

Source : Rapport Tait

Pièce 12.8

Études de cas hypothétiques sur les dilemmes relatifs aux valeurs et à l'éthique en milieu de travail

Sièges de loge. Une société privée vous invite à vous joindre à d'autres employés du Ministère dans une loge qu'elle a louée au centre sportif local pour assister à une partie dans le cadre des éliminatoires de la Coupe Stanley. Vous vous dites qu'en saison régulière, ces loges coûtent en moyenne environ 100 \$ ou plus par personne, mais que, pendant les éliminatoires, le prix dépasse souvent 1 000 \$. Que faire?

Inspection indulgente. Vous êtes en train d'inspecter les livres d'un fabricant qui a enfreint la loi dans le passé. À midi, vous prenez une pause et allez déjeuner au restaurant. Le directeur de la société vous y rejoint et vous demande de faire preuve d'indulgence au sujet des pratiques du fabricant et suggère subtilement qu'il pourrait vous faire un très bon prix pour un ordinateur. À la fin du déjeuner, le directeur offre de payer votre repas. Que faire?

Offres d'emploi. Vous occupez un poste qui vous permet de recommander et d'approuver l'octroi d'un contrat à une société qui a offert de vous embaucher. Que faire?

Fournitures manquantes. Vous êtes en mission de paix, et vous êtes l'officier chargé de l'approvisionnement. Une commande de fournitures vous est livrée. On vous demande de signer le bon de réception, où il est question de 100 articles d'un produit particulier, mais il n'y en a que 70 dans la caisse. Trente articles ont été prélevés comme prix à payer pour faire des affaires dans le pays en question. Pas de signature, pas de livraison. Or, vous avez grandement besoin des articles. Que faire?

Énoncé de qualités. Vous avez à préparer un énoncé de qualités en vue d'un concours et la direction fait pression sur vous pour que vous rédigiez l'énoncé en termes restrictifs de manière à favoriser un candidat particulier ou à exclure le plus grand nombre possible de candidats et accélérer ainsi le processus. Que faire?

Conseils stratégiques. Un directeur a préparé un énoncé stratégique qui, selon vous, contient des erreurs flagrantes et, sous certains points, est malhonnête. Malgré les efforts du personnel pour rectifier les erreurs, le directeur continue de faire pression pour que l'énoncé soit adopté. La solution facile serait de ne rien faire et de mettre en œuvre la nouvelle politique; la solution difficile serait de contester l'exactitude du document. Cependant, il n'existe aucune méthode appropriée pour critiquer la politique. Que faire?

Améliorations à des bâtiments. Des architectes et des ingénieurs du gouvernement jugent qu'il est nécessaire d'améliorer des bâtiments du gouvernement. Il serait possible selon eux de corriger le problème lors de rénovations, mais les agents financiers leur ont dit que les fonds requis n'étaient pas disponibles. Ils s'inquiètent du fait qu'une inaction de leur part serait susceptible de les rendre responsables d'un point de vue professionnel et embarrasser le gouvernement s'il survenait de graves problèmes de santé ou un accident sérieux. Que faire?

Budget insuffisant. Vous siégez au comité d'examen d'un important projet d'achat de matériel. Selon le chargé de projet, le budget n'est pas suffisant pour obtenir tout le matériel nécessaire, à moins d'exclure du projet des éléments auxiliaires. Vous savez qu'une fois que l'on aura décidé d'effectuer l'achat, le Ministère n'aura pas d'autre choix que de trouver des fonds supplémentaires pour les éléments auxiliaires. Que faire?

Gestion des risques d'immigration. Votre surveillant vous donne instruction de renoncer à tous les entretiens des demandeurs du statut d'immigrant qui ont indiqué qu'ils exercent la profession d'ingénieur ou d'analyste de systèmes. Il croit que la majorité des demandeurs seront admis, et que les entretiens de sélection seront peu utiles. L'expérience vous a démontré que de nombreux cas pourraient poser des difficultés. Vous hésitez à en faire part à votre surveillant parce que vous savez que toute contestation de son autorité se reflétera dans votre évaluation. Que faire?

Décisions ministérielles. Dans une citation d'un récent communiqué de presse, le ministre déclare qu'une certaine décision donnera lieu à d'importantes économies. Vous êtes membre de l'équipe de projet, et vous savez que cela n'est pas tout à fait vrai. Le projet comporte un important élément politique. Pour créer les économies envisagées, il sera nécessaire de retarder d'autres projets ou d'y renoncer. Que faire?

Situations de maintien de la paix. Vous êtes le commandant d'un peloton dans un pays victime de violence sectaire et de luttes de pouvoir entre le gouvernement et des factions rebelles. Votre peloton reçoit l'ordre de se rendre dans une zone éloignée pour évacuer des travailleurs de l'aide civile canadienne qui se trouvent en danger. Sur les lieux, vous constatez que de nombreux autres civils sont également en danger. Que faire?

Source : Cours de déontologie de TPSGC, de la Défense nationale et de CIC

doivent concevoir un programme de formation obligatoire sur les valeurs de base et l'éthique, à l'intention de tous les cadres supérieurs. Ce programme pourrait être élargi de manière à englober tous les cadres de la fonction publique. Le Secrétariat devrait veiller à ce que la formation soit offerte à tous les fonctionnaires.

12.85 En outre, il importe de mettre à jour le *Code régissant les conflits d'intérêts et l'après-mandat s'appliquant à la fonction publique*. Dans notre rapport de mai 1995, nous avons aussi recommandé que des lignes directrices explicatives et des scénarios les illustrant soient élaborés. En juin 2000, le Secrétariat du Conseil du Trésor a publié un guide sur l'application du *Code*.

Attribution d'une priorité aux éléments clés des valeurs et de l'éthique

12.86 Dans les entités fédérales, il est possible que les gestionnaires et le personnel soient confrontés à une vaste gamme de dilemmes concernant les valeurs et l'éthique en milieu de travail. La plupart des initiatives ministérielles liées aux valeurs et à l'éthique comportent des études de cas hypothétiques qui visent à stimuler la discussion. Ces cas présentent souvent des situations qui obligent à faire des choix difficiles sur le plan personnel et organisationnel. La pièce 12.8 présente des scénarios qui pourraient faire l'objet d'une discussion. Ces derniers sont extraits des cours de déontologie de divers ministères. Les personnes qui participent à la discussion devraient adopter une position après avoir déterminé les valeurs et les éléments éthiques qui sont en cause dans le scénario en question, les risques qui y sont associés, de même que le processus qui pourrait servir à régler la situation.

12.87 Nous nous préoccupons de ce que la discussion des scénarios puisse ne pas comprendre des conseils clairs sur la priorité à accorder à la vaste gamme de

valeurs et d'aspects éthiques qui sont applicables. Le Rapport Tait a relevé 45 valeurs différentes, regroupées en cinq catégories de valeurs de base pour la fonction publique, qui se chevauchent : les valeurs démocratiques, les valeurs liées à l'éthique, les « anciennes » valeurs professionnelles, les « nouvelles » valeurs professionnelles, ainsi que les valeurs liées aux personnes (voir la pièce 12.9). Le Rapport a donné la priorité aux valeurs que sont le respect de la loi et l'intérêt public. Cependant, il n'a pas fourni de conseils sur la façon de régler les conflits entre les valeurs qui se font concurrence ou se chevauchent.

12.88 L'une des principales inquiétudes du Groupe de travail Tait était le fait que l'accent était mis sur des « nouvelles » valeurs telles que le service à la clientèle, par opposition aux « anciennes » valeurs axées sur le respect de la loi et l'obligation de rendre compte. Le Groupe était également préoccupé par la tendance croissante à utiliser le mot « clients », car cela pourrait avoir pour conséquence à long terme d'établir une nouvelle série de normes et un nouvel ensemble de valeurs. Ces valeurs pourraient aller à l'encontre de certaines des exigences fondamentales d'un gouvernement démocratique.

12.89 Le Groupe de travail a conclu dans son rapport que toute démarche qui traite la fonction publique, ou semble la traiter, comme s'il s'agissait d'une entreprise privée risque de miner non seulement la structure de motivation de la fonction publique mais, plus important encore, sa capacité à servir un gouvernement démocratique d'une manière éthique et responsable.

12.90 Le Groupe de travail Tait avait anticipé les problèmes rencontrés dans le milieu de la réglementation et de l'inspection. Un comité de hauts fonctionnaires a soulevé la question des valeurs conflictuelles dans un rapport daté de novembre 1999, intitulé *Mandat public : Garder la population canadienne en sécurité et en bonne santé — Une étude*

Les « nouvelles » valeurs pourraient aller à l'encontre de certaines des exigences fondamentales d'un gouvernement démocratique.

du milieu de réglementation et d'inspection du gouvernement fédéral : le recrutement, la rétention des effectifs et les questions de gestion. Le comité a fait remarquer que les valeurs liées au service à la clientèle font de plus en plus participer les inspecteurs à l'éducation, à la persuasion et à la surveillance du secteur privé, ainsi qu'à l'exécution de la réglementation. Ces responsabilités exigent que les inspecteurs nouent une relation de confiance mutuelle avec les clients du secteur privé et qu'ils créent une atmosphère d'apprentissage et de perfectionnement axée sur la collaboration. Ce double rôle est nettement plus complexe et introduit des tensions dans la relation, obligeant l'inspecteur à faire des choix appropriés entre le « chapeau blanc » (rôle de service) et le « chapeau noir » (rôle de mise en application de la loi).

12.91 Selon le rapport du comité, le milieu de la réglementation et de l'inspection a de la difficulté à interpréter le sens, dans son contexte opérationnel, de l'expression « service à la clientèle » fréquemment utilisée au gouvernement depuis cinq ans. Le rapport a conclu que le principal problème à résoudre était le besoin de changer le vocabulaire de ce groupe. L'expression « service à la clientèle » devrait être remplacée par « protection de l'intérêt public ».

12.92 Selon le rapport, « diverses formes d'initiatives et de directives gouvernementales ont incité à mettre l'accent sur le Service à la clientèle, offrant un message omniprésent à tous les fonctionnaires. ». Le rapport fait également remarquer qu'« une vision renouvelée axée sur l'intérêt du public pourrait être adoptée par l'élaboration d'un “ Code de pratiques ” dont

Pièce 12.9

Catégorie de valeurs

Valeurs démocratiques	<ul style="list-style-type: none"> • gouvernement responsable • primauté du droit • soutien de la démocratie • respect de l'autorité des titulaires de charges publiques 	<ul style="list-style-type: none"> • loyauté • neutralité/impartialité politique • responsabilité • application régulière de la loi • intérêt public/bien commun
« Anciennes » valeurs professionnelles	<ul style="list-style-type: none"> • neutralité/impartialité politique • mérite • excellence • efficacité • économie • franchise 	<ul style="list-style-type: none"> • conseiller avec objectivité et impartialité • dire sans crainte toute la vérité aux autorités • équilibrer la complexité • conserver la confiance du public
« Nouvelles » valeurs professionnelles	<ul style="list-style-type: none"> • qualité • innovation • initiative • créativité 	<ul style="list-style-type: none"> • débrouillardise • service aux clients/aux citoyens • horizontalité • travail d'équipe
Valeurs liées à l'éthique	<ul style="list-style-type: none"> • intégrité • honnêteté • probité • prudence • impartialité 	<ul style="list-style-type: none"> • équité • désintéressement • discrétion • confiance du public
Valeurs liées aux personnes	<ul style="list-style-type: none"> • respect • empathie/compassion • civilité/courtoisie • tolérance • ouverture d'esprit • solidarité/participation 	<ul style="list-style-type: none"> • sincérité • modération • bienséance • raison • humanité • courage

Source : Rapport Tait

l'application porterait particulièrement sur la fonction de réglementation/ d'inspection. »

12.93 Le Secrétariat de la réglementation et de l'inspection à Transports Canada nous a dit qu'il consulte les inspecteurs de divers ministères sur leur rôle et sur les outils possibles, comme un code de déontologie, qui permettraient de mettre davantage l'accent sur la protection de l'intérêt public.

12.94 Bien que l'emphase sur les « nouvelles » valeurs soulève des inquiétudes, elle présente aussi des avantages éventuels. Le Groupe de travail Tait a laissé entendre que l'obtention d'un juste équilibre entre les « anciennes » et les « nouvelles » valeurs pourrait calmer les préoccupations bureaucratiques de nature territoriale et liées à des perspectives étroites, et aider à reconnaître que les citoyens et leurs intérêts sont réels et concrets. Cet équilibre pourrait créer une culture solide pour la fonction publique.

12.95 Nous croyons que, dans la pratique, les « anciennes » valeurs de la fonction publique ont toujours inclus des éléments des « nouvelles » valeurs. Ces genres de valeurs ne représentent pas une dichotomie. Le nœud du problème est la mesure dans laquelle on a tendance à attribuer une priorité plus élevée aux « nouvelles » valeurs qu'à d'« anciennes » valeurs clés comme le respect de la loi et l'intérêt public.

12.96 Le Groupe de travail Tait a reconnu que l'existence en parallèle d'« anciennes » valeurs et de « nouvelles » valeurs était une source de confusion, de tension et de conflit. Il a donc recommandé dans son rapport que le dialogue sur les valeurs et l'éthique de la fonction publique serve à expliquer le juste équilibre à trouver entre « anciennes » et « nouvelles » valeurs, ainsi qu'à donner des conseils sur la façon d'arriver à cet équilibre. Nous croyons

cependant, à l'instar du Groupe de travail Tait, qu'il convient d'indiquer clairement que deux valeurs de la fonction publique, soit le respect de la loi et l'intérêt public, sont d'une importance primordiale.

Mesures à prendre dans l'immédiat pour renforcer les prises de décisions éthiques

12.97 Étant donnée la portée très large du dialogue requis, il est possible que l'établissement d'une série de principes de base prenne un certain temps. Les entités fédérales peuvent prendre des mesures immédiates pour établir des éléments de l'infrastructure nécessaire afin d'aider le personnel à gérer et à exécuter les programmes d'une manière conforme à l'éthique. La mise en place d'une telle infrastructure indiquerait au personnel que la haute direction prend au sérieux l'initiative actuelle en matière de valeurs et d'éthique.

12.98 La première étape consiste à reconnaître que, lorsque l'on exécute un programme, il est peut-être nécessaire de formuler des jugements difficiles en matière de valeurs et d'éthique. Les employés auxquels on a dit de « faire preuve de jugement » doivent bénéficier des conseils et du soutien nécessaires. Le jugement consiste à se demander délibérément si les décisions — et leurs justifications — sont équitables, honnêtes et dignes de confiance et si elles résisteraient à un examen approfondi du public au cas où les médias les divulgueraient.

12.99 Pour aider les employés à formuler des jugements, les ministères pourraient adopter des modèles décisionnels permettant aux cadres et au personnel de gérer d'une manière éthique. Ces modèles font déjà partie de trois initiatives ministérielles en matière d'éthique que nous avons examinées. Les ministères pourraient aussi établir des centres de soutien des programmes, qui offriraient au personnel des conseils objectifs et complèteraient le rôle des

Il convient d'indiquer clairement que deux valeurs de la fonction publique, soit le respect de la loi et l'intérêt public, sont d'une importance primordiale.

Les principes de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) font appel à « des lignes directrices claires en matière de relations entre le secteur public et le secteur privé ».

supérieurs. En outre, ils pourraient utiliser leurs programmes de gestion des risques pour aider les employés à prévoir et à planifier les situations difficiles. Ainsi, la direction du service de biens immobiliers de TPSGC a mis l'accent sur l'établissement d'un centre de soutien et de techniques de gestion du risque. Elle croit que sans ces derniers, le fait de demander au personnel de prendre des risques et d'appliquer des valeurs éthiques sera perçu cyniquement comme une tentative de la direction de se décharger de ses responsabilités pour les mettre sur les épaules des employés.

Conseils relatifs à l'interaction entre le secteur public et le secteur privé

12.100 Avoir une série commune de valeurs constitue une condition nécessaire à l'établissement d'une relation d'affaires fructueuse. Dans notre rapport de mai 1995, nous avons conclu que « le gouvernement doit communiquer sans équivoque son ensemble de normes d'éthique aux groupes et aux particuliers avec lesquels il fait affaire en indiquant clairement qu'il entend bien que ces normes soient respectées ». Par ailleurs, les principes de l'OCDE font appel à « des lignes directrices claires en matière de relations entre le secteur public et le secteur privé ». Une condition préalable au règlement de cette question est l'élaboration d'une série claire de valeurs et d'aspects éthiques pour l'ensemble du gouvernement ainsi que dans les entités fédérales concernées.

12.101 D'importantes mesures ont été prises pour régler ce problème dans le cas des lobbyistes. En septembre 1988, la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* a été promulguée. En mars 1997, le conseiller en éthique a établi, par voie de règlement, le *Code de déontologie des lobbyistes* afin de rassurer davantage les Canadiens sur l'intégrité, l'objectivité et l'impartialité des prises de décisions au gouvernement.

12.102 Dans le cadre de la relation qui existe entre le secteur public et le secteur privé – et cela comprend les organismes bénévoles –, des milliards de dollars sont dépensés en contrats, en subventions et en contributions, au Canada et à l'étranger. Cependant, cette relation est aujourd'hui plus complexe, car le gouvernement établit des organismes issus de la diversification des modes de prestation de services, qui agissent comme des entreprises privées, et il crée des partenariats avec le secteur privé en vue d'assurer l'intérêt public. En outre, il a privatisé certaines fonctions publiques qui continuent de servir l'intérêt public.

12.103 Bien que le secteur public et le secteur privé aient de nombreuses valeurs en commun, ils diffèrent sur des volets importants. Ainsi, dans le secteur privé, les intérêts financiers personnels sont souvent liés aux intérêts de l'entreprise par le truchement d'avantages tels que des options d'achat d'actions, et la neutralité politique n'est pas une condition obligatoire. En outre, les renseignements personnels concernant les clients peuvent être partagés, avec le consentement de ces derniers, en vue de réduire les risques financiers. Dans le secteur public, on s'attend à ce que les employés agissent dans l'intérêt public et restent neutres d'un point de vue politique; ils sont aussi tenus de protéger le caractère privé des informations que les particuliers et les sociétés communiquent au gouvernement.

12.104 Nous avons constaté que le secteur privé est conscient du besoin d'élaborer des lignes directrices régissant son interaction avec le secteur public. Certaines grandes entreprises ont établi de telles lignes directrices.

12.105 En Australie, le ministère de la défense a publié un code de déontologie qui comporte un cadre régissant ses relations avec le secteur privé. Ce code renferme 17 principes, dont certains font appel à l'honnêteté et à l'intégrité, au besoin d'agir avec soin et diligence, ainsi qu'à l'obligation de rendre compte des

décisions et des interventions. Ce ministère s'attend à ce que ses soumissionnaires, ses entrepreneurs et ses fournisseurs, ainsi que leurs employés et sous-traitants, soient tous régis par le code de déontologie. Si les employés du ministère ou du secteur privé croient que l'on a contrevenu à la loi ou à l'éthique, ils peuvent faire état de leurs préoccupations à l'inspecteur général du ministère, qui ouvrira une enquête confidentielle.

12.106 À notre avis, il est nécessaire d'établir, de pair avec les parties intéressées, une série de principes qui clarifient les valeurs et l'éthique auxquelles sont soumis les fonctionnaires des organismes issus de la diversification des modes de prestation de services, ainsi que ceux travaillant dans le cadre de partenariats avec le secteur privé. Dans le même ordre d'idées, il est important de clarifier les valeurs et l'éthique qui régissent les relations avec les entrepreneurs et avec les bénéficiaires de subventions et de contributions.

12.107 Les principes de base pourraient être personnalisés et intégrés aux contrats ainsi qu'aux accords de subventions et de contributions. Ils pourraient également être intégrés aux lois qui établissent les organismes issus de la diversification des modes de prestation de services et qui privatisent des fonctions publiques. En outre, il faut faire preuve d'une diligence proactive avant de signer un contrat ou un accord. Les retombées d'un tel effort favorisant l'honnêteté pourraient être considérables. La pièce 12.10 présente une série de principes qui permettent de guider l'interaction entre le secteur public et le secteur privé.

Évaluations et redditions de comptes objectives

12.108 L'un des secteurs clés sur lequel les entités fédérales devront se pencher est la façon de rendre compte le mieux possible des valeurs et de l'éthique. Dans

leurs rapports au Parlement, les entités devront objectivement prouver que, dans le cadre d'une saine régie, elles sont dotées d'une culture éthique et que leurs initiatives en matière de valeurs et d'éthique sont efficaces. Une telle évaluation devra aussi présenter les préoccupations des parties intéressées et du public quant à la crédibilité des programmes.

Expression des préoccupations liées aux valeurs et à l'éthique

Intervention de bonne foi

12.109 L'intervention faite de bonne foi reconnaît qu'il est important pour la santé d'un organisme d'offrir un éventail efficace d'options pour que chacun puisse exprimer son dissentiment et ses préoccupations d'ordre éthique. Une approche exhaustive à l'égard des valeurs et de l'éthique comporte des moyens de recours qui permettent aux employés d'intervenir de bonne foi.

12.110 Les fonctionnaires disposent de moyens législatifs et non législatifs pour

- Respect de la loi, des contrats et des accords
- Absence de conflits d'intérêts
- Respect de la valeur de la fonction publique, à savoir agir dans l'intérêt public
- Appui à l'égard de valeurs communes, comme :
 - être honnête, franc et coopératif
 - être équitable et juste
 - respecter ses engagements
 - traiter les gens équitablement
 - protéger proactivement l'environnement
 - contribuer réciproquement à mieux faire les choses
- Respect de normes de rendement élevé, comme :
 - qualité exceptionnelle
 - prix concurrentiels
 - soutien supérieur à l'égard des produits
 - livraison dans les délais impartis
 - amélioration constante
 - procédures garantissant l'observation de la loi et des codes

Pièce 12.10

Série possible de principes régissant l'interaction entre le secteur public et le secteur privé

Source : Rapport Tait; TPSGC et sociétés privées canadiennes

Le Groupe de travail Tait a conclu que sans la création de mécanismes de recours, la plupart des fonctionnaires considéreraient tous les discours concernant les valeurs et l'éthique comme des paroles en l'air.

faire état de préoccupations particulières. Ils peuvent notamment transmettre des questions à des organismes spécialisés tels que le Commissaire aux langues officielles et la Commission canadienne des droits de la personne, interjeter appel d'une décision en matière de dotation et soulever des questions auprès des superviseurs.

12.111 Cependant, des fonctionnaires ont indiqué au Groupe de travail Tait que cela ne servait à rien de leur demander de faire respecter les valeurs de la fonction publique ou des normes éthiques strictes si on ne leur donnait pas les outils nécessaires pour le faire. Le Groupe de travail a conclu que sans la création de mécanismes de recours, la plupart des fonctionnaires considéreraient tous les discours concernant les valeurs et l'éthique comme des paroles en l'air. Il est donc recommandé qu'une instance supérieure indépendante soit établie pour recevoir des rapports de manière confidentielle et agir avec équité et impartialité.

12.112 L'Alliance de la fonction publique du Canada et l'Institut professionnel de la fonction publique du Canada ont tous deux recommandé que l'on adopte une loi sur la « dénonciation ». L'Association professionnelle des cadres de la fonction publique du Canada a recommandé pour sa part que l'on crée un poste d'ombudsman pour les cadres supérieurs.

12.113 L'établissement de mécanismes de recours pour les interventions de bonne foi est une tâche difficile, mais nécessaire. Dans notre rapport de mai 1995, nous avons demandé que l'on discute en détail des avantages et des désavantages des solutions de rechange qui permettent à des personnes d'intervenir de bonne foi. L'OCDE est arrivée à des conclusions analogues.

12.114 Un nombre croissant de précédents donnent des idées sur la façon de mettre en œuvre la recommandation du

Rapport Tait. Les initiatives en matière d'éthique du MDN, de TPSGC et de la GRC ont pour but d'établir des mécanismes de recours qui protègent à la fois la personne qui fait part de préoccupations d'ordre éthique et la partie, quelle qu'elle soit, contre laquelle des allégations peuvent avoir été formulées.

12.115 Le Nouveau-Brunswick a inclus une protection générale dans les modifications que la province a apportées en 1988 à sa *Loi sur les normes d'emploi*. En 1998, la Nouvelle-Écosse a adopté une loi sur la dénonciation (*Whistleblowers Act*); celle-ci permet aux employés de faire part à l'ombudsman de la province des informations sur les écarts de conduite du gouvernement, et elle protège les personnes qui le font. La *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* de mars 1999, les modifications apportées en août 1999 à la *Loi sur la concurrence* du gouvernement fédéral, ainsi que la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques* d'avril 2000 contiennent les autorisations réglementaires et les mesures de protection dont ont besoin les employés qui signalent des violations présumées de ces lois auprès d'instances désignées. Depuis 1980, les députés ont introduit plusieurs projets de loi d'initiative parlementaire de manière à procurer des autorisations analogues aux fonctionnaires fédéraux. La proposition la plus récente est le projet de loi C-239, présenté à la Chambre des communes, ainsi que le projet de loi S-13, présenté au Sénat.

12.116 D'autres administrations nationales ont adopté une loi dite de « dénonciation ». Les États-Unis ont adopté la loi sur la protection des dénonciateurs (*Whistleblower Protection Act*) en 1989. L'Australie a modifié en 1998 ses règlements relatifs à la fonction publique afin qu'il soit possible de signaler au commissaire à la fonction publique, avec une protection appropriée, les infractions au code de déontologie de

la fonction publique (*Public Service Code of Conduct*) de ce pays. La même année, le Royaume-Uni a adopté une loi détaillée sur l'obligation de divulgation dans l'intérêt public (*Public Interest Disclosure Act*); celle-ci régit les communications, faites de bonne foi, d'une vaste gamme de préoccupations d'ordre éthique. Les démarches comportent des exigences différentes quant à la formulation des préoccupations à l'échelon interne avant que celles-ci puissent être soumises à l'attention d'une partie indépendante. Il convient donc d'évaluer la pertinence de l'expérience acquise à ce chapitre dans d'autres administrations.

12.117 Selon le Bureau du Conseil privé, rares sont les preuves empiriques selon lesquelles il y aurait un vaste problème non résolu, ce qui sous-entend qu'il serait peut-être préférable d'établir quel problème, si problème il y a, peut se poser avant d'établir de nouveaux mécanismes de recours.

12.118 Cependant, nous croyons qu'il y a consensus quant à la nécessité de prendre des mesures dans le secteur public fédéral du Canada afin qu'il soit possible d'exprimer des problèmes d'ordre éthique, et ce, en assurant à tous les intéressés la protection qui convient. À notre avis, cette question ne disparaîtra pas et elle doit être étudiée dans le cadre d'une démarche exhaustive.

Ombudsmans

12.119 Sept ministères fédéraux sont dotés d'un ombudsman mais, dans la plupart des cas, le rôle de celui-ci consiste à fournir de façon informelle des renseignements confidentiels impartiaux aux employés faisant face à des situations de travail difficiles. Seuls l'ombudsman du ministère de la Défense nationale et le Bureau de l'enquêteur correctionnel sont mandatés pour faire enquête à la suite d'une plainte.

12.120 Huit provinces (dont l'Ontario, le Québec, l'Alberta et la Colombie-Britannique) et un territoire ont un ombudsman, qui est un agent de l'assemblée législative. Son rôle consiste à promouvoir l'équité ainsi que l'obligation redditionnelle administrative en faisant enquête sur des plaintes relatives à des abus découlant d'actes ou d'omissions de la part d'organismes gouvernementaux. Le Royaume-Uni, l'Australie et la Nouvelle-Zélande ont également mis sur pied un bureau d'ombudsman législatif pour faire enquête sur les plaintes concernant les mesures administratives du gouvernement.

12.121 Le Canada ne dispose pas d'un ombudsman fédéral. Toutefois, un comité de sous-ministres a recommandé au premier ministre, en juillet 1997, la création de ce poste. En juin 1999, l'Association des ombudsmans du Canada a demandé que l'on crée un poste d'ombudsman fédéral afin que les Canadiens puissent exercer leur droit démocratique à une étude et à une enquête indépendantes lorsqu'ils croient qu'un organisme public fédéral a enfreint leur droit à un traitement équitable.

Meilleures pratiques

12.122 Pour la présente étude, nous avons relevé les meilleures pratiques et les points de référence en ce qui a trait à la promotion des valeurs et de l'éthique (voir la pièce 12.11). Ces pratiques sont fondées sur notre examen des activités dans une dizaine de ministères, ainsi que sur les pratiques de plus d'une vingtaine d'entreprises canadiennes qui dominent leur marché respectif. Elles servent de points de référence pour aider les parlementaires à analyser les initiatives gouvernementales liées aux valeurs et à l'éthique et aider les ministres et les entités fédérales à élaborer et à mettre en œuvre des mesures efficaces afin de faire la promotion de ces meilleures pratiques au sein du secteur public.

**Huit provinces
canadiennes,
le Royaume-Uni,
l'Australie et la
Nouvelle-Zélande
ont un ombudsman.**

Pièce 12.11

Meilleures pratiques et points de référence

Leadership

Les dirigeants d'organisme et les gestionnaires supérieurs ont suivi une formation sur les valeurs et l'éthique et devraient renseigner leur effectif sur les dilemmes que posent les valeurs et l'éthique au travail, et l'encourager à en discuter.

Il incombe aux gestionnaires de mener des séances de discussion pour expliquer l'énoncé des valeurs et de l'éthique et tout code de conduite applicable, de prendre, sur le plan du leadership, des mesures d'encadrement fondées sur des valeurs saines et l'éthique, et de susciter des discussions sur les valeurs et l'éthique.

À la longue, différents gestionnaires et membres du personnel sont choisis en fonction de la réputation qu'ils ont d'agir d'une manière conforme à l'éthique, en vue de mener au sein de leurs unités des initiatives liées à l'éthique, et d'être une source de conseils.

Il incombe aux gestionnaires de discuter avec leurs employés de n'importe quel code régissant les conflits d'intérêts avant qu'il leur soit demandé de signer un énoncé indiquant qu'ils comprennent les dispositions du code et qu'ils en respectent les exigences. Il incombe aussi aux gestionnaires et aux employés de signer une déclaration indiquant qu'une telle discussion a eu lieu.

Des déclarations plus strictes sur les conflits d'intérêts sont utilisées à des niveaux de gestion supérieurs.

Les appréciations des gestionnaires principaux existants et éventuels comprennent une évaluation de la part de leurs supérieurs et des membres du personnel au sujet de la question de savoir s'ils prêchent par l'exemple.

Énoncés de valeurs et de l'éthique

Ces énoncés :

- reconnaissent que la plupart des employés respectent des valeurs saines et l'éthique;
- sont le reflet de vastes consultations menées à tous les échelons de l'organisation, mais surtout auprès des cadres intermédiaires;
- sont clairs, succincts, et s'appliquent à l'organisation;
- sont approuvés et appuyés aux échelons supérieurs de l'organisation;
- reconnaissent que la loyauté et la confiance vont dans les deux sens et comportent des engagements explicites envers les employés;
- fournissent des explications, des études de cas et des conseils détaillés;
- souscrivent dans la mesure du possible à des normes nationales ou internationales établies;
- contiennent des dispositions explicites qui guident les interactions entre le secteur public et le secteur privé;

- visent les entrepreneurs, les fournisseurs et les bénéficiaires de fonds;
- précisent quelles sont les conséquences en cas d'inobservation.

Politiques de gestion

Établir une politique claire et nette, qui habilite les employés de première ligne à prendre en charge un conflit ou un problème et à le régler rapidement et efficacement.

Établir une infrastructure, comme un modèle décisionnel, qui oblige explicitement à prendre en considération les valeurs et l'éthique.

Établir des procédures officielles pour aligner toutes les politiques de gestion sur les valeurs et l'éthique de l'organisation.

Conseils et formation

Fournir un modèle de prise de décisions qui comporte des aspects liés aux valeurs et à l'éthique.

Établir pour les programmes des services de soutien intégrés.

Former des facilitateurs et concevoir des programmes de formation.

Élaborer des études de cas axées sur les dilemmes qui surviennent au travail.

Établir des ressources d'information dont les gestionnaires peuvent se servir pour discuter avec leur effectif des valeurs et de l'éthique.

Obtenir des conseils auprès de spécialistes compétents.

Afficher tous les renseignements relatifs aux valeurs et à l'éthique dans les sites intranet et Web de l'organisation.

Interventions de bonne foi

Établir un éventail d'options permettant aux employés de solliciter des conseils et de régler des problèmes, y compris des ombudsmans, des conseillers en éthique, des lignes téléphoniques d'assistance confidentielle, ainsi que des procédures de règlement extrajudiciaire des conflits.

Exiger clairement que les gestionnaires règlent de manière proactive les incidents liés aux valeurs et à l'éthique, au lieu d'attendre qu'un employé en prenne l'initiative.

Énoncer clairement les responsabilités qui incombent aux employés lorsqu'ils prennent conscience de problèmes relatifs aux valeurs et à l'éthique ainsi que d'actes d'inconduite, et s'engager formellement à protéger les employés qui signalent de tels actes.

Obliger les fournisseurs de biens et de services à signaler les problèmes qui se rapportent aux valeurs et à l'éthique.

Traiter les infractions et les actes d'inconduite d'une manière équitable et uniforme.

<p>Évaluations et rapports</p> <p>Rendre compte publiquement de la situation par rapport aux normes organisationnelles, nationales ou internationales les plus strictes qui s'appliquent.</p> <p>Échanger de l'information afin d'établir des points de référence.</p> <p>Procéder régulièrement à des sondages ou à des séances de discussion avec les employés afin d'évaluer les perceptions</p>	<p>relatives aux valeurs et à l'éthique, ainsi que l'efficacité de la formation et des communications.</p> <p>Procéder à des séances de discussion ou à des sondages sur la confiance des parties intéressées envers l'organisation.</p> <p>Procéder à des vérifications afin d'évaluer les progrès réalisés sur le plan de l'établissement d'une saine infrastructure destinée à appuyer les valeurs et l'éthique dans les diverses parties de l'organisation.</p>
--	---

Source : Ministères fédéraux et sociétés privées canadiennes

Conclusion

12.123 Les Canadiens s'attendent à ce que le secteur public fédéral soit un chef de file mondial en ce qui a trait à la promotion de valeurs et d'une éthique saines au sein du gouvernement. Ces valeurs et cette éthique constituent un élément essentiel d'une saine régie publique qui respecte et appuie les valeurs démocratiques fondamentales.

12.124 Dans la présente étude, nous avons mis l'accent sur les programmes et les initiatives liées aux valeurs et à l'éthique qui favorisent la prise de décisions éthiques, et ce, dans le cadre d'une approche exhaustive à l'égard d'une saine régie dans les entités fédérales. Nous avons constaté ce qui suit :

- des initiatives liées aux valeurs et à l'éthique ont été lancées afin de respecter le principe de probité;
- pour améliorer les chances de succès, il est important que les initiatives liées aux valeurs et à l'éthique soient élaborées, mises en œuvre et surveillées avec soin, en recourant aux meilleures pratiques possibles;
- les initiatives doivent s'inscrire dans le cadre d'un effort exhaustif faisant appel aux Canadiens et à tous les membres du secteur public fédéral;

- le leadership et la conduite des parlementaires, des ministres et des hauts fonctionnaires sont une condition préalable au succès de ces initiatives.

12.125 Il ressort clairement des changements apportés au sein du gouvernement que la probité repose de plus en plus sur une solide assise de valeurs et d'éthique. Le chapitre 1 de notre rapport de mai 1995 ainsi que le rapport Tait concluent qu'il existe un solide fondement de normes éthiques chez les fonctionnaires fédéraux, mais celui-ci ne devrait pas être tenu pour acquis. Des mesures sont prises pour le préserver. Bien qu'elles en soient encore à une étape préliminaire, d'importantes initiatives liées aux valeurs et à l'éthique sont en cours.

Priorités et cadre d'action

12.126 Il importe d'engager un dialogue complet et soutenu avec les Canadiens et dans l'ensemble du secteur public fédéral. Pour stimuler la discussion et les mesures qui s'imposent, nous proposons une série de priorités et un cadre d'action (voir la pièce 12.12). Les priorités traduisent les principaux défis en matière de valeurs et d'éthique que nous avons analysés dans ce chapitre.

Les Canadiens s'attendent à ce que le secteur public fédéral soit un chef de file mondial en ce qui a trait à la promotion de valeurs et d'une éthique saines au sein du gouvernement.

(suite à la page 12-34)

Pièce 12.12

Cadre d'action

Principes de l'OCDE	Mesures	Responsabilité principale
Leadership		
L'engagement des responsables politiques en faveur de l'éthique devrait renforcer le comportement éthique des détenteurs d'une charge publique.	<p>Renforcer le leadership politique pour assurer l'intégrité au sein du secteur public fédéral.</p> <p>Confirmer l'importance primordiale des valeurs démocratiques, de la primauté du droit et de la confiance du public.</p> <p>Relancer un dialogue honnête et solide sur les valeurs et l'éthique avec les Canadiens ainsi que dans l'ensemble du secteur public fédéral.</p> <p>Établir avec les Canadiens un ensemble de principes communs en matière de valeurs et d'éthique pour le secteur public.</p> <p>Faire en sorte que l'ensemble des systèmes et des politiques favorisent le respect des valeurs saines et de l'éthique dans la fonction publique.</p> <p>Clarifier le principe de la responsabilité ministérielle et des responsabilités des cadres auxquels des pouvoirs ont été délégués.</p>	<p>Parlementaires, ministres</p> <p>Parlement, ministres, greffier du Conseil privé, dirigeants d'entités fédérales, co-champions des valeurs et de l'éthique, hauts fonctionnaires, membres du secteur privé</p> <p>Ministres, Bureau du Conseil privé</p>
Les gestionnaires devraient promouvoir un comportement éthique.	<p>Désigner le greffier du Conseil privé, à titre de chef de la fonction publique, ainsi que les sous-ministres co-champions, comme les agents chargés de garantir que l'on prend des initiatives liées aux valeurs et à l'éthique au sein de la fonction publique.</p> <p>Indiquer qu'il incombe aux dirigeants des entités fédérales de garantir que l'on prend au sein de leurs entités des initiatives exhaustives en matière de valeurs et d'éthique.</p> <p>Déterminer et souligner les responsabilités qui incombent aux gestionnaires supérieurs et hiérarchiques à l'égard de la promotion de l'intégrité.</p>	<p>Premier ministre</p> <p>Greffier du Conseil privé</p> <p>Dirigeants d'entités fédérales, Commission de la fonction publique, Conseil du Trésor</p>
Les conditions d'emploi propres à la fonction publique et la gestion des ressources humaines devraient favoriser un comportement éthique.	<p>Embaucher et promouvoir des cadres supérieurs qui prêchent par l'exemple, en fonction des évaluations faites par les supérieurs et les membres du personnel.</p>	<p>Dirigeants d'entités fédérales, Commission de la fonction publique, Conseil du Trésor</p>
Normes éthiques		
Les normes éthiques applicables au service public devraient être claires.	<p>Souligner la primauté de l'intérêt public et du droit, et le principe que la fonction publique est un bien public.</p> <p>En consultation avec les Canadiens, utiliser la série de principes communs comme fondement pour l'élaboration d'énoncés de valeurs et d'éthique qui tiennent compte des circonstances particulières de chaque organisme.</p> <p>Expliquer et mettre en équilibre les valeurs concurrentielles propres à la fonction publique, de manière à ce que l'intérêt public demeure le principe primordial.</p>	<p>Parlementaires, ministres, dirigeants d'entités fédérales, Bureau du Conseil privé</p> <p>Parlementaires, ministres, dirigeants d'entités fédérales, Bureau du Conseil privé</p> <p>Bureau du Conseil privé, co-champions des valeurs et de l'éthique, Conseil du Trésor</p>

Pièce 12.12 (suite)

Principes de l'OCDE	Mesures	Responsabilité principale
Normes éthiques (suite)		
<p>Les normes éthiques devraient être inscrites dans le cadre juridique.</p> <p>Des procédures et des sanctions appropriées devraient exister en cas de comportement fautif.</p>	<p>Renforcer l'intégrité et la crédibilité du milieu scientifique et technologique fédéral, ainsi que du milieu de la réglementation et de l'inspection.</p> <p>Dispenser aux cadres supérieurs une formation obligatoire sur la promotion des valeurs et de l'éthique.</p> <p>Identifier, intégrer et réviser au besoin les exigences juridiques fondamentales qui s'appliquent au comportement éthique.</p> <p>Expliquer à tous les membres du secteur public fédéral les lois et les politiques générales et particulières qui concernent les cas de conduite irrégulière.</p>	<p>Bureau du Conseil privé, dirigeants d'entités scientifiques et réglementaires</p> <p>Bureau du Conseil privé, Conseil du Trésor, Centre canadien de gestion</p> <p>Parlementaires, Bureau du Conseil privé, ministère de la Justice</p> <p>Dirigeants d'entités fédérales, Conseil du Trésor</p>
Interaction entre le secteur public et le secteur privé		
<p>Il devrait exister des lignes directrices claires en matière de relations entre le secteur public et le secteur privé.</p>	<p>Établir des énoncés de valeurs et d'éthique qui guideront l'interaction entre le secteur public et le secteur privé.</p> <p>Intégrer les points importants des codes d'éthique dans les contrats et les accords relatifs aux subventions et aux contributions.</p> <p>Exiger des organismes souhaitant faire affaire avec le gouvernement ou recevoir des fonds publics qu'ils soient dotés d'un code de conduite ou qu'ils souscrivent à un code type.</p> <p>Exiger que les organismes fassent preuve de diligence raisonnable d'une manière proactive avant de signer des contrats et des accords.</p>	<p>Bureau du Conseil privé, Conseil du Trésor</p> <p>Bureau du Conseil privé, Conseil du Trésor, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada</p> <p>Bureau du Conseil privé, Conseil du Trésor, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada</p> <p>Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, dirigeants d'entités fédérales</p>
Prise de décisions		
<p>Les détenteurs d'une charge publique devraient pouvoir bénéficier de conseils dans le domaine de l'éthique.</p> <p>Le processus de prise de décision doit être transparent et faire l'objet de contrôle.</p>	<p>Établir diverses options, comme des postes de conseiller en éthique et d'ombudsman, dans l'ensemble du gouvernement ainsi que dans les entités en vue de dispenser des conseils.</p> <p>Élaborer des lignes directrices et des études de cas traitant des dilemmes qui se posent au travail.</p> <p>Clarifier le sens des codes de conduite existants ou des codes régissant les conflits d'intérêts, comme le <i>Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat</i> et le <i>Code régissant les conflits d'intérêts et l'après-mandat s'appliquant à la fonction publique</i>.</p> <p>Établir des centres de soutien intégrés pour les programmes et un modèle de prise de décisions qui oblige explicitement à faire preuve de transparence et à prendre en considération les valeurs et l'éthique.</p>	<p>Bureau du Conseil privé, Conseil du Trésor, dirigeants d'entités fédérales</p> <p>Bureau du Conseil privé, Conseiller en éthique, Conseil du Trésor, dirigeants d'entités fédérales</p> <p>Bureau du Conseil privé, conseiller en éthique, Conseil du Trésor, dirigeants d'entités fédérales</p> <p>Bureau du Conseil privé, Conseil du Trésor, dirigeants d'entités fédérales</p>

Pièce 12.12 (suite)

Principes de l'OCDE	Mesures	Responsabilité principale
Prise de décisions (suite)		
Les détenteurs d'une charge publique devraient connaître leurs droits et leurs obligations lorsqu'ils révèlent des actes répréhensibles.	Établir des voies de recours claires et efficaces pour les interventions de bonne foi.	Conseil du Trésor, dirigeants d'entités fédérales, Bureau du Conseil privé
Les politiques, les procédures et les pratiques de gestion devraient favoriser un comportement conforme à l'éthique.	Établir une politique explicite habilitant les employés de première ligne à prendre en charge un conflit ou un problème et à le régler équitablement et efficacement. Faire en sorte que les politiques de gestion de l'organisation viennent étayer la prise de décisions conformes à l'éthique. Dans les énoncés de valeurs et d'éthique, inclure des engagements envers les employés.	Conseil du Trésor, dirigeants d'entités fédérales Conseil du Trésor, dirigeants d'entités fédérales Conseil du Trésor, dirigeants d'entités fédérales
Évaluation et rapports		
Des mécanismes adaptés permettant de rendre compte devraient être mis en place dans le service public.	Procéder à des évaluations de base périodiques des valeurs et de l'éthique dans les organismes fédéraux, y compris des évaluations de la part des Canadiens et d'intervenants particuliers. Rendre compte publiquement de l'efficacité des initiatives liées aux valeurs et à l'éthique.	Conseil du Trésor, dirigeants d'entités fédérales Conseil du Trésor, dirigeants d'entités fédérales

(suite de la page 12–31)

12.127 Nous suggérons les huit mesures prioritaires qui suivent :

- Renforcer le leadership pour ce qui est de promouvoir un comportement conforme à l'éthique, et ce, par exemple,
 - en clarifiant le principe de la responsabilité ministérielle et les responsabilités des hauts fonctionnaires;
 - en déterminant les responsabilités des gestionnaires supérieurs et hiérarchiques à l'égard de la promotion de valeurs saines et de l'éthique.
- Relancer un dialogue approfondi sur les valeurs et l'éthique, qui souligne la primauté des principes suivants : le respect de la loi, l'intérêt public et la fonction publique en tant que bien public.

- Établir un énoncé de valeurs et d'éthique pour le secteur public fédéral et chaque entité fédérale.
- Élaborer une série de valeurs et une éthique pour guider l'interaction entre le secteur public et le secteur privé.
- Établir des initiatives exhaustives liées aux valeurs et à l'éthique dans les entités fédérales et les collectivités interministérielles.
- Offrir des conseils au sujet de la prise de décisions éthiques et élaborer des mécanismes de recours qui permettent d'exprimer les préoccupations d'ordre éthique, en assurant à tous les intéressés des mesures de protection appropriées.
- Expliquer à tous les membres du secteur public fédéral les lois et les politiques générales et particulières qui se rapportent aux cas de conduite irrégulière.
- Fournir au Parlement des évaluations et des rapports objectifs sur les valeurs et l'éthique au sein des entités fédérales.

12.128 Le gouvernement fédéral doit dresser un plan de mise en œuvre, assorti d'échéances, afin de traiter des priorités relatives aux valeurs et à l'éthique qui s'appliquent à l'ensemble du secteur public ainsi qu'aux entités fédérales. Nous continuerons de surveiller les initiatives liées aux valeurs et à l'éthique au sein du secteur public fédéral et nous continuerons de rendre compte de la situation au Parlement.

Réponse du Bureau du Conseil privé :

Il faut féliciter le vérificateur général d'avoir choisi pour sujet d'étude ce que la plupart des fonctionnaires considèrent comme essentiel à la réussite de la fonction publique fédérale, les valeurs et l'éthique.

Comme le démontre l'étude, John Tait et son équipe nous ont grandement aidés à comprendre le rôle des valeurs et de l'éthique dans notre organisation grâce à leur rapport intitulé De solides assises : rapport du Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique. Plus important encore, ce rapport, comme d'autres sources d'ailleurs, souligne que les fonctionnaires canadiens sont respectés pour l'intégrité dont la plupart d'entre eux font preuve dans leur travail et pour les valeurs qu'ils respectent. De fait, nous pouvons discuter des valeurs et de l'éthique étant donné le point de vue commun des fonctionnaires à ce chapitre. La plupart des meilleures pratiques rapportées dans l'étude du vérificateur général en font foi, et démontrent notre volonté de travailler encore davantage en ce sens.

À vrai dire, il nous reste encore beaucoup de chemin à faire, mais nous y travaillons. On élabore et on partage actuellement de nouvelles pratiques, et on favorise de plus en plus la concertation, indispensable dans le domaine. Plus que jamais, les ministères mettent en commun leurs meilleures pratiques, et les co-champions font preuve de leadership et guident leurs

pairs. Ainsi, nos efforts ne peuvent être que couronnés de succès.

L'étude a permis de souligner les rôles des représentants élus et non élus. Toutefois, il est important de mentionner que la participation et l'engagement de chacun est nécessaire pour promouvoir les valeurs et l'éthique comme éléments de base de la culture de la fonction publique fédérale. L'étude nous a permis de faire un pas important en ce sens et nous servira sans aucun doute à soutenir et à orienter nos efforts futurs.

Réponse des sous-ministres co-champions chargés de promouvoir les valeurs et l'éthique dans la fonction publique :

Nous sommes heureux que le chapitre corresponde à notre propre évaluation du travail en cours pour mieux faire connaître les valeurs et l'éthique dans la fonction publique. La sensibilisation et l'intérêt accrus liant la modernisation de la fonction de contrôleur et le cadre de gestion des ressources humaines aux valeurs et à l'éthique favorisent le dialogue à travers la fonction publique. L'engagement des sous-ministres et des cadres supérieurs est d'ailleurs total. Le dialogue s'avère important pour mettre en place une compréhension globale. Les activités en cours dans les ministères et sous les auspices des conseils régionaux appuient notre objectif global.

Réponse du secrétaire du Conseil du Trésor :

Le chapitre correspond à ma propre évaluation des travaux en cours visant à mieux faire connaître les valeurs et l'éthique dans la fonction publique et à souligner les liens existant entre la modernisation de la fonction de contrôleur et le cadre des ressources humaines. Je suis heureux que le dialogue, sur ce sujet important, soit en croissance. C'est un très bel hommage au travail de John Tait et de son groupe de travail, qui ont produit le rapport intitulé « De solides assises ».

Présentement, nous nous efforçons de souligner les nombreux avantages qu'il y a à faire participer les employés de tous les niveaux aux discussions sur les valeurs

organisationnelles et les dilemmes que peut poser l'éthique en milieu de travail. Les sous-ministres co-champions chargés de promouvoir les valeurs et l'éthique dans la fonction publique ont décrit ces discussions comme un périple qui touchera de nombreux fonctionnaires et qui, de bien des façons, sera en lui-même tout aussi crucial que sa destination.

Le dialogue nous fournira de solides assises à partir desquelles nous pourrions déterminer le bien-fondé de nous doter d'un énoncé officiel en matière de valeurs et d'éthique. Il nous aidera aussi à cerner les questions connexes telles que la nécessité de mener une consultation élargie auprès des Canadiens et des Canadiennes et à déterminer la meilleure façon d'encadrer le processus décisionnel lié à l'éthique.

Enfin, j'aimerais féliciter le personnel du vérificateur général pour l'exhaustivité de sa recherche et l'impeccable professionnalisme dont il a fait preuve dans l'exécution de son étude.

Réponse du conseiller en éthique : *Au paragraphe 12.67 du chapitre, on mentionne que le Rapport du vérificateur général de 1995 considère comme satisfaisant le Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat, tout en précisant qu'« il faut encore fournir des lignes directrices explicatives ainsi que des exemples caractéristiques. Cette information aiderait les parties visées par le Code, de même que les Canadiens, à bien comprendre l'application de celui-ci ». Je suis d'accord avec cet énoncé, et j'ai deux commentaires principaux à formuler sur cet aspect de la question.*

Tout d'abord, permettez-moi de vous rappeler que le Code régissant les conflits d'intérêts, dans sa version actuelle, a été rendu public par le Premier ministre en juin 1994. L'un des changements les plus importants consistait à mettre en lumière les principes qui doivent orienter les

titulaires de charge publique dans l'exécution de leurs fonctions. À partir de ces principes, certaines règles ont été élaborées concernant, entre autres, les biens, les activités extérieures et les cadeaux. Toutefois, ce sont avant tout les principes qui définissent, de façon très large, ce qu'on attend des personnes qui travaillent dans le secteur public. Le Code s'applique au Cabinet, aux secrétaires parlementaires, au personnel politique des ministres et à toutes les personnes nommées par le gouverneur en conseil, y compris les sous-ministres, les chefs d'organismes et les membres des tribunaux comme celui de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié et le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes.

On compte dix principes, mais je voudrais me pencher sur les deux premiers. Le premier principe précise que le titulaire de 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 ». Le deuxième principe va plus loin en précisant que le titulaire de 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 ». À mon avis, le Code s'est avéré efficace en précisant aussi explicitement aux titulaires de charge publique ce qu'on attendait d'eux.

Mon deuxième commentaire concerne votre recommandation au sujet des lignes directrices explicatives et des exemples caractéristiques. Je suis d'avis qu'Internet est le meilleur outil qui soit pour diffuser de l'information sur le Code et ses obligations. Par conséquent, nous travaillons activement à l'élaboration du site Web de notre Bureau, accessible à l'adresse <http://strategis.ic.gc.ca/éthique>.

On peut actuellement consulter le Code et des documents connexes, le registre public ainsi que les textes des débats parlementaires, des rapports et des discours préparés par le Bureau. Ainsi, les titulaires de charge publique et, plus

important encore, les Canadiennes et Canadiens, peuvent accéder plus facilement au Code. Au cours de la prochaine année, nous espérons augmenter considérablement la quantité de renseignements offerts sur notre site.



À propos de l'étude

Objectif

Notre objectif consiste à susciter la discussion et la prise de mesures soutenues au sujet des valeurs et de l'éthique, et ce, de la part des Canadiens ainsi que des membres du secteur public fédéral.

Dans le présent chapitre, nous passons en revue les principales initiatives liées aux valeurs et à l'éthique qui ont été prises depuis le Rapport que nous avons présenté en mai 1995 au Parlement, nous présentons des informations sur les meilleures pratiques visant à promouvoir des valeurs saines et l'éthique, et nous proposons au gouvernement une série de priorités et un cadre d'action.

Étendue et méthode

Nous nous sommes concentrés sur les programmes et les initiatives liées aux valeurs et à l'éthique qui favorisent la prise de décisions éthiques. Le respect de la probité étant une responsabilité qui incombe à tous les membres du secteur public fédéral, nous avons englobé dans le cadre de l'étude les parlementaires, les ministres, les entités fédérales, ainsi que les organismes et les particuliers qui reçoivent des fonds du secteur public ou qui font affaire avec ce dernier.

Les informations que nous avons obtenues sur les principales initiatives en matière de valeurs et d'éthique prises depuis la publication de notre rapport de mai 1995 proviennent du Secrétariat du Conseil du Trésor, du ministère de la Défense nationale, de la Gendarmerie royale du Canada, de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, de Citoyenneté et Immigration Canada, de Développement des ressources humaines Canada, de l'Agence des douanes et du revenu du Canada, de Ressources naturelles Canada, d'Agriculture et Agroalimentaire Canada, d'Industrie Canada et de l'Agence canadienne de développement international, ainsi que du secteur fédéral des sciences et de la technologie.

Nous avons également obtenu auprès d'importantes sociétés privées du Canada des informations sur les initiatives que celles-ci ont réalisées dans le domaine des valeurs et de l'éthique.

Nous n'avons pas procédé à une évaluation approfondie de l'efficacité avec laquelle ces initiatives transforment les attitudes et le comportement, car la plupart d'entre elles en sont à leurs premières étapes de développement. En outre, pour que de telles évaluations soient significatives, il faudrait en mener pour chaque ministère ou direction générale. (Par exemple, nous avons évalué les initiatives liées aux valeurs et à l'éthique lancées par Revenu Canada dans notre rapport de septembre 1998, au chapitre 15, intitulé « Revenu Canada — Promouvoir l'intégrité au sein du Ministère », ainsi que celles du ministère de la Défense nationale, dans notre rapport de novembre 1999, au chapitre 26, intitulé « Défense nationale — La conduite appropriée des affaires publiques »).

Les valeurs et l'éthique représentent un sujet fort vaste. Il y a donc d'importants volets dont nous n'avons pas traité, comme les préoccupations que suscitent, sur le plan des valeurs et de l'éthique, les droits de la personne, le harcèlement sexuel, la diversité et l'équité en matière d'emploi.

Critères

Les grands critères utilisés pour réaliser la présente étude sont tirés des *Principes propres à favoriser la gestion de l'éthique dans le service public*, de l'OCDE.

- Les normes éthiques applicables au service public devraient être claires.
- Les normes éthiques devraient être inscrites dans le cadre juridique.
- Les fonctionnaires (détenteurs d'une charge publique) devraient pouvoir bénéficier de conseils dans le domaine de l'éthique.
- Les fonctionnaires devraient connaître leurs droits et leurs obligations lorsqu'ils dévoilent des actes répréhensibles.
- L'engagement des responsables politiques au chapitre de l'éthique devrait renforcer le comportement éthique des détenteurs d'une charge publique.
- Le processus de prise de décisions doit être transparent et faire l'objet de contrôles.
- Il devrait y avoir des lignes directrices claires en matière de relations entre le secteur public et le secteur privé.
- Les gestionnaires devraient faire preuve d'un comportement éthique et promouvoir un tel comportement.
- Les politiques, les procédures et les pratiques de gestion devraient favoriser un comportement éthique.
- Les conditions d'emploi à la fonction publique et la gestion des ressources humaines devraient favoriser un comportement éthique.
- Des mécanismes adaptés de reddition de compte devraient être mis en place dans le service public.
- Des procédures et des sanctions appropriées devraient exister en cas de comportement fautif.

D'importantes initiatives publiques et privées en matière de valeurs et d'éthique ont également servi de points de référence lors de la réalisation de la présente étude.

Nous avons en outre pris en compte les observations et les recommandations figurant dans d'importants rapports du secteur public fédéral, dont les suivants :

- le rapport de Michael Starr et Mitchell Sharp, publié en 1984 : *L'Éthique dans le secteur public*;
- le chapitre 1 du rapport que nous avons publié en mai 1995 : « La sensibilisation à l'éthique et à la fraude au gouvernement »;
- le rapport de 1996, *De solides assises — Rapport du Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique* (aussi appelé le Rapport Tait).

Équipe chargée de l'étude

Vérificateur général adjoint : Douglas Timmins

Directeur principal : Alan Gilmore

Directrices : Diane Charron et Frances Taylor

Sophie Chen

Charlene Cieslik

Janice Murray

Casey Thomas

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M. Alan Gilmore.

Annexe A

Éléments possibles d'un cadre d'éthique proposé dans le chapitre 1 de notre rapport de mai 1995

Un **énoncé de principes** pour faire en sorte que tous comprennent bien que la fonction publique est un bien public.

Un **leadership** par le premier ministre, les ministres, le greffier du Conseil privé et les sous-ministres de manière à maintenir des normes d'éthique au sein du gouvernement.

Des **fonctionnaires** habilités à s'acquitter de leurs fonctions dans l'intérêt public et à résister aux pressions visant à les faire agir autrement.

Un **processus de prise de décisions transparent** permettant aux gens de juger si les titulaires de charge publique agissent dans l'intérêt public.

Une **formation en éthique** afin de développer chez le personnel la connaissance et les compétences nécessaires pour maintenir et renforcer la conformité aux principes d'éthique.

Un **mécanisme permettant de discuter les problèmes d'éthique et de les signaler** de manière que les fonctionnaires puissent exprimer leurs préoccupations à cet égard sans crainte de représailles.

Un **processus continu** qui, au vu et au su de tous, fera de l'éthique une partie intégrante du processus quotidien de prise de décisions.

Annexe B

Principales initiatives liées aux valeurs et à l'éthique depuis notre rapport de mai 1995

Mai 1995	Le vérificateur général présente au Parlement son rapport, qui comprend le chapitre 1 : « La sensibilisation à l'éthique et à la fraude au gouvernement ».
Juin 1996	La Gendarmerie royale du Canada mène à bonne fin le processus d'une vision partagée du leadership.
Octobre 1996	Le ministère de la Défense nationale publie un énoncé de l'éthique de la Défense.
Décembre 1996	Le Groupe de travail Tait publie <i>De solides assises : Rapport du Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique</i> .
Mars 1997	Le conseiller en éthique établit le <i>Code de déontologie des lobbyistes</i> .
Octobre 1997	Un rapport sur la modernisation de la fonction de contrôleur au sein du gouvernement reconnaît l'importance des valeurs et de l'éthique.
Octobre 1997	Travaux publics et Services gouvernementaux Canada lance un vaste programme d'éthique.
Avril 1998	L'Organisation de coopération et de développement économiques adopte ses <i>Principes propres à favoriser la gestion de l'éthique dans le service public</i> .
Décembre 1998	Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) publie le document intitulé <i>Cap sur l'éthique : Dilemmes touchant les valeurs et l'éthique au sein de CIC</i> .
Janvier 1999	Le gouvernement fédéral lance un projet sur les meilleures pratiques concernant la gestion des sciences dans le secteur public.
Février 1999	La <i>Loi sur la corruption d'agents publics étrangers</i> est promulguée.
Avril 1999	Le Secrétariat du Conseil du Trésor établit le Bureau des valeurs et de l'éthique.
Mai 1999	Des sous-ministres co-champions des valeurs et de l'éthique sont nommés.
Mai 1999	Le Conseil d'experts en sciences et en technologie publie le document intitulé <i>Avis scientifiques pour l'efficacité gouvernementale</i> .
Juin 1999	Le Canada signe la Convention interaméricaine contre la corruption.
Août 1999	Le Conseil du Trésor souligne le besoin qu'ont les fonctionnaires de connaître le cadre juridique et stratégique régissant les conflits d'intérêts.
Janvier 2000	Le Centre canadien de gestion publie une seconde édition du document intitulé <i>De solides assises : Rapport du Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique</i> .
Janvier 2000	Les sous-ministres co-champions des valeurs et de l'éthique rencontrent d'autres sous-ministres.

- Mars 2000 Le rapport du Conseil du Trésor, intitulé *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes : Un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada*, reconnaît l'importance de valeurs saines pour la fonction publique.
- Mars 2000 Dans le Septième Rapport annuel au premier ministre sur la fonction publique du Canada, le greffier du Conseil privé insiste sur le rôle que jouent les valeurs propres à la fonction publique.
- Printemps 2000 Le Réseau du leadership rend compte du dialogue sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique.

Annexe C

Buts et principes du *Code de déontologie parlementaire* recommandé par le Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes

Les objectifs du *Code de déontologie parlementaire* sont les suivants :

1. reconnaître que les fonctions parlementaires constituent une charge publique;
2. préserver la confiance du public dans l'intégrité des parlementaires ainsi que le respect et la confiance que la société témoigne au Parlement en tant qu'institution;
3. montrer au public que tous les parlementaires doivent respecter des normes qui font passer l'intérêt public avant l'intérêt personnel et établir un mécanisme transparent permettant au public de juger que c'est bien le cas;
4. fournir des indications claires aux parlementaires sur la façon de concilier leurs intérêts personnels et leurs fonctions officielles;
5. favoriser l'émergence d'un consensus parmi les parlementaires en établissant des règles communes et en créant un poste de conseiller indépendant et impartial, chargé de répondre aux questions d'ordre déontologique.

Le parlementaire doit se conformer aux principes suivants :

1. Normes d'éthique

Le parlementaire agira avec honnêteté et selon les normes éthiques les plus élevées, de façon à préserver et à accroître la confiance du public dans l'intégrité de chaque parlementaire et du Parlement.

2. Examen public

Le parlementaire exercera ses fonctions officielles et organisera ses affaires personnelles d'une manière qui résistera à l'examen public le plus minutieux, ce qui va bien au-delà d'une stricte observation de la loi.

3. Indépendance

Le parlementaire évitera de contracter, envers des particuliers ou des organismes de l'extérieur, des obligations pécuniaires ou d'autre nature qui pourraient l'influencer dans ses fonctions officielles. Une vigilance particulière s'impose dans le cas des lobbyistes.

4. Intérêt public

Dès son élection ou sa nomination, le parlementaire organisera ses affaires personnelles de manière à pouvoir éviter les conflits d'intérêts réels ou apparents qui sont prévisibles, mais si un tel conflit se produit, celui-ci devra être réglé de manière à protéger l'intérêt public.

5. Cadeaux et avantages personnels

Le parlementaire évitera d'accepter des cadeaux ou des avantages personnels liés à son poste et qu'on pourrait raisonnablement considérer comme compromettant son jugement personnel ou son intégrité.

Annexe D

Royaume-Uni — Les sept principes de la vie publique

Altruisme

Le titulaire d'une charge publique doit prendre des décisions uniquement en fonction de l'intérêt public, et non en vue d'obtenir un avantage pécuniaire ou d'autres avantages matériels pour lui-même, les membres de sa famille ou ses amis.

Intégrité

Le titulaire d'une charge publique ne doit contracter aucune obligation pécuniaire ou d'autre nature envers des particuliers ou des organismes de l'extérieur susceptibles de l'influencer dans l'exercice de ses fonctions officielles.

Objectivité

Dans l'exercice de ses fonctions publiques — y compris les nominations publiques, l'attribution de contrats ou les recommandations pour des récompenses et des avantages —, le titulaire d'une charge publique doit fonder ses choix sur le mérite.

Obligation redditionnelle

Le titulaire d'une charge publique doit rendre compte de ses décisions et de ses actes à la population et doit se soumettre aux examens, quels qu'ils soient, qui conviennent à sa charge.

Transparence

Le titulaire d'une charge publique doit être le plus transparent possible au sujet des décisions et des mesures qu'il prend. Il est tenu de justifier ses décisions, et de communiquer les informations sauf dans les cas où l'intérêt public général exige clairement que ces informations restent confidentielles.

Honnêteté

Le titulaire d'une charge publique est tenu de déclarer tous les intérêts personnels qui se rapportent à ses fonctions publiques, ainsi que de régler tout conflit d'une manière qui protège l'intérêt public.

Leadership

Le titulaire d'une charge publique doit promouvoir et soutenir ces principes en jouant un rôle de leader et en donnant l'exemple.

Annexe E

Le code de la fonction publique (*Civil Service Code*) du Royaume-Uni

1. Le rôle constitutionnel et pratique de la fonction publique est d'aider avec intégrité, honnêteté, impartialité et objectivité le gouvernement dûment constitué, de quelque orientation politique que ce soit, à formuler les politiques du gouvernement, à exécuter les décisions de ce dernier et à administrer les services publics qui lui incombent.

2. Les fonctionnaires sont au service de la Couronne. D'un point de vue constitutionnel, la Couronne donne suite aux avis des ministres et, sous réserve des dispositions de ce code, les fonctionnaires doivent fidélité au gouvernement dûment constitué.

3. Le présent code doit être considéré dans le contexte des obligations et des responsabilités des ministres qui sont énoncées dans les questions de procédure pour les ministres, lesquelles comprennent ce qui suit :

- l'obligation de rendre compte au Parlement;
- l'obligation de fournir au Parlement et au public tous les renseignements possibles concernant les politiques, les décisions et les mesures du gouvernement, et ne pas tromper ou induire sciemment en erreur le Parlement ou le public;
- l'obligation de ne pas utiliser les ressources publiques à des fins politiques et partisans, de respecter l'impartialité politique de la fonction publique et de ne pas demander aux fonctionnaires d'agir d'une manière contraire aux dispositions du code de la fonction publique;
- l'obligation de tenir dûment compte des conseils éclairés et impartiaux des fonctionnaires ainsi que de toute autre considération et conseil au moment de prendre une décision;
- l'obligation de respecter la loi, y compris le droit international et les obligations découlant des traités, et d'assurer l'administration de la justice;

de même que l'obligation de se familiariser avec la teneur du présent code.

4. Les fonctionnaires sont tenus de servir le gouvernement dûment constitué en accord avec les principes énoncés dans le présent code, et en respectant :

- l'obligation redditionnelle des fonctionnaires envers le ministre ou, selon le cas, le titulaire de charge publique qui dirige leur ministère;
- l'obligation de tous les titulaires de charges publiques de s'acquitter des fonctions publiques d'une manière raisonnable et conforme à la loi;
- l'obligation de respecter la loi, y compris le droit international et les obligations découlant des traités, et d'assurer l'administration de la justice;
- les normes déontologiques régissant les diverses professions.

5. Les fonctionnaires doivent se conduire avec intégrité, impartialité et probité. Ils doivent fournir des conseils honnêtes et impartiaux aux ministres, sans avoir à craindre quoi que ce soit et sans attendre de faveurs, et mettre à leur disposition tous les renseignements qu'il leur faut pour prendre une décision. Ils ne doivent pas tromper ou induire sciemment en erreur les ministres, le Parlement ou le public.

6. Les fonctionnaires doivent faire tout leur possible pour s'occuper des affaires publiques avec sympathie, efficacité et promptitude, et sans parti pris ni prévarication.

7. Les fonctionnaires doivent faire tout leur possible pour que les fonds publics soient utilisés à bon escient.

8. Les fonctionnaires doivent veiller à ne pas abuser de leurs fonctions officielles ou des renseignements qu'ils obtiennent dans le cadre de ces fonctions pour favoriser leurs intérêts personnels ou ceux d'autrui. Ils ne doivent recevoir d'une tierce partie aucun avantage dont on pourrait avoir raison de croire qu'il puisse compromettre leur jugement personnel ou leur intégrité.

9. Les fonctionnaires doivent se comporter de manière à mériter et à garder la confiance des ministres et à être en mesure d'établir des rapports de même nature avec ceux qu'ils pourront être tenus de servir dans une administration future. Ils doivent se conformer aux restrictions visant leurs activités politiques. Le comportement des fonctionnaires doit être tel que les ministres et leurs successeurs sachent qu'ils peuvent leur faire entièrement confiance et que la fonction publique s'acquittera consciencieusement de ses fonctions et de ses obligations pour aider le gouvernement dûment constitué, lui donner des conseils et exécuter ses politiques de manière impartiale.

10. Les fonctionnaires ne doivent pas, sans autorisation, divulguer des renseignements officiels qui ont été communiqués sous le sceau de la confidentialité au sein du gouvernement, ou reçus d'autres personnes sous le sceau de la confidentialité. Le présent code ne peut d'aucune manière être interprété comme ayant préséance sur les obligations légales qui interdisent la communication de renseignements confidentiels ou qui exigent leur communication. Ils ne doivent pas chercher à contrecarrer ou influencer les politiques, les décisions ou les mesures du gouvernement en dévoilant sans autorisation, irrégulièrement ou prématurément, en dehors du gouvernement, les renseignements auxquels ils ont accès à titre de fonctionnaires.

11. Lorsqu'un fonctionnaire croit qu'il est tenu d'agir d'une manière qui :

- est illégale, abusive ou contraire à l'éthique,
- enfreint une convention constitutionnelle ou un code professionnel,
- peut être associée à de la prévarication, ou
- est incompatible avec les dispositions du présent code,

il doit signaler cette situation en suivant les procédures énoncées dans les instructions ou les règles de conduite ministérielles. Le fonctionnaire doit également signaler aux autorités compétentes toute activité criminelle ou contraire à la loi commise par d'autres, et peut aussi signaler, conformément aux procédures ministérielles, les situations où il a connaissance d'autres infractions au présent code et où on l'oblige à agir d'une manière qui constitue pour lui un véritable cas de conscience.

12. Lorsqu'un fonctionnaire a signalé une situation prévue au paragraphe 11, conformément aux procédures énoncées dans les instructions ou les règles de conduite ministérielles, et qu'il croit que la réponse ne cadre pas de manière raisonnable avec les motifs de ses préoccupations, il peut soumettre l'affaire aux commissaires de la fonction publique.

13. Les fonctionnaires ne doivent pas chercher à contrecarrer les politiques, les décisions ou les mesures du gouvernement en refusant ou en s'abstenant de prendre des mesures faisant suite à une décision ministérielle. Lorsqu'une question ne peut être réglée au moyen des procédures énoncées aux paragraphes 11 et 12 ci-dessus, d'une manière que le fonctionnaire intéressé juge acceptable, ce dernier doit obtempérer ou démissionner de la fonction publique. Les fonctionnaires doivent continuer de respecter leurs obligations en matière de confidentialité après leur départ de la fonction publique.

Bibliographie

Organismes internationaux

Organisation de coopération et de développement économiques. *Ethics in the Public Service : Current Issues and Practices*, Étude hors série sur la gestion publique, n° 14, France, 1996.

——, *Principes propres à favoriser la gestion de l'éthique dans le service public*, avril 1998.

——, *The Management of Ethics and Conduct in the Public Sector : Recent Developments in the United Kingdom*. Document extrait de *Challenges and Opportunities for OECD Countries Symposium on Ethics in the Public Sector*, novembre 1997.

——, *The Management of Ethics and Conduct in the Public Service : Case Study Australia*, décembre 1995.

——, *The Management of Ethics and Conduct in the Public Service : Case Study New Zealand*, State Service Commission, Nouvelle-Zélande, décembre 1995.

——, *The Management of Ethics and Conduct in the Public Service : Case Study United Kingdom*, Cabinet Office, Royaume-Uni, 1995.

——, *The Management of Ethics and Conduct in the Public Service, The United States Federal Government*, Office of Government Ethics, États-Unis, décembre 1995.

Organisation des États américains, *Convention interaméricaine contre la corruption*, Venezuela, mars 1996.

Australie

Parlement de l'Australie

House of Commons, *Resolutions of the House, Registration of Members Interests. Requirements of the House of Representatives*, 1994.

Senate, *Senate Privilege Resolutions*, 1988.

Public Service Commission, *Guidelines on Official Conduct of Commonwealth Public Servants, Part VI, Whistleblowing and Fraud*. Canberra, 1995.

Public Service Merit Protection Commission, *Whistleblowing Disclosures*, le 5 novembre 1998.

Canada

Bureau du Conseil privé, *La responsabilité constitutionnelle*, Ottawa, juin 1993.

——, *Mémoires à la Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité*, Ottawa, mars 1979.

Bureau du conseiller en éthique, *Code de déontologie des lobbyistes*, mars 1997.

——, *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat*, Ottawa, juin 1994.

Bureau du vérificateur général du Canada, *Rapport du vérificateur général à la Chambre des communes*, chapitre 1 : « La sensibilisation à l'éthique et à la fraude au gouvernement », Ottawa, mai 1995.

——, chapitre 15 « Revenu Canada — Promouvoir l'intégrité au sein du Ministère », Ottawa, septembre 1998.

——, chapitre 26 « Défense nationale — La conduite appropriée des affaires publiques », Ottawa, novembre 1999.

Cappe, Mel., *Faites un investissement – changez les choses*, discours du greffier du Conseil privé, Association professionnelle des cadres de la fonction publique du Canada, Ottawa, le 9 juin 1999.

—, Septième Rapport annuel au premier ministre sur la fonction publique du Canada, Ottawa, le 31 mars 2000.

Citoyenneté et Immigration Canada, *Cap sur l'éthique : Dilemmes touchant les valeurs et l'éthique au sein de CIC*, décembre 1998.

Défense nationale, *Le Guide sur l'éthique de la Défense*, 6^e édition, Ottawa, le 9 février 2000.

Commission de la fonction publique du Canada, *Fonction publique 2000 : Rapport du Groupe de travail sur la dotation*, le 8 août 1990.

—, *Un nouveau cadre de renouvellement du personnel – Rapport sur l'Examen consultatif de la dotation*, Ottawa, juillet 1996.

Gendarmerie royale du Canada, *Terms of Reference*, Bureau du conseiller en éthique, Ottawa, décembre 1996.

—, *Vision partagée du leadership de la GRC*, Bureau du conseiller en éthique, octobre 1998.

Glassco, J. Grant. Président, *Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement*, volumes 1 et 5, Ottawa, 1965.

Gouvernement du Canada, *Cadre applicable aux avis en matière de sciences et de technologie : Principes et lignes directrices pour une utilisation efficace des avis relatifs aux sciences et à la technologie dans le processus gouvernemental de prise de décision*, 2000.

—, *Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis*, vol. 2 et 4, *Reforming Electoral Democracy*, Dundurn Press, Toronto, 1991.

—, *Fonction publique 2000 : Le renouvellement de la fonction publique du Canada*, Ottawa, décembre 1990.

—, *Où en sommes-nous? Résultat des consultations menées auprès des cadres intermédiaires*, La Relève, Ottawa, 1998.

—, *Rapport du Comité du concept de l'ombudsman*. Ottawa, 1977.

—, *Un examen du dialogue sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique du Canada*, printemps 2000.

Industrie Canada, *Avis scientifiques pour l'efficacité gouvernementale*. Conseil d'experts en sciences et en technologie, Ottawa, le 5 mai 1999.

—, *Scientific Advice in Government Decision Making*, Ottawa, le 20 août 1998.

—, *Vers l'excellence en sciences et en technologie : Les rôles du gouvernement fédéral dans les activités liées aux sciences et à la technologie*, Conseil d'experts en sciences et en technologie, Ottawa, le 16 décembre 1999.

Lambert, Allen T. Président. *Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité : rapport final*, Hull, mars 1979.

MacEachen, Allan J., *Les membres du Parlement et les conflits d'intérêt*, Information Canada, Ottawa, 1973.

Nouveau-Brunswick, *Loi sur les normes d'emploi, article 28*, le 17 juin 1982.

Nouvelle-Écosse, *The Whistleblower Act*, 1998.

Parlement du Canada.

- Chambre des communes, *Code criminel du Canada, parties IV, X, XIII*, Infractions contre l'application de la loi et l'administration de la justice, 1993.
- , *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, chapitre 33, 1999.
- , *Loi sur la concurrence*, chapitre C-34, 1999.
- , *Loi sur la corruption d'agents publics étrangers*, chapitre 34, février 1999.
- , *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, 1998.
- , *Loi sur le Parlement du Canada*, partie II, Conflits d'intérêts, chapitre P-1, décembre 1989.
- , *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques*, 2000.
- , *Preuves du Comité mixte spécial sur un code de conduite*, 1995.
- , *Projet de loi C-116 : Les conflits d'intérêts*, Premier ministre, Ottawa, le 11 mars 1993.
- , *Projet de loi S-13 : Loi sur la dénonciation dans la fonction publique*, Johansen, David, Direction de la recherche parlementaire, Ottawa, le 18 janvier 2000.
- , *Rapport du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur les conflits d'intérêts*, juin 1992.
- , *Rapport du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce extérieur*, Ottawa, mai-juin 1991.
- , *Second rapport du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur un code de conduite*, mars 1997.

Secrétariat du Conseil du Trésor, *Code régissant les conflits d'intérêts et l'après-mandat*, Ottawa, septembre 1994.

—, *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes : Un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada*, Ottawa, 2000.

—, *Guide sur l'application du Code régissant les conflits d'intérêts et l'après-mandat dans la fonction publique*, Ottawa, juin 2000.

—, *Mandat public : Garder la population canadienne en sécurité et en bonne santé, Une étude du milieu de réglementation et d'inspection du gouvernement fédéral : Le recrutement, la rétention des effectifs et les questions de gestion*, novembre 1999.

—, *Rapport du Groupe de travail indépendant chargé de la modernisation de la fonction de contrôleur dans l'administration fédérale du Canada*, Ottawa, octobre 1997.

—, *Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux*, Ottawa, novembre 1999.

Starr, Michael et Sharp, Mitchell, *L'Éthique dans le secteur public*, Ottawa, mai 1984.

Tait, John, *De solides assises : Rapport du Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique*, Document de travail, Ottawa, décembre 1996.

Tellier, Paul M., *Fonction publique 2000 : Les progrès réalisés*, Ottawa, juin 1992.

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, *Programme d'éthique de TPSGC : Cadre de référence*, août 1999.

États-Unis d'Amérique

House of Representatives, *House Ethics Manual*, 102^e Congrès, avril 1992.

—, *Whistleblowers Act*, 1989.

Nouvelle-Zélande

Cabinet Office, *Cabinet Office Manual*: Section 6: Disclosure and Protection of Official Information – The Ombudsmen Act 1975, Wellington, 1996.

Parliament of New Zealand, Standing Orders of the House of Representatives, Sections 168 to 170, février 1996.

Royaume-Uni

Cabinet Office, *Ministerial Code: A Code of Conduct and Guidance on Procedures for Ministers*, Londres, juillet 1997.

Committee on Standards in Public Life, *First Report of the Nolan Committee on Standards in Public Life*, Londres, 1996.

Parlement du Royaume-Uni

House of Commons, *Code of Conduct Together With the Guide to the Rules Relating to the Conduct of Members*, 1997.

—, *Public Interest Disclosure Act 1998*, Chapter 23, 1998.

House of Lords, *Registered Interest of the House of Lords*, novembre 1995.