

**LE PERSONNEL DU CABINET DES MINISTRES :  
QUESTIONS DE RESPONSABILITÉ ET D'ÉTHIQUE**

**Alex Smith**  
Division des affaires politiques et sociales

Le 12 avril 2006

**Le Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les analystes peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.**

**THIS DOCUMENT IS ALSO  
PUBLISHED IN ENGLISH**

## TABLE DES MATIÈRES

	<b>Page</b>
INTRODUCTION .....	1
CONTEXTE .....	1
RESPONSABILITÉ .....	3
ÉTHIQUE .....	7
LE DROIT DE PRIORITÉ .....	9
LA SITUATION À L'ÉTRANGER.....	10
A. Australie.....	11
B. Royaume-Uni.....	11
LA NOUVELLE LOI .....	12
CONCLUSION.....	13



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT  
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

## **LE PERSONNEL DU CABINET DES MINISTRES : QUESTIONS DE RESPONSABILITÉ ET D'ÉTHIQUE**

### **INTRODUCTION**

Qu'il soit député ou sénateur, un ministre peut embaucher, en plus de son personnel de bureau et de circonscription, d'autres employés qu'il paiera à même les deniers publics. Ces employés sont souvent appelés « personnel exonéré », justement parce qu'ils sont exonérés des règlements et des processus d'embauche qui s'appliquent normalement aux fonctionnaires. Leur rôle est de fournir au ministre les conseils et l'appui politiques qu'il ne peut demander aux fonctionnaires, qui sont tenus à la neutralité politique.

Le personnel du cabinet des ministres est devenu l'objet de controverses. Parce qu'il influe notablement sur l'élaboration et l'administration des politiques publiques, sa responsabilité et, à l'occasion, son comportement sur le plan de l'éthique suscitent des préoccupations. En outre, il a actuellement la possibilité de se joindre à la fonction publique sans avoir à passer par le processus normal de concours.

Nous donnerons ici certains renseignements généraux sur le personnel du cabinet des ministres et aborderons les questions de responsabilité et d'éthique, ainsi que le droit de priorité dont ce personnel jouit au sein de la fonction publique. Nous examinerons également la problématique dans deux autres pays, ainsi que le nouveau projet de loi fédéral qui aborde, entre autres, certaines des préoccupations relatives au personnel politique des ministres.

### **CONTEXTE**

Un ministre peut embaucher du personnel sous le régime de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (LEFP)<sup>(1)</sup> pour le tenir au fait des questions de politiques, de législation et d'administration; assurer la liaison avec le ministère, le Bureau du premier ministre

---

(1) *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, art. 128. Cet article s'applique également au chef de l'opposition à la Chambre des communes et au leader de l'opposition au Sénat.

et les cabinets d'autres ministres; préparer des discours et des communiqués; gérer son emploi du temps; et s'occuper d'autres tâches administratives au gré des besoins<sup>(2)</sup>. Selon le Bureau du Conseil privé :

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 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.<sup>(3)</sup>

Bien que les ministres ne soient pas assujettis aux contraintes de la LEFP lorsqu'ils prennent des décisions en matière de dotation, le Conseil du Trésor a prévu des lignes directrices relativement à leur cabinet, qui portent, entre autres choses, sur la gestion des ressources humaines<sup>(4)</sup>. Le Conseil du Trésor fournit aux ministres un budget global pour les salaires de leur personnel, qui varie selon la taille et la complexité du ministère, et il établit les fourchettes salariales des divers postes au sein des cabinets<sup>(5)</sup>. Les ministres qui se voient confier une représentation régionale et ceux auxquels est adjoint un secrétaire parlementaire reçoivent des fonds supplémentaires pour embaucher du personnel. Les ministres ont, en plus des sommes affectées au personnel exonéré, un budget pour les fonctionnaires du ministère qui sont détachés auprès de leur cabinet afin de faire office d'agents de liaison avec le ministère et de fournir des conseils apolitiques sur les activités du ministère.

Le ministre a toute latitude pour ce qui est de constituer son personnel et de le rémunérer, à condition que son budget et les salaires respectent les fourchettes établies<sup>(6)</sup>. Le ministre a également toute latitude pour embaucher du personnel, bien que le Bureau du premier

---

(2) Le Secrétariat du Conseil du Trésor fournit des descriptions de poste générales dans ses *Lignes directrices à l'intention des cabinets des ministres*, février 2006, annexe A ([http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs\\_pol/hrpubs/mg-ldm/gfmo11\\_f.asp#\\_Toc126922460](http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/hrpubs/mg-ldm/gfmo11_f.asp#_Toc126922460)).

(3) Bureau du Conseil privé, *Pour un gouvernement responsable : Un guide à l'intention des ministres*, 2006, p. 27 ([http://www.pm.gc.ca/grfx/docs/guide\\_f.pdf](http://www.pm.gc.ca/grfx/docs/guide_f.pdf)).

(4) Secrétariat du Conseil du Trésor (2006).

(5) Le budget pour l'ensemble des salaires du personnel exonéré se situe entre 322 000 \$ et 875 000 \$. Les ministres peuvent embaucher des chefs de cabinet, des conseillers principaux en matière de politiques, des directeurs des communications, des directeurs des affaires parlementaires, des adjoints spéciaux, du personnel de soutien et du personnel régional.

(6) Par exemple, un ministre qui verse des salaires plus élevés et a un plus grand nombre d'employés de niveau supérieur aura moins de personnel au total qu'un autre cabinet comptant plus de commis.

ministre intervienne parfois dans la sélection du personnel de niveau supérieur, surtout du chef de cabinet. Les membres du cabinet d'un ministre obtiennent généralement leur poste grâce à leurs relations personnelles et politiques – situation qui a amené certains à formuler des doutes sur leur expérience, leur formation et leurs compétences professionnelles<sup>(7)</sup>. Un sondage mené auprès de 20 chefs de cabinet en poste en 1990 a permis de constater que l'âge moyen au moment de la nomination était de 38 ans et que la plupart des intéressés avaient au moins plusieurs années d'expérience professionnelle au sein de cabinets de ministres<sup>(8)</sup>.

Le personnel du cabinet d'un ministre jouit d'une sécurité d'emploi plutôt faible. Il perd son poste 30 jours après que le ministre a perdu sa charge et il peut être remercié au gré du ministre, sans recours aucun. Il a toutefois droit à une indemnité de départ, et le ministre peut lui verser une indemnité de fin d'emploi. Par ailleurs, il cotise à un régime de retraite de fonctionnaires et bénéficie de diverses prestations, notamment en matière de santé<sup>(9)</sup>.

## RESPONSABILITÉ

La loi et la convention exigent des ministres qu'ils répondent devant le Parlement de la bonne marche de leur ministère. Le plus haut fonctionnaire du ministère, le sous-ministre, est responsable devant le ministre, et les fonctionnaires du ministère sont responsables devant le sous-ministre par la voie hiérarchique<sup>(10)</sup>. Toutefois, il n'existe guère de mécanisme législatif ou de convention régissant les activités du personnel du cabinet d'un ministre ou orientant ses rapports avec les fonctionnaires.

Au nom du premier ministre, le Bureau du Conseil privé offre une orientation très générale aux ministres; le guide prévu à cet effet comprend une section concernant le personnel du cabinet des ministres et a été mis à jour pour la dernière fois en 2006. Selon le Bureau, « les ministres sont personnellement responsables de la bonne marche de leur cabinet »<sup>(11)</sup>. Même si

---

(7) Voir par exemple J.R. Mallory, « The Minister's Office Staff: An Unreformed Part of the Public Service », *Administration publique du Canada*, vol. 10, n° 1, 1967, p. 32.

(8) Micheline Plasse, « Les chefs de cabinet de ministres du gouvernement fédéral en 1990 », Centre canadien de gestion, avril 1994.

(9) Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (2006), p. 12.

(10) Le sous-ministre est également responsable de ses actes devant le premier ministre, le Conseil du Trésor et la Commission de la fonction publique, voir Bureau du Conseil privé, *Guide du sous-ministre*, 2003.

(11) Bureau du Conseil privé, *Pour un gouvernement responsable : Un guide à l'intention des ministres* (2006).

l'on s'attend à ce que le personnel du cabinet des ministres interagisse avec le ministère relevant du ministre, « le personnel politique n'est pas habilité à donner des ordres aux fonctionnaires, mais il peut leur demander de l'information ou leur transmettre les instructions du ministre, en passant normalement par le sous-ministre. De bonnes relations de travail entre le cabinet du ministre et son ministère [...] sont essentielles au ministre et au sous-ministre pour gérer le travail ministériel. »<sup>(12)</sup> La version ultérieure de cette directive était beaucoup plus ferme :

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 au rôle qui leur est donné.

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 devraient être vigilants afin de faire en sorte que les paramètres appropriés régissant 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 les deux parties au sein du ministère.<sup>(13)</sup>

Les lignes directrices de portée très générale que fournit le Bureau du Conseil privé laissent entendre que l'interaction entre le personnel du cabinet d'un ministre et les représentants du ministère est relativement claire, mais, comme un ancien greffier du Conseil privé l'a admis, « il y a énormément de souplesse dans notre système concernant les interactions entre personnes, et nous n'avons pas érigé de barrières pour les empêcher »<sup>(14)</sup>.

Compte tenu du grand nombre de contacts entre les membres du cabinet d'un ministre et le personnel du ministère, il peut être difficile d'informer le Bureau du sous-ministre du moindre fait, et il peut y avoir de bonnes raisons de court-circuiter l'ordre hiérarchique, en cas

---

(12) *Ibid.*

(13) *Ibid.*, p. 27 et 28.

(14) Cité dans la Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires, *Rétablir l'imputabilité : Recommandations*, février 2006, p. 150 (<http://www.gomery.ca/fr/phase2report>).

d'urgence par exemple. Par ailleurs, l'interaction entre le bureau d'un ministre et le ministère comprend un large éventail d'activités, de la participation aux réunions du ministère aux conseils sur la modification du libellé d'un document ou la révision d'une formule de financement.

Établir si un « conseil » donné par le personnel du cabinet d'un ministre constitue ou non un « ordre » inapproprié prête à interprétation, surtout que le personnel agit au nom d'un ministre occupé et préoccupé. En pratique, il peut être très difficile pour un fonctionnaire de dire si un employé du cabinet ne fait que transmettre des instructions du ministre ou s'il agit de sa propre initiative. Cet employé n'a pas de pouvoir délégué, mais il peut néanmoins se prononcer au nom du ministre. Liane Benoit, qui a mené une étude sur le personnel du cabinet des ministres au nom de la Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités de publicité, a résumé ainsi la situation : « Pour ce qui est de savoir si le personnel politique donne ou tente de donner des ordres aux fonctionnaires, la seule conclusion possible est que cette pratique est subtile, assez répandue et, bien souvent, une nécessité pratique. »<sup>(15)</sup> Elle explique : « Si toutes les parties s'en tiennent à leurs rôles respectifs, le système, dans l'ensemble, avance cahin-caha avec un degré acceptable d'efficacité, d'efficience et de régularité. Sauf, évidemment, quand ce n'est pas le cas. »<sup>(16)</sup>

Le Programme de commandites est un exemple d'échec du système. En effet, le juge John Gomery a constaté qu'il y avait eu ingérence directe du ministre de l'époque et de son personnel ainsi que du chef de cabinet du premier ministre à propos de la sélection d'activités particulières que le gouvernement du Canada devait commanditer. Le juge Gomery a conclu que cela avait constitué « un empiétement du politique sur la conduite des affaires administratives »<sup>(17)</sup>. Qui plus est, le sous-ministre de l'époque n'avait pas été tenu informé des interactions entre le bureau du ministre et les bureaucrates chargés du programme.

Le juge Gomery a recommandé que le gouvernement prépare un code de conduite à l'intention du personnel du cabinet des ministres, qui comprendrait des dispositions telles que le « personnel exonéré n'a pas le pouvoir de donner des ordres aux fonctionnaires et que les

---

(15) Liane E. Benoit, « Le personnel ministériel : les tribulations des orphelins législatifs du Parlement », Commission d'enquête sur le Programme de commandites et les activités publicitaires, *Rétablir l'imputabilité – Études : volume 1 – le Parlement, les ministres et les sous-ministres*, février 2006, p. 265 (<http://www.gomery.ca/fr/phase2report/volume1/index.asp>).

(16) *Ibid.*, p. 220.

(17) Commission d'enquête sur le Programme de commandites et les activités publicitaires, *Qui est responsable? Rapport factuel*, novembre 2005, p. 441 ([http://www.gomery.ca/fr/phase1report/ff/fre\\_ff\\_full\\_v01.pdf](http://www.gomery.ca/fr/phase1report/ff/fre_ff_full_v01.pdf)).



ministres sont pleinement responsables et imputables des actions de leur personnel exonéré »<sup>(18)</sup>. Deux affaires qui ont retenu l'attention des médias ont toutefois démontré que l'interprétation de la responsabilité du ministre à l'égard des agissements de son personnel ne fait pas l'unanimité.

En 1991, Mohammed Al-Mashat, ambassadeur irakien à Washington durant la guerre du Golfe, a demandé discrètement le statut de résident permanent au Canada, qui lui a été octroyé très rapidement<sup>(19)</sup>. Lorsque la controverse a éclaté, le secrétaire d'État aux Affaires extérieures de l'époque, Joe Clark, a déclaré qu'il ne pouvait être tenu responsable d'une décision aussi délicate, car il n'avait pas été mis au courant de la demande. Après enquête interne, le gouvernement a estimé que le sous-secrétaire d'État délégué aux Affaires extérieures et le chef de cabinet de M. Clark n'avaient pas pris les mesures voulues pour porter la question à l'attention du secrétaire d'État.

En 2004, la ministre de la Citoyenneté et Immigration, Judy Sgro, a été accusée d'avoir accordé le statut de résident temporaire et un permis de travail à des personnes qui avaient fait du bénévolat au cours de sa campagne de réélection. Le commissaire à l'éthique a été prié d'enquêter sur ce conflit d'intérêts apparent<sup>(20)</sup> et a conclu que le chef de cabinet était essentiellement responsable d'avoir placé la ministre en situation de conflit d'intérêts, puisqu'il avait continué de travailler à des questions ministérielles pendant les élections. Le commissaire a ajouté que cela ne retirait pas sa part de responsabilité à la ministre, puisque les directives du Bureau du Conseil privé disposent que les ministres sont responsables des actes du personnel qui dépend d'eux; il a cependant ajouté que le sens de « responsabilité » dans ce contexte était assez vague.

Puisque le personnel du cabinet d'un ministre agit souvent au nom de celui-ci et fait office de tampon entre le ministère et le ministre, il jouit d'une influence considérable, voire d'un pouvoir de fait. Il n'est pas habilité à donner des ordres aux fonctionnaires, mais les rapports qu'il peut convenablement entretenir avec ces derniers ne sont pas définis clairement. Cette ambiguïté est à l'origine de différends quant au rôle exact du personnel du cabinet des ministres ainsi qu'à la responsabilité du ministre à l'égard des actes de ce personnel en cas de controverse. Si l'on exclut les brèves directives du Bureau du Conseil privé, le rôle du personnel

---

(18) Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires, *Rétablir l'imputabilité : Recommandations*, 2006, p. 153.

(19) S.L. Sutherland, « The Al-Mashat Affair: Administrative Accountability in Parliamentary Institutions », *Administration publique du Canada*, vol. 34, n° 4, hiver 1991, p. 573 à 603; voir aussi Greg Taylor, « Bungle or Coverup? », *Maclean's*, vol. 104, n° 21, 27 mai 1991, p. 20.

(20) Bureau du commissaire à l'éthique, *L'enquête Sgro : Ni noir ni blanc*, juin 2005 ([http://www.parl.gc.ca/oec/en/media/inquiry\\_reports/poh.asp](http://www.parl.gc.ca/oec/en/media/inquiry_reports/poh.asp)).

du cabinet des ministres est relativement mal défini. Le juge Gomery a également recommandé que, pour l'aider à comprendre son rôle, « tout le personnel exonéré devrait être tenu de suivre un programme de formation sur les aspects les plus importants de l'administration publique »<sup>(21)</sup>.

## ÉTHIQUE

Il existe un code régissant le comportement du personnel des ministres, mais il s'applique essentiellement aux conflits d'intérêts et à l'après-mandat. Au nom du premier ministre, le Bureau du Conseil privé prépare le *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat*<sup>(22)</sup>. Ce Code n'étant pas une loi, il peut être modifié par le premier ministre dans le cadre de son pouvoir exécutif, et des changements ont été apportés pour le nouveau premier ministre, notamment l'interdiction de faire du lobbying pendant cinq ans (voir plus loin).

Le personnel du cabinet des ministres est touché par le Code parce que, en plus des ministres, le terme de « titulaire de charge publique » concerne « quiconque, autre qu'un fonctionnaire, travaille pour le compte d'un ministre ou d'un ministre d'État »<sup>(23)</sup>. Toutefois, les ministres doivent désigner le personnel auquel s'appliquent les dispositions du Code concernant l'après-mandat<sup>(24)</sup>. Par ailleurs, les employés à temps partiel qui travaillent moins de 15 heures par semaine, notamment les employés à contrat et les bénévoles, sont assujettis uniquement aux principes généraux du Code et non aux dispositions plus précises concernant les conflits d'intérêts et l'après-mandat<sup>(25)</sup>. Certains ont dit craindre que ces exceptions constituent des échappatoires<sup>(26)</sup>.

Le Code consiste en 12 principes généraux et dispositions détaillées sur le conflit d'intérêts et l'après-mandat. Les titulaires de charge publique doivent fournir au commissaire à l'éthique un rapport confidentiel sur leurs biens pouvant être déclarés, déclarer publiquement

---

(21) Commission d'enquête sur le Programme de commandites et les activités publicitaires, *Rétablir l'imputabilité : Recommandations* (2006), p. 153.

(22) Bureau du Conseil privé, *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat*, 2006 ([http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?Language=F&page=publications&doc=guidemin/code-conflict\\_f.htm](http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?Language=F&page=publications&doc=guidemin/code-conflict_f.htm)).

(23) *Ibid.*, al. 4(1)b.

(24) *Ibid.*, par. 24.

(25) *Ibid.*, al. 4(3)b.

(26) Benoît (2006), p. 234 à 238; Kady O'Malley, « Prime Minister's new code of conduct includes loophole that could allow ministers to dodge lobby loophole by hiring part-time or contract exempt political staffers », *The Hill Times*, 6 mars 2006, p. 39.

leurs activités externes, dévoiler les cadeaux, marques d'hospitalité et autres avantages qu'ils auraient acceptés, éviter tout traitement préférentiel et se conformer aux dispositions concernant l'après-mandat.

Le commissaire à l'éthique est chargé de l'administration du Code et doit veiller au respect des mesures concernant les conflits d'intérêts<sup>(27)</sup>. Par ailleurs, s'il estime que le Code n'est pas respecté, le premier ministre peut imposer des sanctions qui peuvent aller jusqu'au licenciement ou à la cessation de fonctions, selon le cas<sup>(28)</sup>. Il ne semble pas néanmoins que le commissaire puisse faire enquête sur les agissements du personnel du cabinet des ministres, comme il l'a écrit en 2006 à propos du chef de cabinet du premier ministre : « En dehors de ces dispositions [de la *Loi sur le Parlement du Canada*, concernant les députés et les ministres], le commissaire à l'éthique n'est pas autorisé par la loi à étudier la conduite d'autres catégories de titulaires de charge publique. »<sup>(29)</sup>

Certaines personnes sont devenues des lobbyistes après avoir travaillé dans le cabinet d'un ministre, car leur connaissance des rouages politiques et bureaucratiques et leurs nombreux contacts peuvent être très utiles dans le domaine du lobbying. Pour certains observateurs, cette situation pourrait constituer un conflit d'intérêts<sup>(30)</sup>.

Un certain nombre de dispositions du Code traitent de l'après-emploi; plus précisément, les anciens titulaires de charge publique ne peuvent travailler auprès d'une entité avec laquelle ils ont eu d'étroits contacts pendant une période d'un an, et une disposition a été ajoutée récemment pour interdire aux titulaires de charge publique de travailler comme lobbyistes pendant les cinq années qui suivent la fin de leur charge<sup>(31)</sup>. Toutefois, les mesures concernant l'après-mandat dépendent essentiellement de la bonne volonté des intéressés pour ce

---

(27) Bureau du Conseil privé, *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique* (2006), art. 5 et 7.

(28) *Ibid.*, par. 22(8).

(29) Bureau du commissaire à l'éthique, *L'enquête Grewal – Dosanjh*, janvier 2006 ([http://www.parl.gc.ca/oec/fr/media/inquiry\\_reports/reports/Grewal\\_Dosanjh/G\\_D\\_Inquiry.asp](http://www.parl.gc.ca/oec/fr/media/inquiry_reports/reports/Grewal_Dosanjh/G_D_Inquiry.asp)). Cette conclusion s'appuie sur le par. 72.08 de la *Loi sur le Parlement du Canada*, qui permet aux députés et aux sénateurs de demander que soient menées des enquêtes sur les ministres ou les secrétaires parlementaires mais non sur d'autres titulaires de charge publique. Le commissaire a le pouvoir d'amorcer des enquêtes relatives au respect par les députés du *Code régissant les conflits d'intérêts des députés*, par. 27(4) (<http://www.parl.gc.ca/information/about/process/house/standingorders/appa1-e.htm>). Le commissaire a soulevé des questions quant à sa capacité d'examiner les agissements du personnel des cabinets de ministres dans *Enjeux et défis 2005*, octobre 2005, p. 12 ([www.parl.gc.ca/oec/fr/media/annual\\_reports/reports/2005/Challenges2005web\\_FR.pdf](http://www.parl.gc.ca/oec/fr/media/annual_reports/reports/2005/Challenges2005web_FR.pdf)).

(30) Benoît (2006), p. 249.

(31) Bureau du Conseil privé, *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique* (2006), art. 28 et 29.

qui est de la divulgation et de l'observation, puisqu'il n'existe aucun moyen de faire respecter le Code par les ex-titulaires de charge publique<sup>(32)</sup>. Le Code doit être respecté par les actuels détenteurs de charge publique, qui doivent déclarer au commissaire à l'éthique tous leurs rapports avec d'anciens titulaires de charge publique<sup>(33)</sup>.

## LE DROIT DE PRIORITÉ

Un ancien membre du personnel du cabinet d'un ministre peut aussi se joindre à la fonction publique. La LEFP l'autorise à ne pas se soumettre au processus de concours habituel et à postuler tout poste au sein de la fonction publique pour lequel il est qualifié; il a priorité sur tous les autres candidats, à l'exception des employés excédentaires et de ceux en congé<sup>(34)</sup>. Pour être admissible, il doit avoir déjà travaillé à la fonction publique, avoir les qualités essentielles pour être nommé à la fonction publique dans le cadre d'un processus de concours externe ou avoir travaillé trois années consécutives comme adjoint exécutif, adjoint spécial ou secrétaire privé d'un ministre (postes de niveau supérieur). Les ministères effectuent les évaluations et prennent les décisions en matière de nomination du personnel du cabinet des ministres, sauf aux postes de direction, la Commission de la fonction publique ayant conservé cette prérogative<sup>(35)</sup>. Ce droit de priorité, comme on l'appelle parfois, est devenu l'objet de controverse.

Selon les tenants du droit de priorité pour le personnel du cabinet des ministres estiment, il s'agit d'une compensation pour l'absence de sécurité d'emploi caractérisant ce type de poste<sup>(36)</sup>; de plus, un certain nombre de hauts fonctionnaires, notamment des sous-ministres très estimés, ont commencé leur carrière dans le cabinet d'un ministre. Ils signalent aussi le petit nombre de nominations à la fonction publique découlant de l'exercice de ce droit : 304 au cours des 12 années qui se sont écoulées entre 1993 et 2005, soit en moyenne 25 par an<sup>(37)</sup>. (Le droit de priorité est surtout exercé pendant les transitions entre les gouvernements.)

---

(32) Le Commissaire à l'éthique a signalé l'absence de sanctions dans le domaine de l'après-mandat dans *Enjeux et défis 2005*, p. 12.

(33) Bureau du Conseil privé, *Code régissant les titulaires de charge publique* (2006), art. 32.

(34) *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, par. 41(2) et (3). Cette disposition s'applique également au personnel du chef de l'opposition au Sénat et à la Chambre.

(35) Commission de la fonction publique, *Guide – droits prioritaires du personnel des cabinets de ministre*, mai 2005 ([http://www.psc-cfp.gc.ca/staf\\_dot/priority-priorite/staff\\_priority\\_guide\\_f.htm](http://www.psc-cfp.gc.ca/staf_dot/priority-priorite/staff_priority_guide_f.htm)).

(36) Peter Larson, « Should Cabinet ministers' exempt staff be allowed to 'parachute' into the public service? Yep », *The Hill Times*, 20 février 2006, p. 8.

(37) Kathryn May, « 604 top political aides eased into PS jobs: "Priority entitlement" lets ministerial staff bypass competition », *Ottawa Citizen*, 28 décembre 2005, p. A1.

Les détracteurs du droit de priorité estiment que ce dernier est contraire au principe du mérite et qu'il pourrait politiser la fonction publique. À leur avis, tout employé du cabinet d'un ministre qui est compétent pourrait de toute façon être embauché selon le processus normal de concours. Ce droit ne semble pas non plus exister dans d'autres pays<sup>(38)</sup>. En 2003, le Comité des comptes publics de la Chambre des communes a recommandé l'abrogation des articles visés de la LEFP<sup>(39)</sup>. Le gouvernement a répondu que la recommandation serait envisagée lors de l'examen de la *Loi sur la modernisation de la fonction publique* en 2010<sup>(40)</sup>.

Pendant son enquête sur le Programme de commandites, le juge Gomery a constaté que l'ancien chef de cabinet du ministre de l'époque de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et son adjoint spécial avaient exercé leur droit de priorité pour entrer au Ministère en 1999 et avaient assumé la responsabilité des activités de commandites, donnant lieu à une éventuelle politisation de la fonction publique. Le juge a également recommandé d'abolir la disposition sur le droit de priorité<sup>(41)</sup>.

## LA SITUATION À L'ÉTRANGER

Le Canada n'est pas le seul régime parlementaire inspiré de Westminster qui rémunère le personnel politique des ministres sur les deniers publics. L'Australie et le Royaume-Uni ont commencé à utiliser systématiquement les conseillers ministériels ou « conseillers spéciaux » au début des années 1970<sup>(42)</sup>.

---

(38) *Ibid.*, « Ms. Barrados [the head of the Public Service Commission] said Canada is the only country she knows of that offers preferential treatment to ministerial staff ».

(39) Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, Rapport 9 – chap. 3 (Le programme de commandites), chap. 4 (Les activités de publicité) et chap. 5 (La gestion de la recherche sur l'opinion publique), *Rapport de novembre 2003 de la vérificatrice générale*, avril 2005, recommandation 28 (<http://www.parl.gc.ca/committee/CommitteePublication.aspx?COM=8989&Lang=1&SourceId=108952>).

(40) Gouvernement du Canada, *Réponse du gouvernement au neuvième rapport du Comité permanent des comptes publics*, juillet 2005 ([http://www.tbs-sct.gc.ca/report/gr-rg/2005/0720\\_f.asp](http://www.tbs-sct.gc.ca/report/gr-rg/2005/0720_f.asp)).

(41) Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires, *Rétablir l'imputabilité : Recommandations* (2006), p. 152.

(42) En Australie, le premier ministre Gough Whitlam a embauché des conseillers ministériels de façon *ad hoc* en 1972. Au Royaume-Uni, le premier ministre Harold Wilson a autorisé la nomination systématique de conseillers spéciaux en 1974.

## A. Australie

En Australie, le comportement du personnel du cabinet des ministres est régi par un bref article du *Guide on Key Elements of Ministerial Responsibility*, qui établit les grands principes et exigences visant à empêcher les conflits d'intérêts<sup>(43)</sup>. La principale préoccupation concerne la responsabilité du personnel du cabinet des ministres et la convocation de ce personnel devant des comités parlementaires en cas de controverse<sup>(44)</sup>. La plupart des ministres n'ont pas laissé leur personnel comparaître en comité ou répondre à des questions. C'est ce que l'on appelle aujourd'hui le « principe McMullan » : le ministre Bob McMullan a ordonné à son personnel de ne pas témoigner devant un comité parlementaire, estimant que le personnel du cabinet d'un ministre répond de ses actes devant le ministre et que le ministre rend compte devant le Parlement et, en définitive, les électeurs<sup>(45)</sup>.

## B. Royaume-Uni

Au Royaume-Uni, le Cabinet Office produit un *Code of Conduct for Special Advisers* et un *Model Contract for Special Advisers*<sup>(46)</sup>. Le Code établit le rôle et les fonctions générales des conseillers spéciaux, ainsi que les grands paramètres régissant le comportement de ces derniers. Il dit que les conseillers spéciaux doivent :

- se comporter conformément au *Civil Service Code* (sauf pour ce qui est des dispositions sur l'impartialité);
- éviter de participer publiquement aux controverses d'ordre politique;
- se consacrer à des activités au sein de partis politiques uniquement dans leurs temps libres;
- ne pas prendre part aux activités politiques nationales;
- établir des relations de confiance avec la fonction publique.

Le Code précise également la marche à suivre pour les fonctionnaires qui ont des craintes concernant les demandes provenant de conseillers spéciaux.

---

(43) Premier ministre australien, *Guide on Key Elements of Ministerial Responsibility*, décembre 1988, p. 20 et 21 ([www.dpmpc.gov.au/guidelines/docs/ministerial\\_responsibility.pdf](http://www.dpmpc.gov.au/guidelines/docs/ministerial_responsibility.pdf)).

(44) Ian Holland, *Accountability of Ministerial Staff?*, document de recherche n° 19 2001-02, Bibliothèque du Parlement australien, juin 2002.

(45) Cité dans *ibid.*, p. 15.

(46) Cabinet Office du Royaume-Uni, *Code of Conduct for Special Advisers and Model Contract for Special Advisers*, juillet 2005 ([http://www.cabinetoffice.gov.uk/propriety\\_and\\_ethics/special\\_advisers/code/index.asp](http://www.cabinetoffice.gov.uk/propriety_and_ethics/special_advisers/code/index.asp)).

En 2003, le Committee on Standards in Public Life a étudié la question des conseillers spéciaux et produit un rapport comportant un certain nombre de recommandations, notamment l'établissement par voie législative du nombre maximal de conseillers spéciaux, des actes que ces derniers ne peuvent faire et de la responsabilité personnelle des ministres devant le Parlement pour la gestion et la discipline de leurs conseillers spéciaux<sup>(47)</sup>. Le Cabinet Office a réagi en produisant un document de consultation relatif à un avant-projet de loi concernant la fonction publique, qui interdirait aux conseillers spéciaux d'autoriser les dépenses de deniers publics et exigerait du ministre responsable de la fonction publique qu'il prépare un rapport annuel sur les conseillers spéciaux<sup>(48)</sup>. Il a aussi révisé le *Code of Conduct for Special Advisers*.

## LA NOUVELLE LOI

Le gouvernement du Canada vient de présenter le projet de loi C-2 : Loi fédérale sur l'imputabilité<sup>(49)</sup>, qui donnera des assises législatives à bon nombre des dispositions du *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat*. Ce projet de loi contient diverses dispositions qui s'appliquent au personnel du cabinet des ministres et répond à certains des points soulevés ici. Voici les modifications prévues :

- La définition de titulaire de charge publique principal est clarifiée pour comprendre les conseillers ministériels ainsi que le personnel à temps plein du cabinet des ministres<sup>(50)</sup>.
- Les ministres pourront exonérer les membres de leur personnel des dispositions concernant l'après-mandat uniquement s'ils répondent à certains critères, par exemple ne pas être membre du personnel supérieur du ministre et ne pas avoir accès à des dossiers de nature délicate<sup>(51)</sup>.

---

(47) Committee on Standards in Public Life, *Ninth Report – Defining the Boundaries within the Executive: Ministers, Special Advisers and the permanent Civil Service*, avril 2003, chap. 7 ([http://www.public-standards.gov.uk/publications/reports/9th\\_report/index.asp](http://www.public-standards.gov.uk/publications/reports/9th_report/index.asp)).

(48) Cabinet Office du Royaume-Uni, *A Draft Civil Service Bill: A Consultation Document*, novembre 2004 ([http://www.cabinetoffice.gov.uk/propriety\\_and\\_ethics/civil\\_service/civil\\_service\\_bill\\_consultation.asp](http://www.cabinetoffice.gov.uk/propriety_and_ethics/civil_service/civil_service_bill_consultation.asp)).

(49) Le titre de la loi est : Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation. Le projet de loi a été adopté en première lecture le 11 avril 2006. L'art. 2 propose la Loi sur les conflits d'intérêts.

(50) Voir la Loi sur les conflits d'intérêts proposée, par. 2(1).

(51) *Ibid.*, art. 38.

- Le commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique pourra examiner de son propre chef les activités de tout titulaire de charge publique<sup>(52)</sup>.
- Le titulaire de charge publique qui contreviendrait à l'une des dispositions de la loi proposée sur les conflits d'intérêts serait passible d'une amende pouvant aller jusqu'à 500 \$<sup>(53)</sup>.
- Le personnel du cabinet des ministres et les autres titulaires de charge publique ne pourront faire du lobbying pendant cinq ans après avoir quitté leur charge publique, faute de quoi ils seront passibles d'une amende pouvant aller jusqu'à 50 000 \$<sup>(54)</sup>.
- Le droit de priorité du personnel du cabinet des ministres en matière de nomination à la fonction publique sera abrogé; ces personnes auront toutefois la possibilité de postuler pendant une période d'un an les postes au sein de la fonction publique faisant l'objet de concours internes<sup>(55)</sup>.

## CONCLUSION

Le personnel du cabinet des ministres est devenu une composante importante du système politique canadien. Il a toutefois été impliqué dans un certain nombre de controverses d'ordre politique, si bien que son statut fait l'objet de nombreux débats. Voici quelques questions qui pourraient être abordées dans les mois à venir, surtout à la lumière de la nouvelle Loi fédérale sur l'imputabilité :

- Comment les ministres devraient-ils être responsables du personnel de leur cabinet et rendre compte des actes de ce dernier?
- Quel devrait être le lien entre le personnel du cabinet des ministres et les fonctionnaires?
- Quelles règles, éthiques et autres, devraient régir le comportement du personnel du cabinet des ministres et comment ces règles devraient-elles être appliquées?
- Est-ce que le personnel du cabinet des ministres devrait avoir un droit de priorité pour ce qui est des postes à la fonction publique?

---

(52) *Ibid.*, art. 45.

(53) *Ibid.*, art. 52.

(54) Loi fédérale sur l'imputabilité, art. 75 et 80 (modifiant la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*).

(55) Loi fédérale sur l'imputabilité, art. 103 (modifiant la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*).