Lignes directrices régissant la conduite des ministres, ministres d'état, membres du personnel exonéré et fonctionnaires en période électorale

Bureau du Conseil privé
Août 2015

Table des matières

1. **Introduction : la convention de transition**
2. **Maintien des activités gouvernementales**
3. **Activités du Cabinet**
4. **Soutien des ministères, communications et publicité**
5. **Contrats, subventions et contributions, et nominations**
6. **Frais de déplacement et de représentation**
7. **Situation des secrétaires parlementaires et des autres députés après la dissolution de la Chambre**
8. **Personnel exonéré**
9. **Fonctionnaires et activités politiques**
10. **Résumé**

Introduction : la convention de transition

Dans le système de gouvernement britannique au Canada, les conventions exigent que le gouvernement ait en tout temps la confiance de la Chambre des communes. Bien que sur le plan constitutionnel le gouvernement conserve tout son pouvoir légal de gouverner durant une période électorale, ainsi que la responsabilité de veiller au maintien des activités gouvernementales nécessaires, on s'attend à ce qu'il fasse preuve de retenue dans ses actes. On y réfère parfois par le terme « convention de transition ». Cela tient au fait qu'une fois le Parlement dissous, il n'y a pas de chambre élue devant laquelle le gouvernement peut rendre des comptes et il ne peut présumer qu'il aura la confiance des députés à la législature suivante.

La convention qui restreint l'exercice des pouvoirs du gouvernement s'applique aussi bien après une défaite en Chambre sur un vote de confiance, que lorsque le Premier ministre a demandé la dissolution de la Chambre de sa propre initiative. Elle s'applique également au gouvernement sortant, pendant toute transition post-électorale à un nouveau gouvernement. La période de transition commence dès que le gouvernement perd en raison d'un vote de confiance ou que le Parlement est dissout. Elle prend fin avec l'assermentation d'un nouveau gouvernement ou quand les résultats d'une élection reportent un gouvernement sortant au pouvoir.

Cela ne signifie pas pour autant qu'il est interdit au gouvernement durant cette période de prendre des décisions ou de faire des annonces, ou encore de prendre des mesures. Il peut, et devrait, le faire lorsqu'il s'agit de questions courantes nécessaires à la conduite des affaires du gouvernement ou lorsqu'elles doivent être réglées d'urgence et qu'elles sont dans l'intérêt public (par exemple, agir lors d'une catastrophe naturelle). Lorsqu'une décision très importante

doit absolument être prise en période électorale (par exemple, en raison d'une obligation internationale ou d'une situation d'urgence), il peut être souhaitable de consulter l'opposition, notamment si cette décision peut susciter la controverse ou être difficile à annuler pour un nouveau gouvernement.

Ainsi, en période électorale, en ce qui concerne les politiques, les dépenses et les nominations, le gouvernement doit se limiter à prendre des décisions :

1. (a) qui sont de nature courante;
2. (b) qui ne suscitent pas la controverse;
3. (c) qui sont urgentes et dans l'intérêt public;
4. (d) qui peuvent être annulées par un nouveau gouvernement sans entraîner des dépenses ou des perturbations indues; ou
5. (e) qui ont reçu l'agrément de l'opposition (dans les cas où la consultation est de mise).

Afin de déterminer les activités nécessaires pour assurer une bonne administration, le gouvernement doit inévitablement faire preuve de jugement et évaluer la nécessité d'agir en tenant compte de la réaction publique éventuelle, étant donné qu'il n'a plus la confiance de la Chambre et du fait qu'un autre gouvernement pourrait être élu.

Maintien des activités gouvernementales

Les fonctions de ministres de la Couronne doivent continuer d'être remplies durant la convention de transition. Les hauts fonctionnaires et les ressources des ministères continuent d'être à la disposition des ministres et des ministres d'État aux fins des fonctions ministérielles. Ces fonctions sont parfois précisées dans la loi.

Comme toujours, les ministres, les ministres d'État et le personnel exonéré doivent veiller à ce que les ressources des ministères ou portefeuilles (financières, matérielles et humaines) ne soient utilisées à des fins partisanes. Dans le contexte d'une élection, ils doivent être particulièrement vigilants pour ce qui est d'établir une distinction entre *affaires gouvernementales officielles*, étayées par les ressources du ministère, et *activités politiques partisanes*, en prenant soin d'éviter, même en apparence, que les ressources du ministère et du portefeuille sont utilisées aux fins de la campagne électorale.

Les sous-ministres ont un rôle clé à jouer pour assurer la poursuite des activités gouvernementales nécessaires – par exemple, en restant en contact avec leur ministre pendant la campagne. Ils doivent également s'assurer que les installations et ressources de leur ministère ou organisme continuent d'être utilisées uniquement pour les affaires gouvernementales officielles et que les fonctionnaires de leur ministère s'acquittent de leurs responsabilités de manière non partisane.

Afin de continuer de s'acquitter des responsabilités qui leur sont imparties, les ministres doivent rester en contact avec leur sous-ministre afin de fournir les directives appropriées au ministère ou portefeuille. En même temps, dans le but de respecter la convention de transition ainsi que d'observer la distinction entre les affaires gouvernementales officielles et les activités partisanes, au-delà des exceptions citées plus haut, les ministres doivent :

- reporter dans la mesure du possible certaines questions telles que les nominations, les décisions se rapportant à des politiques, les nouvelles dépenses ou autres initiatives, les

annonces, les négociations ou consultations, l'adjudication de contrats autres que ceux de nature courante, et l'octroi de subventions et de contributions;

- travailler de concert avec le sous-ministre pour faire en sorte que les activités ministérielles soient menées de façon non partisane et discrète; et
- éviter de participer à des activités gouvernementales très médiatisées au pays et à l'étranger, comme des rencontres fédérales-provinciales-territoriales, des voyages internationaux et la signature de traités et d'accords.

Par souci de clarté, des raisons impérieuses peuvent justifier que des ministres et (ou) des fonctionnaires poursuivent leur participation à certaines activités précises, comme les négociations de traité, par exemple lorsque les négociations sont rendues à un point névralgique et que l'horaire des travaux ne dépend pas du Canada. Le fait pour le Canada de ne pas participer aux négociations en cours pendant la période d'affaires intérimaires pourrait aller à l'encontre de ses intérêts. Dans de telles circonstances, il pourrait être justifié de poursuivre les efforts afin de protéger les intérêts du Canada. Toutefois, il faut éviter de poser des gestes irréversibles pendant la période d'affaires intérimaires, comme la ratification de traités.

Activités du Cabinet

Les ministres et ministres d'État doivent exercer leurs fonctions officielles en respectant les procédures normales. Les ministres ne doivent pas agir de façon indépendante devant une initiative qui exige l'approbation du Cabinet ou du Conseil du Trésor. Généralement, en période électorale, le Cabinet limite ses activités et ne se réunit qu'en cas de besoin pour discuter de questions essentielles.

Les ministres et ministres d'État doivent toujours être disponibles pour s'occuper des questions qui peuvent survenir, ainsi que pour participer au processus décisionnel du Cabinet ou du ministère. Tout particulièrement, ceux qui habitent à proximité d'Ottawa doivent s'attendre à ce qu'on communique avec eux, au besoin, pour signer des décrets.

Soutien des ministères, communications et publicité

Comme toujours, on ne peut demander à des fonctionnaires de remplir des tâches ou du travail de nature politique qu'effectue habituellement le personnel exonéré d'un ministre, et les installations et les ressources des ministères ne peuvent pas servir à des fins partisanes, à savoir entre autres :

- les bureaux de ministres, où qu'ils soient situés;
- les bureaux ministériels régionaux; et
- des services comme les services de traduction, d'imprimerie et de préparation de matériel de communications et de télécommunications (par exemple, des services de vidéo et de téléphonie mobile).

Les services des communications et des affaires publiques des ministères et des ministres ne peuvent être mis à contribution à des fins partisanes. Ils peuvent fournir aux ministres ou ministres d'État des renseignements factuels existants, mais on ne peut pas leur demander d'assurer des services supplémentaires ou plus étendus. De même, il pourrait être nécessaire

d'examiner et d'ajuster certaines activités ministérielles habituelles qui se poursuivent en période électorale, comme la surveillance des médias, pour qu'elles ne servent pas par inadvertance les intérêts d'un ministre en campagne électorale. Les sites Web des ministères et les canaux de médias sociaux (ainsi que toute information qui en serait issue) ne doit servir qu'aux communications officielles du gouvernement. Les ressources gouvernementales ne peuvent non plus servir au maintien des comptes des médias sociaux personnels ou partisans.

Les annonces du gouvernement ou des ministères sont réduites en période électorale :

- on peut faire des exceptions, par exemple, lorsqu'il s'agit d'un événement international d'envergure qui requiert que le Premier ministre ou le ministre fasse des commentaires si on ne veut pas nuire au prestige ou aux intérêts du Canada, ou encore, d'annonces concernant la santé et la sécurité de la population;
- les annonces qui doivent être faites sont faites au nom du ministère;
- comme toujours, les communications et annonces publiques produites à l'aide de ressources gouvernementales ne doivent pas contenir de renseignements ni d'identificateurs partisans; et
- un ministère qui veut faire une annonce approuvée par l'administrateur général doit obtenir au préalable l'autorisation du BCP.

Les ministres et ministres d'État doivent faire preuve de circonspection en ce qui concerne l'utilisation et la distribution de publications gouvernementales pendant une campagne électorale. Les publications de ce genre peuvent être distribuées, mais seulement dans la mesure où elles le seraient, en temps normal, dans le cadre des affaires gouvernementales officielles.

On ne peut pas utiliser des fonds publics pour faire de la recherche sur l'opinion publique ou de la publicité pendant une campagne électorale :

- des exceptions peuvent toutefois être accordées en ce qui concerne les avis publics à des fins juridiques, pour des motifs de santé et de sécurité publique, ou pour des avis d'emploi ou de dotation, s'ils sont faits au nom du ministère, avec l'approbation de l'administrateur général, puis du BCP.

Contrats, subventions et contributions, et nominations

On devra continuer d'octroyer des contrats, des subventions et des contributions qui sont de nature courante et qui ne suscitent pas la controverse. Toutefois, on devra être très vigilant pour s'assurer que les contrats et les subventions ou les contributions ne soient utilisés à des fins partisanes. À cette fin, pendant la période d'affaires intérimaires, le processus décisionnel relatif aux marchés de routine peut être délégué aux représentants ministériels, qui doivent appliquer le principe de modération. Aucun contrat ne peut être attribué par les cabinets des ministres pour la rédaction de discours pendant la campagne électorale.

En règle générale, les nominations doivent être reportées. Il faut consulter le Cabinet du Premier ministre et le BCP avant de prendre des engagements concernant des nominations impossibles à reporter.

Frais de déplacement et de représentation

Comme le précise *Pour un gouvernement responsable : Guide du ministre et du ministre d'État (2011)*, tous les frais de voyage et de représentation des ministres, des ministres d'État et de leur personnel exonéré qui sont payés avec les fonds publics ne doivent être engagés que pour les affaires officielles du gouvernement. Ils continueront d'être affichés sur les sites Web des ministères.

Conformément à l'article 12 de la *Loi sur les conflits d'intérêts* :

Il est interdit à tout ministre, ministre d'État ou secrétaire parlementaire et à tout membre de leur famille, à tout conseiller ministériel ou à tout personnel ministériel de voyager à bord d'avions non commerciaux nolisés ou privés pour quelque raison que ce soit, sauf si leurs fonctions de titulaire de charge publique l'exigent ou sauf dans des circonstances exceptionnelles ou avec l'approbation préalable du commissaire [aux conflits d'intérêts et à l'éthique].

Les ministres, ministres d'État et secrétaires parlementaires sont également tenus, aux termes du guide *Pour un gouvernement responsable*, de refuser toute forme de voyage commandité. Les déplacements de campagne payés par les partis politiques ne sont pas visés par ces restrictions.

Comme en ce qui concerne les autres installations et ressources des ministères, les aéronefs du gouvernement, les voitures de fonction et les allocations de dépenses gouvernementales sont expressément réservés aux affaires gouvernementales officielles.

- On ne peut utiliser les aéronefs du gouvernement que lorsque le voyage, ainsi que chacune de ses étapes, est effectué à des fins officielles et en conformité avec les *Politiques à l'intention des cabinets des ministres* du Conseil du Trésor.
- On ne peut utiliser les voitures de fonction et les allocations de dépenses gouvernementales que dans le cadre des fonctions officielles; les lignes directrices prévues dans les *Politiques à l'intention des cabinets des ministres* continuent de s'appliquer à cet égard.

Situation des secrétaires parlementaires et des autres députés après la dissolution de la Chambre

Les mandats de secrétaire parlementaire cessent dès la dissolution de la Chambre. Par conséquent :

- bien qu'ils ne soient plus assujettis aux dispositions de la *Loi sur les conflits d'intérêts* touchant la conformité, ils doivent continuer d'observer les dispositions sur l'après-mandat. Le commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique les avise de ces dispositions par écrit;
- ils n'ont plus droit au soutien des ministères pour les tâches qui leur avaient été précédemment attribuées;
- toutes les fonctions qui leur avaient été attribuées doivent être assumées par les ministres responsables;
- on ne peut plus leur donner accès aux documents du gouvernement, notamment aux documents du Cabinet.

La situation des députés change également à la dissolution de la Chambre.

- Lorsque le Parlement est dissous, les députés perdent officiellement leur qualité de député. Toutefois, l'article 69 de la *Loi sur le Parlement du Canada* prévoit la rémunération des députés après la dissolution en précisant qu'ils sont réputés conserver leur qualité jusqu'à la date des élections.
- En pratique, les députés continuent d'assumer le rôle de représentation de leurs électeurs pendant la campagne électorale.

Personnel exonéré

Les exigences de congé pour élections pour le personnel exonéré sont précisées dans la *Politique à l'intention des cabinets des ministres*, section 3.5.4, Congé pour les élections.

Les membres du personnel exonéré d'un ministre doivent demander un congé non payé ou démissionner de leur poste pour briguer l'investiture d'un parti et se porter candidat aux élections.

Si l'investiture a lieu avant l'émission des brefs, l'intéressé peut réintégrer son poste au sein du personnel exonéré une fois la course à l'investiture terminée, qu'il en sorte vainqueur ou non. S'il remporte l'investiture et souhaite faire campagne ou mener quelqu'autre activité en lien avec sa candidature avant l'émission des brefs, il doit le faire en dehors de ses heures de travail et ces activités ne doivent pas l'empêcher de s'acquitter des tâches pour lesquelles il est rémunéré.

Après l'émission des brefs, tous les membres du personnel exonéré qui briguent l'investiture ou ont remporté celle-ci et souhaitent faire campagne doivent obtenir un congé non payé ou démissionner, à la discrétion du ministre ou du ministre d'État concerné. Les membres du personnel exonéré doivent éviter de se déclarer ou d'être désignés candidats à l'élection avant d'avoir démissionné ou d'être en congé non payé.

Les membres du personnel exonéré qui souhaitent participer activement et à plein temps à la campagne (faire du porte-à-porte, répondre au téléphone, etc.) doivent prendre un congé non payé avec l'approbation du ministre ou du ministre d'État ou démissionner.

Ceux qui conservent leur poste et qui le désirent peuvent participer à des activités de campagne à temps partiel, en dehors de leurs heures normales de travail, alors qu'ils n'exercent aucune fonction officielle. Les membres du personnel exonéré ne peuvent pas prendre de vacances payées ni d'autre type de congé payé pour participer à la campagne.

Les postes des adjoints des secrétaires parlementaires cessent d'exister dès la dissolution, et tout membre du personnel exonéré affecté à un de ces postes doit, à la discrétion du ministre, être soit congédié, soit affecté à un autre poste dont le salaire provient du budget du ministre réservé au personnel exonéré de son cabinet. L'affectation réservée aux adjoints des secrétaires parlementaires dans le budget des cabinets des ministres ne peut être utilisée à d'autres fins, et tous les fonds non dépensés deviennent périmés à la fin de l'exercice financier.

Toutes les personnes embauchées pour remplacer les employés qui ont démissionné ou pris congé doivent satisfaire au préalable aux exigences relatives aux conflits d'intérêts et à la sécurité.

Le budget des cabinets des ministres est fixe et ne doit pas être dépassé.

Dans le contexte de leur propre campagne de réélection, les ministres et les ministres d'État doivent s'assurer que les membres de leur personnel exonéré se conforment aux politiques, directives et lignes directrices du Conseil du Trésor et n'utilisent pas de fonds publics à des fins politiques ou électorales. Il est interdit de se servir des ressources publiques à de telles fins.

Un membre du personnel exonéré peut, aux frais de l'État, accompagner son ministre ou ministre d'État en tout temps, pour maintenir le contact ou la liaison avec le ministère comme il se doit. Cela permet de garantir la continuité des activités gouvernementales essentielles. Il est toutefois bien entendu qu'il ne peut intervenir que dans les affaires officielles du gouvernement et qu'il lui est alors interdit de prendre part à des activités politiques partisanes.

Fonctionnaires et activités politiques

La partie 7 de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (LEFP) reconnaît aux fonctionnaires le droit de participer à des activités politiques. Cependant, ces activités ne doivent pas nuire ou sembler nuire à leur capacité d'exercer leurs fonctions de façon politiquement impartiale.

Aux termes de la LEFP, on entend par activité politique :

- toute activité exercée au sein d'un parti politique, ou exercée pour soutenir un parti ou s'y opposer;
- toute activité exercée pour soutenir un candidat ou pour s'y opposer, et ce, avant ou pendant la période électorale;
- le fait d'être candidat à une élection ou de tenter de le devenir, avant ou pendant la période électorale.

Avant de devenir candidats, ou de tenter de le faire, dans le cadre d'une élection fédérale, provinciale, territoriale ou municipale, les employés doivent d'abord obtenir la permission de la Commission de la fonction publique (CFP). Pour toute candidature à l'échelon fédéral, provincial ou territorial, ils doivent également demander et obtenir de la CFP un congé sans solde pour toute la période électorale. Ils cesseront d'être un employé la journée même où ils seront déclarés élus. La Commission peut également imposer comme condition aux employés qu'ils soient en congé sans solde lorsqu'ils réalisent des activités en appui à leur candidature.

La permission de la CFP n'est pas nécessaire pour la réalisation d'activités politiques en appui ou en opposition à un candidat ou un parti politique. Toutefois, les employés doivent prendre en considération les circonstances propres à leur situation afin d'évaluer et de décider si leur participation à ce type d'activités nuirait, ou pourrait être perçue comme nuisible, à leur capacité d'exercer leurs fonctions de façon politiquement impartiale. Les employés doivent tenir compte de la nature de leurs tâches au sein de la fonction publique, du niveau et de la visibilité de leur poste, de la nature de l'activité politique et de leur visibilité personnelle.

Les activités qui ne correspondent pas à la définition d'activité politique énoncée dans la LEFP sont assujetties au code de valeurs et d'éthique et au code de conduite de l'employeur.

N'importe qui peut présenter une allégation d'activités politiques irrégulières contre un fonctionnaire. La CFP peut enquêter sur toute allégation d'activités politiques irrégulières menées par un fonctionnaire; si l'allégation est fondée, elle peut prendre toute mesure corrective qu'elle juge appropriée.

Les employés qui souhaitent obtenir de plus amples renseignements peuvent discuter avec leur gestionnaire ou le représentant désigné en matière d'activités politiques de leur organisation, ou visiter le site Web de la CFP, où ils pourront consulter la gamme d'outils sur les activités politiques. Ils peuvent également communiquer directement avec la Direction des activités politiques et de l'impartialité politique de la CFP, au 1-866-707-7152 ou à l'adresse CFP.ActivitesPolitiques-PoliticalActivities.PSC@cfp-psc.gc.ca.

Résumé

Conformément à la convention d'affaires intérimaires, le gouvernement agit avec retenue en période électorale, se limitant aux affaires publiques essentielles (de routine ou urgentes).

Comme toujours, les fonds publics ne doivent pas être utilisés à des fins partisanes. La différence entre « affaires officielles du gouvernement » et « activités politiques partisanes » doit être observée avec rigueur : seules les activités officielles peuvent bénéficier des ressources ministérielles et du soutien des fonctionnaires.

Le personnel exonéré et les fonctionnaires qui désirent prendre part à des activités politiques durant leurs temps libres doivent rigoureusement respecter les règles et les politiques régissant ce genre d'activités.

Il incombe aux administrateurs généraux de veiller à ce que les ressources des ministères et des organismes ne soient utilisées que dans le cadre des affaires officielles, et à ce que les fonctionnaires observent les principes de neutralité politique dans l'exercice de leurs fonctions.

Date de modification : 2015-08-02