



Pour un gouvernement responsable

Guide du ministre
et du ministre d'État

2011

Pour un gouvernement responsable

Guide du ministre et du ministre d'État

2011

Pour un gouvernement responsable – Guide du ministre et du ministre d'État énonce les principes de base associés au rôle et aux responsabilités des ministres dans le système de gouvernement parlementaire responsable qui est le nôtre. Il traite du fondement de la responsabilité ministérielle, à la fois individuelle et collective, de même que des relations des ministres avec le Premier ministre et le Cabinet, de leur portefeuille et du Parlement. Il passe en revue les normes de conduite attendues des ministres et toute une série de questions administratives, procédurales et institutionnelles. Sur la question essentielle du comportement éthique, les ministres doivent connaître à fond la *Loi sur les conflits d'intérêts*.

La présente édition de *Pour un gouvernement responsable – Guide du ministre et du ministre d'État* contient de nombreuses modifications par rapport à l'édition de 2008. En particulier, le corps principal du document a été considérablement simplifié pour donner un meilleur aperçu des principes de base; les annexes comprennent des renseignements plus détaillés. En outre, le document fournit des directives additionnelles sur la coordination du portefeuille et les rapports avec les tribunaux administratifs fédéraux, et davantage d'information sur les rôles et les responsabilités respectifs des fonctionnaires et du personnel exonéré en ce qui a trait à leur appui au ministre dans ses responsabilités. Notons également l'ajout de l'annexe B (Activités de financement et rapports avec les lobbyistes : pratiques exemplaires à l'intention des ministres, des ministres d'État et des secrétaires parlementaires) qui figure dans la version en ligne depuis novembre 2010.

Table des matières

Message à l'intention des ministres et des ministres d'État.....v	v
Avant-propos.....	viii
I La responsabilité ministérielle et l'obligation de rendre compte... 1	1
I.1. La responsabilité ministérielle individuelle	1
I.2. La responsabilité ministérielle collective	2
I.3. L'obligation ministérielle de rendre compte.....	3
II Les responsabilités de portefeuille et l'appui.....	4
II.1. Les attributions	4
II.2. Les ministres suppléants.....	5
II.3. Les ministres d'État	5
II.4. Les secrétaires parlementaires	6
II.5. L'appui de la fonction publique et du personnel exonéré.....	8
II.6. Les organismes centraux	8
III Les relations des ministres avec le Parlement	9
III.1. Les fonctions des ministres à la Chambre	10
III.2. Les fonctions des ministres au Sénat	13
III.3. Les comités parlementaires et le rôle des fonctionnaires des ministères.....	13
IV Les normes de conduite	14
IV.1. La conduite des ministres.....	14
IV.2. La Loi sur les conflits d'intérêts	14
IV.3. La Loi concernant le lobbying.....	16
IV.4. Les invitations, les voyages parrainés et les distinctions honorifiques étrangères	17
Annexe A Les lignes directrices en matière d'éthique et d'activités politiques à l'intention des titulaires de charge publique	18
Partie I : Lignes directrices en matière d'éthique et de normes de conduite prévues par la loi	18
Partie II : Lignes directrices régissant les activités politiques des titulaires de charge publique	19
Annexe B Les activités de financement et les rapports avec les lobbyistes : pratiques exemplaires à l'intention des ministres, des ministres d'État et des secrétaires parlementaires.....	25

Annexe C L'accès à l'information et les questions administratives	29
C.1. L'accès du public à l'information et la protection des renseignements personnels	29
C.2. Les documents du Cabinet, les documents institutionnels, les documents ministériels et les documents personnels	30
C.3. La gestion financière et des ressources	33
C.4. La sécurité	34
C.5. La coordination des voyages ministériels	35
Annexe D Le processus décisionnel du Cabinet.....	37
D.1. Les règles fondamentales régissant les travaux du Cabinet	37
D.2. Le processus décisionnel et les procédures.....	39
a) Les cadres stratégique et financier	39
b) Le processus	39
D.3. Le programme législatif	40
D.4. Le Cabinet et ses comités	40
D.5. Les décrets	42
D.6. Les mécanismes financiers.....	42
Annexe E L'appui aux ministres et aux ministres d'État : le rôle de la fonction publique et du personnel exonéré.....	44
E.1. Les sous-ministres.....	44
E.2. Les fonctionnaires au sein des ministères	47
E.3. Le personnel ministériel exonéré	48
E.4. L'appui à l'obligation ministérielle de rendre compte au Parlement	50
Annexe F Les institutions du gouvernement fédéral : le pouvoir exécutif.....	54
F.1. La Couronne, le Gouverneur général et le Conseil privé de la Reine pour le Canada	54
F.2. Les fonctions et les pouvoirs du Premier ministre	55
F.3. Le Conseil des ministres, le Cabinet et le gouverneur en conseil	57
F.4. Les ministres et la loi	57
Annexe G Les organismes centraux, les communications et les nominations	60
G.1. Les organismes centraux	60
a) Le Bureau du Conseil privé.....	60
b) Le ministère des Finances	61
c) Le Secrétariat du Conseil du Trésor	61
G.2. Le Cabinet du Premier ministre.....	62

G.3.	Les relations fédéro-provinciales-territoriales et la coordination régionale	62
G.4.	Les nominations	63
G.5.	Les communications et les annonces publiques	65
Annexe H	Les organismes du portefeuille.....	66
H.1.	Les types d'organismes du portefeuille.....	66
H.2.	La coordination intégrée du portefeuille.....	67
H.3.	Les sociétés d'État	69
H.4.	Les tribunaux administratifs.....	71



PREMIER MINISTRE • PRIME MINISTER

Message à l'intention des ministres et des ministres d'État

Lorsque notre gouvernement est entré en fonction pour la première fois, nous avons fait de la transformation du cadre de responsabilisation du gouvernement fédéral l'un des piliers de notre programme. Depuis, les Canadiens ont progressivement renforcé notre mandat. Si cette stabilité accrue nous permet de travailler en nous concentrant sur le long terme, nous ne devons pas perdre pas de vue nos objectifs de responsabilisation. Dans ce contexte, j'ai le plaisir de vous présenter la nouvelle mouture de *Pour un gouvernement responsable – Guide du ministre et du ministre d'État*.

En plus d'établir les principes fondamentaux du système canadien de responsabilité gouvernementale tels qu'ils s'appliquent aux ministres et aux ministres d'État, le présent document comprend des directives pratiques sur l'exercice de vos responsabilités de chef de ministère, de chargé de portefeuille, de membre du Conseil des ministres et de parlementaire. Il établit également des normes de conduite, notamment des directives sur l'éthique et les activités politiques, ainsi qu'un aperçu des principes de prévention des conflits d'intérêt.

L'une de vos tâches essentielles est de veiller à la gestion saine et entièrement intègre de votre ministère et de votre portefeuille en tenant compte scrupuleusement des devoirs, fonctions et pouvoirs particuliers que vous accordent la loi et les conventions. Pour cela, et pour tout le reste, votre sous-ministre demeure votre principale source de soutien au sein de la fonction publique. Vous devriez faire appel à cette dernière sans hésitation. Elle vous offre un soutien professionnel et impartial dans l'exercice de vos pouvoirs, devoirs et fonctions, notamment par l'intermédiaire des pouvoirs délégués. Parallèlement, vous devez veiller à ce que ni vous ni votre personnel ne cherche à faire sortir les fonctionnaires de leur rôle approprié et impartial. Ainsi, les gouvernements successifs peuvent avoir la certitude que la

fonction publique leur offrira le soutien dont ils ont besoin pour remplir leurs fonctions et leur mandat ministériels à l'abri de la partisanerie politique.

Je tiens aussi à souligner que vous devez accorder une attention soutenue, axée sur des principes, à vos tâches parlementaires. Vous devez aussi chercher sans relâche à entretenir une relation de travail constructive et coopérative avec vos collègues parlementaires de toutes les idéologies politiques. Comme ministres de la Couronne, nous relevons du Parlement à titre personnel et collectif, une relation que viennent souligner quotidiennement les travaux parlementaires, et nous devons sans cesse faire preuve de notre engagement et de notre respect envers le processus parlementaire.

Comme ministre, à titre personnel, vous devez rendre compte au Parlement de la façon dont vous vous acquittez des responsabilités qui vous ont été confiées. Vous devez répondre à toutes les questions se rapportant à vos domaines de responsabilité et corriger le plus rapidement possible les erreurs involontaires. Il vous faut également démontrer que vous prenez les mesures qui s'imposent (en fonction de vos pouvoirs) pour régler les problèmes qui peuvent surgir au sein de votre portefeuille.

Comme Conseil des ministres, nous devons collectivement rendre compte des politiques et des actions du gouvernement. Cela signifie que vous devez être prêt à expliquer et à défendre en tout temps ces politiques et actions devant le Parlement. Cela vient aussi souligner l'importance de la solidarité et de la confidentialité du Cabinet. Le gouvernement doit s'adresser au Parlement et aux Canadiens d'une seule voix. Pour ce faire, les ministres doivent être en mesure d'exprimer ouvertement leurs opinions au Cabinet, sachant que leurs propos resteront confidentiels. En vertu de leur serment de membre du Conseil privé, tous les ministres sont tenus de préserver la confidentialité des renseignements auxquels ils ont accès dans l'exercice de leurs fonctions, tout comme le sont les secrétaires parlementaires.

L'évolution du présent guide nous aidera à imprégner toutes nos actions d'une culture de responsabilisation, c'est-à-dire à respecter les plus hautes normes de probité et d'éthique, en reconnaissance du privilège que nous avons de participer au processus par lequel les Canadiens et Canadiennes se gouvernent et de la confiance qu'ils placent en nous. *Pour un gouvernement responsable* constitue un rappel non seulement du

système juridique rigoureux qui a été adopté pour soutenir l'intégrité et la responsabilité au sein du gouvernement du Canada, mais aussi du fait que dans le secteur public, l'éthique va au-delà de la simple observation des lois. En fin de compte, aucun système de règles, aussi complet soit-il, ne peut se substituer à notre engagement individuel et collectif envers l'intérêt public.

Je suis absolument certain qu'avec l'aide du Guide et de votre bon jugement, notre gouvernement se conduira d'une manière exemplaire et gagnera et conservera la confiance des Canadiens.

Le Premier ministre du Canada,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Stephen Harper', written in a cursive style.

Stephen Harper

Avant-propos

Le présent guide expose les fonctions et les responsabilités du Premier ministre, des ministres et des ministres d'État. Sont également énoncés les principes clés du gouvernement responsable au Canada. Ces renseignements essentiels aideront les membres du Conseil des ministres à appuyer individuellement et collectivement le Premier ministre dans la gestion du gouvernement du Canada. Le présent guide traite également des fonctions et des responsabilités des secrétaires parlementaires.

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

La responsabilité ministérielle et l'obligation de rendre compte

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

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

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

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

I.1. La responsabilité ministérielle individuelle

En vertu de la loi, les ministres rendent des comptes au Premier ministre : tous sont nommés par le gouverneur général sur recommandation du Premier ministre qui peut demander leur démission en tout temps.

Par convention, les ministres rendent aussi des comptes au Parlement. La plupart des responsabilités des ministres leur

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

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

I.2. La responsabilité ministérielle collective

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

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

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

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

I.3. L'obligation ministérielle de rendre compte

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

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

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

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

II

Les responsabilités de portefeuille et l'appui

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

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

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

II.1. Les attributions

Les lois constitutives des ministères confèrent des *attributions* aux ministres qui sont à leur tête. Bon nombre des pouvoirs d'un ministre sont normalement exercés en leur nom par les sous-ministres et les fonctionnaires auxquels ils sont parfois officiellement délégués. Les ministres sont individuellement responsables, envers le Parlement et envers le Premier ministre, de leurs propres actes et de ceux de leur ministère, y compris des actes de tous les fonctionnaires qui relèvent d'eux.

² Voir l'annexe E sur le personnel exonéré.

Les responsabilités de portefeuille d'un ministre peuvent s'étendre à diverses entités indépendantes, comme des organismes, des tribunaux et des sociétés d'État. Dans de tels cas, les lois habilitantes peuvent directement investir l'administrateur général ou un organe tel qu'un conseil ou une commission de certaines attributions, mais le ministre conservera dans la plupart des cas celles qui sont résiduelles. Par ailleurs, les relations des ministres avec ces entités doivent respecter les limites de leurs autorisations légales. L'annexe H sur les organismes du portefeuille porte sur le rôle des ministres par rapport à ces entités.

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

II.2. Les ministres suppléants

Le Premier ministre dresse une liste permanente de ministres suppléants et substituts qui assument des responsabilités supplémentaires lorsque leurs collègues sont incapables de remplir leurs fonctions. Cette liste est officialisée dans un procès-verbal du Conseil. Le Premier ministre peut suppléer tout ministre, mais il le fait seulement, en règle générale, lorsque ni le ministre suppléant ni son substitut ne sont disponibles.

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

II.3. Les ministres d'État

Le Premier ministre choisit les ministres d'État afin d'appuyer les ministres et l'ensemble du gouvernement, et leur

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

confier des responsabilités précises. Le soutien qu'apportent les ministres d'État peut revêtir diverses formes : leadership dans un ou plusieurs dossiers ayant trait à leurs attributions, sous la direction du ministre responsable; représentation de leur ministre au Parlement, y compris pendant la période des questions, et devant les comités parlementaires, au besoin; représentation de leur ministre ou du gouvernement à des activités; rencontre d'intervenants ou d'autres groupes.

Bien qu'ils ne fassent pas partie du Cabinet, les ministres d'État sont membres du Conseil des ministres, participent aux réunions des comités du Cabinet qui touchent à leurs domaines de responsabilité et sont liés par la responsabilité collective. Ils doivent par ailleurs respecter le caractère confidentiel des renseignements du Cabinet auxquels ils ont accès.

Lorsqu'un ministre d'État est nommé pour secondar un ministre titulaire d'un portefeuille, ce dernier peut lui indiquer certaines priorités et lui confier certaines tâches; celles-ci pourront comprendre le soutien aux fonctions parlementaires du ministre. Toutefois, le ministre d'État n'exerce pas les attributions que la loi confère au ministre, qui demeure responsable de l'ensemble du portefeuille. Étant donné que les ministres d'État ne dirigent pas eux-mêmes un ministère ou une partie de la fonction publique, les sous-ministres qui relèvent des ministres qu'ils secondent leur apportent un soutien ministériel. Cependant, les ministres d'État doivent rendre compte de la conduite de leur propre personnel et de leurs conseillers.

Dans certains cas, le Premier ministre peut confier à un ministre des fonctions supplémentaires au sein du portefeuille d'un autre ministre. En pareil cas, comme en ce qui concerne les ministres d'État, le ministre titulaire doit continuer de rendre des comptes sur l'ensemble de son portefeuille.

II.4. Les secrétaires parlementaires

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

amples renseignements dans le *Guide à l'intention des secrétaires parlementaires*, disponible auprès du Bureau du Conseil privé.

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

En ce qui concerne les responsabilités parlementaires et publiques des ministres, les secrétaires parlementaires constituent un lien essentiel entre les ministres et le Parlement. Ils aident les ministres à demeurer en contact avec les sénateurs et les députés, ainsi que d'autres membres de la Chambre des communes, de façon à promouvoir l'efficacité du processus décisionnel du Parlement et à contribuer à l'élaboration du programme législatif. Ils assurent une liaison essentielle au sein du caucus, et dans l'ensemble de la Chambre des communes et de ses comités. Dans ceux-ci, les secrétaires parlementaires aident à diffuser l'information en provenance des ministères et peuvent être appelés à planifier, de concert avec les présidents de comités, la comparution de ministres et de fonctionnaires. Ils sont censés faciliter la comparution de représentants des ministères en faisant valoir les points de vue du ministre et en tentant de régler les questions politiques qui peuvent surgir. En ce qui a trait aux initiatives parlementaires, les secrétaires parlementaires constituent le lien entre le caucus et le ministre, et ils peuvent également faciliter le travail avec les ministères en ce qui concerne les initiatives parlementaires que le gouvernement décide d'appuyer. En l'absence du ministre, les secrétaires parlementaires peuvent aussi être appelés à intervenir à la période des questions, quoiqu'il revienne davantage au ministre suppléant ou au ministre d'État de répondre aux questions particulièrement délicates. En outre, comme ils relèvent d'un ministre, les secrétaires parlementaires ne déposent pas eux-mêmes de projets de loi ou de motions d'initiative parlementaire.

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

II.5. L'appui de la fonction publique et du personnel exonéré

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

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

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

II.6. Les organismes centraux

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

III

Les relations des ministres avec le Parlement

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

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

L'examen des dépenses par le Parlement est un élément clé de cette obligation. La loi constitutive du ministère et celle de tout autre organisme qui relève de l'autorité du ministre établissent en général la sphère de responsabilité de celui-ci. La *Loi constitutionnelle de 1867* énonce les principes de la souveraineté du Parlement concernant la perception et l'affectation des fonds publics. Autrement dit, le gouvernement ne peut percevoir, dépenser ou emprunter des fonds qu'avec l'autorisation du

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

Parlement. Les ministres doivent se tenir prêts à répondre aux questions sur les dépenses dont ils sont responsables, en particulier quand le Parlement procède à l'examen de celles-ci.

III.1. Les fonctions des ministres à la Chambre

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

- *Présence quotidienne à la période des questions.* Toute absence doit être autorisée d'avance par le Cabinet du Premier ministre avant la prise d'autres engagements. Si un ministre doit s'absenter, un autre ministre, un ministre d'État ou un secrétaire parlementaire est désigné pour répondre en son nom.
- *Présence.* La présence à d'autres moments déterminés est requise, selon le calendrier des périodes de service obligatoire établi par le whip en chef du gouvernement. C'est au ministre lui-même qu'il appartient de prendre les dispositions nécessaires pour se faire remplacer s'il doit s'absenter et d'en informer le leader du gouvernement à la Chambre des communes ainsi que le whip en chef du gouvernement.
- *Projets de loi.* Le Premier ministre s'attend à ce que les ministres pilotent leurs propres projets de loi à la Chambre et comparaissent devant les comités parlementaires de la Chambre et du Sénat, au besoin. Pour mener à bien son programme législatif, le gouvernement exigera que tous les députés du gouvernement appuient la position du gouvernement dans le cas des votes de confiance, qui incluent des questions d'importance fondamentale pour le gouvernement, le budget principal et les budgets supplémentaires des dépenses, le budget et les éléments prioritaires du programme d'action du gouvernement. Sur les autres questions, le gouvernement prendra position et recommandera un résultat souhaitable aux membres du caucus.

- *Initiatives parlementaires.* Il incombe aux ministres de gérer les initiatives parlementaires des députés et des sénateurs relevant de leur portefeuille, de concert avec les leaders du gouvernement à la Chambre des communes et au Sénat. Le gouvernement établit sa position sur tous les projets d'initiative parlementaire. Si un projet va à l'encontre d'une ou des politiques du gouvernement, les ministres responsables de ces politiques devront veiller à ce que les députés, y compris les autres membres du caucus, soient informés de la position du gouvernement et à demander l'appui du caucus à l'égard de cette position. Les ministres doivent présenter la position du gouvernement au caucus national avant la première heure de débat sur les initiatives. Les ministres qui souhaitent appuyer une initiative qui correspond à une nouvelle décision de principe du gouvernement doivent obtenir au préalable l'approbation du Cabinet.
- *Relations avec les comités.* On s'attend à ce que les ministres proposent l'examen des projets de politique et de loi afin de permettre une discussion éclairée aux comités parlementaires. Les ministres devront s'assurer en priorité d'établir de bonnes relations avec les présidents et les membres des comités et de soutenir leur travail. Cela comprend, au besoin, les comparutions devant les comités.
- *Relations avec les parlementaires et avec le caucus du gouvernement.* En plus de maintenir de saines relations et des canaux de communication avec les parlementaires en général, les ministres devraient s'attarder plus particulièrement aux relations avec les membres du caucus du gouvernement. Il est de la plus haute importance qu'ils maintiennent un franc dialogue avec les membres des comités parlementaires qui traitent de questions relevant de leur compétence. Les ministres doivent également consulter leurs comités consultatifs de caucus dès que possible au sujet des propositions de politiques et de dépenses.

- *Autres fonctions à la Chambre.* Le leader du gouvernement à la Chambre des communes attribue et coordonne les autres fonctions des ministres et des ministres d'État à la Chambre, comme la participation aux votes et la responsabilité des réponses du gouvernement aux motions présentées les jours réservés à l'opposition.

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

Dans le cadre de leur obligation de rendre compte à la Chambre des communes, les ministres sont tenus de répondre aux questions parlementaires qui relèvent de leurs attributions et de s'empressement de corriger toute erreur commise. On ne peut référer une question parlementaire à un ancien ministre au sujet d'opérations ou de politiques relatives à un portefeuille dont il n'a plus la responsabilité. Les ministres en poste doivent rendre compte à la Chambre des mesures prises pour corriger les problèmes qui ont pu se produire avant leur nomination.

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

III.2. Les fonctions des ministres au Sénat

Le leader du gouvernement au Sénat est chargé de gérer le programme du gouvernement au Sénat, et l'on s'attend à ce que les ministres collaborent avec lui en ce qui concerne les mesures législatives et les projets de loi d'initiative parlementaire dont ils sont responsables. Dans l'exécution de ces fonctions, le leader du gouvernement au Sénat est appuyé par son personnel politique et par le Bureau du Conseil privé. Les ministres doivent piloter leurs projets de loi au Sénat et s'assurer que les sénateurs reçoivent des réponses aux questions qu'ils posent dans les domaines qui relèvent de leur portefeuille.

III.3. Les comités parlementaires et le rôle des fonctionnaires des ministères

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

IV

Les normes de conduite

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

IV.1. La conduite des ministres

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

IV.2. La Loi sur les conflits d'intérêts

Les ministres, les ministres d'État, les secrétaires parlementaires et leur personnel sont assujettis à la *Loi sur les*

*conflits d'intérêts*⁵. Dans le cadre de leurs fonctions de députés, ils sont aussi assujettis au *Code régissant les conflits d'intérêts des députés de la Chambre des communes*.

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

Le commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique administre la *Loi sur les conflits d'intérêts* ainsi que le *Code régissant les conflits d'intérêts des députés de la Chambre des communes*, enquête sur les allégations relatives aux conflits d'intérêts, applique les mesures de conformité et informe les ministres, les ministres d'État et les secrétaires parlementaires de leurs responsabilités en vertu de la *Loi* et du *Code*. La *Loi sur les conflits d'intérêts* s'applique aux ministres et aux ministres d'État, à leur personnel exonéré, aux secrétaires parlementaires et aux personnes nommées par décret, et certaines de ses dispositions s'appliquent aux membres de leur famille. La *Loi* ne s'applique pas aux sénateurs et aux députés qui ne font pas partie du gouvernement.

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

- les oblige, ainsi que leur conjoint ou conjointe et leurs enfants à charge, à présenter au commissaire aux conflits d'intérêt et à l'éthique un rapport confidentiel énumérant leurs biens, leurs dettes et leurs activités passées et présentes;
- énonce des règles relatives aux biens pouvant être gérés directement et précise comment, le cas échéant, il faut s'en départir;

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

- établit des limites concernant les activités extérieures, l'acceptation de cadeaux, d'invitations à des activités spéciales et de marques d'hospitalité, et les activités de l'après-mandat;
- met en place un mécanisme de récusation pour aider les ministres à éviter les conflits d'intérêts dans l'exercice de leurs fonctions officielles.

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

Les ministres, les ministres d'État et les secrétaires parlementaires doivent également répondre devant la Chambre des communes en tant que députés (ou dans le cas des ministres qui sont sénateurs, devant le Sénat) du respect des dispositions du *Code régissant les conflits d'intérêts des députés de la Chambre des communes* (ou du *Code régissant les conflits d'intérêts des sénateurs*).

IV.3. La Loi concernant le lobbying

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

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

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

Les ministres et les ministres d'État sont souvent invités à participer à divers événements ou activités au niveau des collectivités, à préfacer des publications, à rencontrer différentes personnes et à voyager à l'étranger. Ils doivent être conscients que certaines invitations peuvent provenir de personnes ou de groupes qui peuvent avoir des liens avec des organisations terroristes, criminelles ou violentes ou avec des régimes politiques peu recommandables.

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

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

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

Annexe A

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

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

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

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

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

Prise de décision : Le titulaire d'une charge publique doit, dans l'exercice de ses fonctions officielles, prendre toute décision

6 « Titulaire de charge publique » s'entend de toute personne visée par la définition de cette expression au sens de la *Loi sur le Parlement du Canada*, ce qui comprend les ministres, les ministres d'État, les secrétaires d'État, les secrétaires parlementaires, les membres de leur personnel, les conseillers ministériels et les personnes nommées par le gouverneur en conseil (sauf les exceptions mentionnées dans la *Loi sur le Parlement du Canada*, soit les lieutenants-gouverneurs, les cadres et le personnel du Sénat, de la Chambre des communes et de la Bibliothèque du Parlement, les chefs de mission au sens de la *Loi sur le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international*, les juges touchant un traitement au titre de la *Loi sur les juges*, les juges militaires au sens de la *Loi sur la défense nationale*, et les officiers de la Gendarmerie royale du Canada autres que le commissaire).

dans l'intérêt public tout en considérant le bien-fondé de chaque cas.

Biens du gouvernement : Il est interdit au titulaire d'une charge publique d'utiliser directement ou indirectement les biens du gouvernement, y compris les biens loués, ou d'en permettre l'usage à des fins autres que les activités officiellement approuvées.

Exigences de la loi

Les titulaires de charge publique sont également assujettis aux exigences de la *Loi sur les conflits d'intérêts*, aux mesures concernant l'après-mandat et à d'autres obligations en vertu de la *Loi concernant le lobbying*, conformément à la partie IV sur les normes de conduite.

Application

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

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

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

Contexte

Les titulaires de charge publique ont des fonctions publiques importantes, et l'on s'attend à ce que leur comportement soit digne de la confiance qui a été placée en eux. Les éléments fondamentaux de cette obligation sont énoncés dans les lignes

directrices en matière d'éthique qui se trouvent à l'annexe G du présent guide. Les titulaires de charge publique sont en outre tenus de respecter les dispositions applicables de la *Loi sur les conflits d'intérêts*.

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

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

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

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

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

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

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

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

Principe général

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

encore qui pourraient jeter le doute sur l'intégrité ou l'impartialité de sa charge.

Facteurs déterminants

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

1. La nature de l'organisation. Lorsqu'il s'agit d'un organisme à caractère quasi judiciaire, la norme à appliquer doit être beaucoup plus rigoureuse.
2. La nature des fonctions du titulaire de charge publique, notamment :
 - le niveau d'autorité au sein de l'organisation;
 - le degré d'influence sur les autres;
 - le degré et le type de pouvoir discrétionnaire dont le titulaire dispose;
 - le type et le niveau de participation à l'élaboration des politiques;
 - la relation ou le lien entre les fonctions publiques du titulaire et le type d'activité politique à laquelle il entend se livrer;
 - la période sur laquelle s'étendent les fonctions (temps plein ou temps partiel);
 - le degré de visibilité et d'importance des fonctions;
 - les répercussions des fonctions sur la population.
3. La nature de l'activité politique envisagée, notamment :
 - son importance ou sa visibilité;
 - son caractère actif ou passif.

4. Le devoir de loyauté à l'égard du gouvernement du Canada.

Cas particuliers

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

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

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

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

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

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

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

Toute question relative aux activités politiques de tout titulaire de charge publique nommé en vertu de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* ou assujetti aux dispositions de cette loi relève de la compétence exclusive de la Commission de la

fonction publique. Ce groupe de personnes comprend les administrateurs généraux, les sous-ministres, les sous-ministres délégués, les administrateurs généraux délégués, les premiers dirigeants ou assimilés qui sont assujettis soit à la partie 7, soit à l'article 117 de la *Loi*, de même que les conseillers spéciaux d'un ministre nommés en vertu du paragraphe 127.1(1) de la *Loi*. La Commission de la fonction publique peut faire enquête au sujet d'allégations à l'endroit des titulaires de charge publique susmentionnés d'avoir mené des activités politiques inappropriées. Toute question concernant les obligations qui découlent de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* doit être déférée à la Commission de la fonction publique.

Application et interprétation

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

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

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

Annexe B

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

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

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

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

Principes généraux

- Les ministres, les ministres d'État et les secrétaires parlementaires doivent s'assurer que les activités de financement politique ou autres éléments n'ont pas, ou ne semblent pas avoir, d'incidence sur l'exercice de leurs

fonctions officielles ou sur l'accès de particuliers ou d'organismes au gouvernement.

- Il ne doit y avoir aucun accès préférentiel au gouvernement, ou apparence d'accès préférentiel, accordé à des particuliers ou à des organismes en raison des contributions financières qu'ils auraient versées aux politiciens ou aux partis politiques.
- Aucun particulier ou organisme ne doit être visé, ou sembler être visé, par une collecte partisane parce qu'ils traitent officiellement avec des ministres, des ministres d'État et des secrétaires parlementaires, ou avec leur personnel ou leur ministère.

Intervenants ministériels

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

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

Pratiques exemplaires spécifiques

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

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

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

5. les ministres, les ministres d'État et les secrétaires parlementaires, ainsi que leur personnel, doivent éviter de discuter de sujets liés aux fonctions ministérielles durant une

activité de financement, et demander à toute personne souhaitant en discuter de prendre rendez-vous avec le cabinet du ministre ou le ministère, selon le cas;

6. les ministres, les ministres d'État et les secrétaires parlementaires doivent s'assurer que les communications sur les activités de financement rédigées en leur nom ne suggèrent aucun lien entre ces activités et les fonctions officielles du gouvernement;
7. les ministres, les ministres d'État et les secrétaires parlementaires, ainsi que leur personnel, doivent faire preuve de prudence lorsqu'ils rencontrent des lobbyistes-conseils, et déterminer soigneusement s'il convient de rencontrer un lobbyiste-conseil en l'absence du client du lobbyiste.

Annexe C

L'accès à l'information et les questions administratives

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Les *documents institutionnels* décrivent les activités (politiques, programmes et services) du ministère et des organismes connexes, et sont conservés dans un registre distinct.

Les *documents ministériels* comprennent les documents officiels qui sont liés aux fonctions du cabinet du ministre ou du ministre d'État et qui n'entrent dans aucune des trois autres catégories (documents personnels ou politiques, documents institutionnels, ou documents du Cabinet).

Par opposition aux documents officiels, les *documents personnels et politiques* (qui touchent, par exemple, la circonscription d'un ministre ou d'un ministre d'État, des affaires politiques du parti et des questions du domaine privé) sont gardés

séparément des documents ministériels. Comme ceux-ci, les documents personnels et politiques, pourvu qu'ils soient classés séparément des documents institutionnels, sont normalement soustraits à l'application de la *Loi sur l'accès à l'information*.

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

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

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

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

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

C.3. La gestion financière et des ressources

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

- les autorisations de sécurité;
- le personnel politique et l'embauche de contractuels;
- les échelles salariales et les avantages sociaux;
- le personnel des ministères affecté aux cabinets des ministres et des ministres d'État;
- les politiques et procédures de passation des marchés;
- les budgets, les autorisations de dépenses et leur imputation aux budgets des ministres et des ministres d'État;
- les locaux et les fournitures de bureau;
- les voyages et l'utilisation des avions du gouvernement et des véhicules à la disposition du ministre et du secrétaire d'État.

Les ministres et les ministres d'État doivent veiller à ce que toutes les dépenses engagées par leur cabinet soient

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

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

C.4. La sécurité

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

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

Les sous-ministres doivent rendre compte à leurs ministres de la sécurité du personnel, de l'information, des lieux et d'autres biens. Tous les individus qui travaillent dans les cabinets des ministres ou des ministres d'État, ou pour ceux-ci (par exemple employés, entrepreneurs, étudiants et personnes prêtées, en affectation ou en détachement), quel que soit leur lieu de travail, doivent avoir obtenu au moins l'autorisation de sécurité de niveau 2 – *Secret avant leur entrée en fonction*. Ils doivent en

autre se conformer à d'autres exigences concernant la sécurité des renseignements et des biens de l'État. Le sous-ministre voit à l'obtention de ces autorisations et à la tenue de séances d'information.

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

Les ministres et les ministres d'État sont tenus de signaler immédiatement au sous-ministre toute compromission possible de documents confidentiels du Cabinet ou d'autres incidents. Les sous-ministres ou le greffier du Conseil privé peuvent fournir de plus amples renseignements en la matière.

C.5. La coordination des voyages ministériels

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

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

Les ministres et les ministres d'État qui envisagent se rendre à l'étranger à titre privé doivent aussi en informer le ministre des Affaires étrangères bien à l'avance, tant pour des

raisons de sécurité que pour des considérations stratégiques.
Tous les biens acquis à l'étranger doivent être déclarés à l'arrivée
et inspectés, conformément aux exigences de la législation
douanière.

Annexe D

Le processus décisionnel du Cabinet

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

D.1. Les règles fondamentales régissant les travaux du Cabinet

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

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

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

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

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

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

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

soumis au Cabinet tant que les parties n'ont pas épuisé tous les moyens de s'entendre.

D.2. Le processus décisionnel et les procédures

a) Les cadres stratégique et financier

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

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

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

b) Le processus

Le processus est enclenché lorsqu'une question est soulevée par un ministre dans un document du Cabinet ou lors d'entretiens aux réunions du Cabinet et de ses comités. Les documents à l'appui sont normalement distribués par le Bureau du Conseil privé à tous les ministres avant que le comité compétent du Cabinet en discute. Également, les ministres peuvent fournir à leurs collègues un bilan du développement ou de la mise en œuvre d'initiatives clés au sein de leurs ministères.

Les décisions des comités, rédigées sous forme de rapports, doivent être confirmées par le Cabinet. Les rapports de décisions finales sont distribués à tous les ministres et sous-ministres pour que chacun y donne suite dans sa sphère de compétence. *Les annonces se font après que le Cabinet a pris la décision et après l'approbation par le Conseil du Trésor de toutes les ressources nécessaires à la mise en œuvre de la décision.*

D.3. Le programme législatif

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

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

D.4. Le Cabinet et ses comités

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

Actuellement, les délibérations des ministres se déroulent en majeure partie au sein des comités du Cabinet. Les présidents

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

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

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

Les ministres peuvent être invités par les présidents de comité à assister aux réunions des comités du Cabinet dont ils ne sont pas membres. Les ministres d'État font partie du Conseil des ministres et bien qu'ils ne soient pas membres du Cabinet, ils assistent aux réunions du comité du Cabinet auquel correspondent leurs attributions, et ils sont liés par la responsabilité collective. Les secrétaires parlementaires peuvent occasionnellement assister aux réunions des comités du Cabinet à la demande du Premier ministre. Les ministres que le Premier ministre désigne à titre de membres permanents des comités sont tenus d'assister régulièrement à leurs réunions. Si un ministre est dans l'impossibilité d'assister à une réunion, il doit communiquer par écrit au président du comité son point de vue à propos des questions inscrites à l'ordre du jour. Le ministre des Finances et le président du Conseil du Trésor sont membres d'office de tous les comités du Cabinet.

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

D.5. Les décrets

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

D.6. Les mécanismes financiers

Selon la Constitution, le gouvernement ne peut percevoir de recettes, dépenser des fonds ou emprunter de l'argent qu'avec l'autorisation du Parlement. C'est pourquoi tout projet de loi de finances doit émaner de la Chambre des communes, en sa qualité de gardienne des fonds publics. La *Loi constitutionnelle de 1867* prescrit en outre que les projets de loi de finances doivent être recommandés à la Chambre par le Gouverneur général, sous la forme d'une recommandation royale. Celle-ci garantit que le pouvoir exécutif a le contrôle des initiatives de perception de recettes et de dépense de fonds; les démarches pour l'obtenir sont faites par le leader du gouvernement à la Chambre des communes.

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

⁸ Pour de plus amples renseignements, voir Audrey O'Brien et Marc Bosc, *La procédure et les usages de la Chambre des communes*, 2^e édition, Chambre des communes, Ottawa, 2009.

Annexe E

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

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

E.1. Les sous-ministres

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

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

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

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

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

Les administrateurs des comptes

En application de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, les sous-ministres et les administrateurs généraux des autres entités gouvernementales ont la qualité d'administrateur des comptes pour leur organisme. En vertu de la loi, les responsabilités des administrateurs des comptes s'inscrivent dans le cadre des attributions des ministres et de leur obligation de rendre compte au Parlement. Dès lors, elles ne modifient pas l'obligation fondamentale de rendre compte qui existe entre un ministre et le Parlement, ni entre un ministre et son sous-ministre (le sous-ministre rend compte au ministre alors que le ministre rend compte au Parlement). Les administrateurs des comptes sont tenus de comparaître devant le comité parlementaire compétent et

de répondre aux questions portant sur certaines responsabilités relatives à la gestion du ministère. Ces responsabilités comprennent la gestion des ressources du ministère en conformité avec les règles et les méthodes administratives applicables, les mesures prises pour que le ministère soit doté de mécanismes de contrôle interne efficaces et la signature des comptes du ministère. Ces responsabilités de gestion incombent depuis longtemps aux sous-ministres.

Selon la loi, les administrateurs des comptes sont comptables *devant* les comités, c'est-à-dire qu'ils sont tenus de leur fournir des renseignements et des explications, et d'aider ainsi le Parlement à demander des comptes au gouvernement. En revanche, les administrateurs des comptes n'ont pas à rendre compte *aux* comités. L'obligation de rendre compte au Parlement de toute question concernant le portefeuille, notamment la gestion, incombe au ministre.

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

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

E.2. Les fonctionnaires au sein des ministères

Dans l'exercice de leurs fonctions à titre de chefs des ministères, les ministres reçoivent des conseils francs sur les politiques de la part d'une fonction publique professionnelle et non partisane, et peuvent compter sur son soutien indéfectible sur le plan opérationnel. À l'exception des sous-ministres, qui sont choisis par le Premier ministre sur l'avis du greffier du Conseil privé, les fonctionnaires sont nommés en fonction du mérite, au titre d'un régime surveillé par un organisme sans lien de dépendance avec les ministres, soit la Commission de la fonction publique. Ils travaillent au service de la démocratie en appuyant, de façon non partisane, le programme du gouvernement élu de l'heure, en conformité avec les lois canadiennes de même que les valeurs et les règles d'éthique codifiées de la fonction publique. Selon ces dernières, les ministres ont aussi l'obligation de maintenir la tradition de neutralité politique de la fonction publique.

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

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

Comme le ministre a aussi bien le pouvoir légal que l'obligation de rendre compte au Parlement en ce qui concerne les

décisions prises dans le ministère, il peut se réserver le droit de prendre une décision en particulier. Dans tous les cas, il est toutefois important que les ministres déterminent les cadres stratégiques et de programmes selon lesquels les fonctionnaires évalueront des dossiers précis. Avant de prendre des décisions, les ministres doivent également profiter des analyses de la fonction publique pour ce qui est des critères ayant été respectés. En outre, en ce qui concerne certains programmes dont les critères laissent peu de latitude, le ministre pourrait souhaiter déléguer la prise de décisions à des fonctionnaires qui disposent d'un fondement juridique pour exercer des pouvoirs au nom du ministre. Les ministres devraient veiller à ce que les pouvoirs délégués soient exercés de façon appropriée. Ils devraient également être informés des décisions qui sont prises et de l'efficacité avec laquelle un programme atteint ses objectifs.

E.3. Le personnel ministériel exonéré

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

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

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

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

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

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

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

Dans la mesure du possible, les relations entre les fonctionnaires et le personnel exonéré devraient être régies par le bureau du sous-ministre. Ce dernier devrait être informé de tout

contact entre le personnel exonéré et les fonctionnaires du ministère.

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

En tant que député ou sénateur, les ministres et les ministres d'État bénéficient d'autres services fournis par la Chambre des communes ou le Sénat. Ces services doivent être utilisés conformément aux règles de la Chambre des communes ou du Sénat.

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

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

Les principes de l'obligation ministérielle de rendre compte doivent guider les ministres et leurs fonctionnaires lorsqu'ils comparaissent devant un comité parlementaire, notamment lorsque ces derniers comparaissent à titre d'administrateur des comptes de leur organisme. Il incombe aux ministres de fournir au

Parlement des réponses aux questions concernant les politiques, les programmes et les activités du gouvernement et de donner autant de renseignements que possible sur l'exercice de leurs pouvoirs, y compris ceux qu'ils délèguent à d'autres personnes.

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

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

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

ministre par le truchement du sous-ministre, et non au Parlement¹⁰.

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

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

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

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

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

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

Annexe F

Les institutions du gouvernement fédéral : le pouvoir exécutif

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

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

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

Officiellement, la *Loi constitutionnelle de 1867* confère le pouvoir exécutif au Canada à la Reine du Canada, qui est le chef d'État. Le Gouverneur général la représente et exerce, en son nom, les pouvoirs et fonctions de la Couronne.

Dans le système démocratique canadien, le Gouverneur général est presque toujours tenu d'agir seulement sur l'avis des représentants élus appartenant au parti politique qui a la confiance de la Chambre des communes. Cet avis lui est offert directement par le Premier ministre sur certaines questions, ou encore officiellement par le Cabinet. C'est la prérogative personnelle du Premier ministre de faire connaître l'opinion du gouvernement au Gouverneur général. Celui-ci doit donner son consentement, au besoin, *avant* qu'une décision puisse entrer légalement en vigueur et être annoncée.

Du point de vue constitutionnel, le Conseil privé de la Reine¹¹, qui se compose de toutes les personnes assermentées à titre de conseillers privés, est le principal organisme consultatif auprès de la souveraine. Il est extrêmement rare qu'il se réunisse au complet et, lorsqu'il le fait, ce n'est qu'à des fins cérémonielles. Du point de vue fonctionnel, le Cabinet du moment agit à titre d'organe consultatif principal auprès du Gouverneur général.

F.2. Les fonctions et les pouvoirs du Premier ministre

En sa qualité de chef du parti politique qui jouit de la confiance de la Chambre des communes (grâce, habituellement, à une majorité de sièges), le Premier ministre reçoit du Gouverneur général le mandat de former le gouvernement.

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

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

- Le Premier ministre dirige le *processus d'établissement de l'orientation générale de la politique gouvernementale*. Il lui incombe d'organiser et de gérer les processus décisionnels du gouvernement et de concilier les différences de vues entre ministres. Il établit la position du gouvernement devant le Parlement en recommandant au Gouverneur général de convoquer et de dissoudre le Parlement, en préparant le discours du Trône, qui définit le programme stratégique général pour chaque nouvelle session du Parlement, et en décidant de soumettre ou non au Parlement les projets législatifs du gouvernement une fois qu'ils ont été approuvés par le Cabinet. Le Premier ministre approuve le budget que présente le ministre des Finances.

¹¹ Cette institution diffère du Bureau du Conseil privé, un organisme gouvernemental.

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

fédero-provinciales-territoriales et la conduite des affaires internationales. Il peut en outre s'intéresser de plus près à tout autre secteur d'un portefeuille ministériel si les circonstances l'exigent. Les ministres devraient porter une attention particulière aux activités de leur portefeuille qui touchent ces responsabilités particulières ou qui intéressent par ailleurs le Premier ministre.

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

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

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

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

F.4. Les ministres et la loi

Les prescriptions juridiques font partie intégrante du cadre qui établit les pratiques quotidiennes et fixe les paramètres de la prise des décisions gouvernementales. Qu'ils agissent individuellement ou collectivement, le Premier ministre et les ministres exercent leurs pouvoirs en vertu d'autorisations

parlementaires et dans les limites fixées par le Parlement. Toutes les activités du gouvernement doivent être légales; si un ministre a des doutes quant à la légalité de telle ou telle action, il doit demander conseil à son sous-ministre et obtenir un avis du ministère de la Justice. Les dispositions constitutionnelles ou lois suivantes influent sur les décisions et sur leur mise en œuvre :

- *La Loi constitutionnelle de 1867*, qui s'appelait autrefois *Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*.
- *La Loi constitutionnelle de 1982*, qui comprend la *Charte canadienne des droits et libertés*.
- *Les lois adoptées par le Parlement (principalement les lois constitutives des ministères) prévoient la nomination des ministres, établissent la portée de leur mandat, fournissent un cadre fondamental des attributions et des responsabilités qu'ils peuvent exercer pour remplir leur mandat, et établissent les ministères qu'ils dirigent, afin d'organiser les ressources qui les seconderont dans l'exercice de leurs fonctions.*
- *La Loi sur l'emploi dans la fonction publique* établit une fonction publique fédérale permanente, professionnelle et impartiale.
- *La Loi sur la gestion des finances publiques* régit pratiquement tous les aspects de la gestion gouvernementale par le truchement des pouvoirs de surveiller les ministères et autres organismes qu'elle confie au Conseil du Trésor. Celui-ci est le comité du Cabinet chargé de gérer la fonction publique du Canada et d'approuver les dépenses des ministères et des organismes de l'État. Ses décisions et ses politiques limitent le pouvoir discrétionnaire des ministres de gérer et de diriger leur ministère, et certaines ont force de loi.

- *La Loi sur l'accès à l'information* confère au public un droit d'accès aux renseignements généraux figurant dans les documents de l'État. Selon le régime d'accès à l'information, le gouvernement peut seulement refuser de communiquer les documents dont la divulgation pourrait nuire à l'intérêt public. *La Loi sur la protection des renseignements personnels* protège les renseignements personnels détenus par le gouvernement contre une divulgation non autorisée.
- *La Loi sur les langues officielles*, *la Loi canadienne sur les droits de la personne*, *la Loi sur l'équité en matière d'emploi*, *la Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*, de même que *la Loi sur les conflits d'intérêts* sont d'autres lois importantes.

Annexe G

Les organismes centraux, les communications et les nominations

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

G.1. Les organismes centraux

a) Le Bureau du Conseil privé

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

Le Bureau du Conseil privé fournit également le soutien requis aux autres ministres et ministres d'État du portefeuille du Premier ministre.

Le Bureau du Conseil privé est dirigé par un haut fonctionnaire non partisan nommé par le Premier ministre : le

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

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

b) Le ministère des Finances

Le ministère des Finances est responsable de la politique macroéconomique du gouvernement, y compris des politiques et des dépenses fiscales, ainsi que du cadre financier général. Il est également chargé d'analyser l'incidence économique et budgétaire de toutes les propositions émanant des ministres. Le ministre des Finances peut ainsi compter sur une capacité d'analyse socioéconomique étendue.

c) Le Secrétariat du Conseil du Trésor

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

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

G.2. Le Cabinet du Premier ministre

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

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

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

G.3. Les relations fédéro-provinciales-territoriales et la coordination régionale

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

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

Le Premier ministre peut aussi désigner des *ministres régionaux* pour chaque province ou grande région. Ces ministres jouent un rôle de premier plan dans la coordination des questions régionales ou provinciales avec les activités du gouvernement fédéral. La position d'un ministre à l'égard des responsabilités régionales est toutefois de nature politique et n'entraîne pas en soi de pouvoirs législatifs. L'administration des programmes ministériels dans chaque région demeure la responsabilité des ministres directement intéressés.

G.4. Les nominations

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

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

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

- *Approuver* les recommandations de nominations avant de les transmettre au gouverneur en conseil.

- Recommander au gouverneur en conseil *le traitement et les modalités d'emploi* de la plupart des personnes nommées à temps plein ou à temps partiel. À cet égard, le Premier ministre bénéficie de l'appui du Bureau du Conseil privé. Le traitement de certaines personnes nommées par le gouverneur en conseil est établi par règlement ou autrement.

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

- Pour entamer le processus et trouver les candidats qui seront éventuellement nommés par le gouverneur en conseil, les postes à temps plein et à temps partiel sont, en général, publiés dans la *Gazette du Canada* et sur le site Web des nominations du gouverneur en conseil (www.appointments-nominations.gc.ca).
- Les nominations recommandées tiennent compte de l'objectif selon lequel les nominations du gouverneur en conseil devraient refléter la diversité canadienne sur le plan de la représentativité linguistique, régionale et d'équité en matière d'emploi.
- Les personnes nommées par le gouverneur en conseil doivent satisfaire aux exigences de la *Loi sur les conflits d'intérêts* et des lignes directrices en matière d'éthique et d'activités politiques qui se trouvent à l'annexe A du présent guide. Le commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique administre la *Loi et prodigue des conseils aux titulaires de charge publique et aux personnes pouvant éventuellement avoir de telles charges*.
- Toutes les personnes nommées par décret sont assujetties, avant leur nomination, à un processus d'évaluation et à un examen rigoureux de leurs antécédents ainsi qu'à d'autres vérifications.
- Le Cabinet du Premier ministre coordonne la publication des avis de nomination, après la signature des décrets par le gouverneur général, ce qui leur donne force de loi.

G.5. Les communications et les annonces publiques

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

Les incidences d'une annonce sur le plan des communications sont l'un des points étudiés par le Cabinet lorsqu'il doit arrêter une politique. Qu'il s'agisse d'une annonce ou d'une déclaration concernant une politique ou quelque autre mesure gouvernementale (par exemple, une nomination, de nouveaux programmes ou engagements financiers et des ententes), la coordination (teneur et moment propice) est assurée par le ministre responsable de concert avec son cabinet et son ministère, le Bureau du Conseil privé et le Cabinet du Premier ministre.

Le Premier ministre s'attend à ce que ses ministres consultent aussi les ministres régionaux de même que les membres concernés du caucus relativement aux annonces à venir et qu'ils travaillent avec leurs propres sous-ministres.

Annexe H

Les organismes du portefeuille

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

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

H.1. Les types d'organismes du portefeuille

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

- des ministères principaux responsables de l'élaboration des politiques et des programmes du gouvernement : leur mandat est souvent vaste, et ils sont dirigés par des ministres auxquels sont dévolues des attributions;
- des organismes, qui peuvent se présenter sous différentes formes et porter différents noms (p. ex. organismes, conseils, commissions, bureaux, centres) : leur mandat est généralement plus spécialisé, et les pouvoirs sont conférés à l'organisme même ou à son administrateur général, mais les diverses responsabilités résiduelles reviennent aux ministres;
- des tribunaux administratifs, qui rendent des décisions et instruisent des appels de façon indépendante du

gouvernement, en suivant des processus quasi judiciaires; les divers pouvoirs résiduels appartiennent aux ministres;

- des sociétés d'État, qui offrent des services précis, habituellement sur une base commerciale : elles jouissent d'une grande autonomie opérationnelle et sont encadrées par un conseil d'administration; certains pouvoirs discrétionnaires sont habituellement réservés aux ministres.

H.2. La coordination intégrée du portefeuille

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

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

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

Selon le portefeuille où il est affecté, le sous-ministre peut se voir attribuer certaines responsabilités précises par le ministre.

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

Parallèlement, les chefs des organismes et des sociétés d'État doivent rechercher les occasions de contribuer au bon fonctionnement global du portefeuille, sans compromettre leur indépendance et l'autonomie de gestion nécessaire à leur organisme. Aussi les ministres doivent-ils veiller à ce que les points de vue de ces organismes soient pris en compte dans le processus d'élaboration des politiques au sein du portefeuille.

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

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

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

- préparer, en concertation, des réponses pour la période des questions ou bien des dossiers en vue d'une comparution devant un comité ou de la production de documents au Parlement;
- s'il y a lieu, selon la nature et l'indépendance relative des organismes en question, coordonner les activités

de communication publique, comme déterminer les stratégies et les enjeux clés, effectuer conjointement des analyses de l'environnement, et échanger de l'information et des documents.

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

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

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

H.3. Les sociétés d'État

Le ministre de tutelle d'une société d'État doit traiter avec cette dernière concernant diverses questions. Si les responsabilités précises d'un ministre varient d'une société d'État à l'autre en fonction de la loi constitutive, le ministre est, en tout temps, tenu de rendre compte au Parlement de l'efficacité globale de cette société à remplir son mandat. Ainsi, le ministre est directement responsable des éléments suivants : orientations générales comme la législation cadre et la recommandation des nominations, selon le cas; examen et approbation des plans d'entreprise; évaluation de la pertinence continue du mandat de la société et de son efficacité comme instrument stratégique; prestation d'orientations stratégiques générales à la société (p. ex. pour guider l'élaboration du plan d'activités); et affectations budgétaires. Il est également responsable d'en faire la

recommandation au Cabinet. Ces lignes directrices n'affectent pas les relations avec la société.

Toutefois, ni le ministre ni son personnel ne doivent intervenir dans les activités quotidiennes de la société. En raison des activités très variées des sociétés d'État, le rôle approprié du ministre doit être déterminé au cas par cas.

Les lignes directrices suivantes aideront les ministres à remplir leurs fonctions de représentant, tout en préservant l'autonomie de gestion de leur société d'État. Les principes qui sous-tendent ces lignes directrices s'appliquent également aux ministres d'État.

- Aucun ministre ne devrait promouvoir personnellement les intérêts d'un particulier, d'une société ou d'un organisme non gouvernemental, y compris un commettant, auprès d'une société d'État.
- Il est toujours acceptable qu'un ministre fasse part des préoccupations d'un commettant directement au ministre de tutelle de la société d'État concernée.
- Le personnel d'un ministre qui traite de questions touchant la circonscription peut, toutefois, faire des représentations auprès d'une société d'État.
- Puisque la fonction particulière du personnel du ministre de tutelle est de lui apporter un soutien, il ne peut, au nom d'un commettant, faire de représentations à une société d'État relevant du portefeuille de son ministre.
- Il est recommandé que le cabinet d'un ministre de tutelle d'une société d'État mette en place une procédure, de concert avec la société d'État, permettant au cabinet du ministre d'acheminer à la société, à titre de renvoi, les représentations et les demandes de renseignements que le ministre ou son cabinet reçoit de parlementaires, d'autres ministres ou de leur cabinet, des commettants du ministre même ou du public en général. Le commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique collaborera avec les cabinets des ministres et les sociétés d'État pour mettre en place ces procédures.

- Les présentes lignes directrices n'empêchent pas un ministre d'entretenir des rapports sociaux avec les dirigeants et les employés de sociétés d'État, ni de participer à des séances d'information tenues à la demande d'une société d'État.

H.4. Les tribunaux administratifs

Les caractéristiques des tribunaux administratifs dans le cadre du pouvoir exécutif

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

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

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

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

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

Les fonctions quasi judiciaires par rapport aux fonctions non quasi judiciaires

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

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

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

L'indépendance variable des fonctions quasi judiciaires

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

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

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

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

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

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

Les rapports avec les tribunaux quasi judiciaires en faveur de commettants

Il y a des limites à la capacité d'un ministre ou d'un ministre d'État de faire des représentations en faveur de commettants lorsqu'il s'agit d'organismes quasi judiciaires. Les ministres, les ministres d'État et leur personnel peuvent s'informer de l'évolution d'une affaire ou obtenir des renseignements auxquels le public a accès. En outre, plusieurs ministères ont établi des directives précises grâce auxquelles les cabinets des ministres, ordinairement les bureaux de circonscription, peuvent s'occuper des questions relatives aux prestations d'invalidité, à l'assurance-emploi, à la sécurité de la vieillesse, ou à la citoyenneté et à l'immigration.

Le commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique peut fournir à ce sujet des conseils détaillés aux ministres et aux membres de leur personnel, y compris à ceux qui s'occupent des questions provenant des commettants.

Les considérations pratiques essentielles

- Les tribunaux administratifs ou « quasi judiciaires » font partie du pouvoir exécutif de l'État dans le cadre du mandat du Parlement. Le ministre responsable doit en définitive rendre des comptes sur l'efficacité du tribunal et doit répondre aux questions au Parlement sur toutes les affaires relatives au tribunal.

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