

**LIGNES DIRECTRICES RÉGISSANT LA CONDUITE
DES MINISTRES, DES SECRÉTAIRES D'ÉTAT,
DES MEMBRES DU PERSONNEL EXONÉRÉ
ET DES FONCTIONNAIRES EN PÉRIODE ÉLECTORALE**

2008

Canada

**LIGNES DIRECTRICES RÉGISSANT LA CONDUITE DES MINISTRES,
DES SECRÉTAIRES D'ÉTAT, DES MEMBRES DU PERSONNEL
EXONÉRÉ ET DES FONCTIONNAIRES
EN PÉRIODE ÉLECTORALE**

TABLE DES MATIÈRES

Introduction : La convention de retenue	1
Maintien des activités gouvernementales	2
Activités du Cabinet	3
Soutien des ministères, communications et publicité	3
Marchés, subventions et contributions, et nominations	4
Frais de déplacement et de représentation	5
Situation des secrétaires parlementaires et des autres députés après la dissolution de la Chambre	5
Personnel exonéré	6
Fonctionnaires	8
<i>Principes régissant les activités politiques des fonctionnaires</i> ...	8
<i>Candidature à une élection</i>	9
Résumé	10

**LIGNES DIRECTRICES RÉGISSANT LA CONDUITE DES MINISTRES,
DES SECRÉTAIRES D'ÉTAT, DES MEMBRES DU PERSONNEL
EXONÉRÉ ET DES FONCTIONNAIRES
EN PÉRIODE ÉLECTORALE**

Introduction : La convention de retenue

En vertu de la Constitution, 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 voir au maintien des activités gouvernementales nécessaires, il est d'usage qu'il agisse avec retenue. 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 sa propre initiative. Elle s'applique également aux gouvernements dits « de transition », pendant la transition post-électorale à un nouveau gouvernement.

Cela ne signifie pas pour autant qu'il est absolument 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, à cause 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 :

- a) qui sont de nature courante;
- b) qui ne suscitent pas la controverse;
- c) qui sont urgentes et dans l'intérêt public;

- faire en sorte que les activités ministérielles soient menées de façon non partisane et discrète;
- éviter de participer à des activités publiques très médiatisées au pays, par exemple, à des rencontres fédérales-provinciales-territoriales;
- appliquer les mêmes critères dans le cas des visites à l'étranger, de sa participation à des activités publiques et de la signature de traités et d'accords.

Activités du Cabinet

Les ministres doivent exercer leurs fonctions officielles en respectant les procédures normales. Les ministres ne doivent pas prendre à titre individuel une initiative qui exige l'approbation du Cabinet ou du Conseil du Trésor. Généralement, en période électorale, le Cabinet suspend ses activités et ne se réunit qu'en cas de besoin pour discuter de questions essentielles.

Les ministres doivent toujours être disponibles pour s'occuper de questions qui pourraient survenir. Les ministres 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

On ne doit jamais confier à des fonctionnaires des tâches ou du travail de nature politique qu'effectue habituellement le personnel exonéré d'un ministre ou d'un secrétaire d'État, et les installations et les ressources des ministères ne peuvent pas être utilisées à des fins partisans, à savoir entre autres :

- les bureaux ministériels, où qu'ils soient situés;
- les bureaux ministériels régionaux;
- des services comme les services de traduction, d'imprimerie et de télécommunications.

Les services des communications et des affaires publiques des ministères ne peuvent être mis à contribution pour des activités partisans. Ils peuvent fournir au ministre des renseignements factuels existants, mais on ne peut pas leur demander d'assurer des services supplémentaires ou plus étendus.

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;
- un ministère qui doit faire une annonce approuvée par l'administrateur général doit obtenir au préalable l'autorisation du BCP.

Les ministres 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 publiques, ou pour des avis d'emploi ou de dotation, si ils sont faits au nom du ministère, avec l'approbation de l'administrateur général, puis du BCP.

Marchés, subventions et contributions, et nominations

On devra continuer d'octroyer des marchés, 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 marchés et les subventions et les contributions ne sont pas utilisés à des fins partisans. Aucun marché 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 avant de prendre des engagements concernant des nominations impossibles à reporter.

Frais de déplacement et de représentation

Comme le précise le *Guide du ministre et du secrétaire d'État*, tous les frais de voyage et de représentation des ministres et de leur personnel exonéré qui sont payés avec les fonds publics doivent être engagés 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 déplacements effectués au moyen de l'aéronef de campagne électorale ne sont pas touchés par cette disposition puisqu'il s'agit d'une opération commerciale.

Comme en ce qui concerne les autres installations et ressources des ministères, les aéronefs du gouvernement, les voitures de fonction et les comptes de dépenses gouvernementaux 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 et lignes directrices à l'intention des cabinets des ministres* du Conseil du Trésor.
- On ne peut utiliser les voitures de fonction et les comptes de dépenses gouvernementaux que dans le cadre des fonctions officielles.

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

Les nominations au poste 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 en avise par écrit;

- ils n'ont plus droit au soutien des ministères pour les tâches qui leur avaient été précédemment attribuées;
- l'emploi des membres de leur personnel exonéré prend fin dès la dissolution, l'affectation réservée à cette fin 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 fonctions qui leur avaient été attribuées doivent être assumées par les ministres responsables;
- ils ne peuvent plus avoir accès aux documents du gouvernement, notamment aux documents du Cabinet.

À strictement parler, la situation des députés change également à la dissolution de la Chambre.

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

Personnel exonéré

Les membres du personnel exonéré d'un ministre ou d'un secrétaire d'État n'ont pas à demander de congé payé ou à démissionner de leur poste pour briguer l'investiture d'un parti et se porter candidat aux élections, pourvu que cela ne les empêche pas de s'acquitter des tâches pour lesquelles ils sont rémunérés et que la mise en candidature ait lieu avant l'émission des brefs.

Toutefois, après l'émission des brefs, tous les membres du personnel exonéré déjà candidats à l'investiture ou aspirant à le devenir doivent obtenir un congé sans traitement ou démissionner, à la discrétion du ministre ou du secrétaire d'État concerné, avant d'être officiellement désignés candidats à l'élection.

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 sans traitement avec l'approbation du ministre ou du secrétaire 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.

L'emploi des membres du personnel exonéré des secrétaires parlementaires prend fin dès la dissolution. L'affectation réservée à cette fin 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.

Les membres du personnel exonéré ne peuvent pas prendre de vacances payées ni d'autre type de congé payé pour participer à la campagne.

On peut trouver des renseignements supplémentaires pertinents au point 3.5.4, Congé pour élections, des *Politiques et lignes directrices à l'intention des cabinets des ministres* du Conseil du Trésor.

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 et des secrétaires d'État est fixe et ne doit pas être dépassé.

Dans le contexte de leur propre campagne de réélection, les ministres 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 un ministre ou un secrétaire d'État en tout temps, pour maintenir le contact ou la liaison avec le ministère. Cela permet en outre 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 partisans.

Fonctionnaires

Principes régissant les activités politiques des fonctionnaires

Un employé peut se livrer à des activités politiques tant que cela n'entrave pas sa capacité de s'acquitter de ses tâches ou n'éveille aucun doute quant à son impartialité dans l'accomplissement de ses tâches.

Les fonctionnaires sont assujettis à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (LEFP). Cette loi définit l'expression « activité politique » et en établit les paramètres, et donne à la Commission de la fonction publique (CFP) le pouvoir d'enquêter sur les allégations concernant des irrégularités. Il est entendu d'une façon générale que les activités politiques des fonctionnaires ne sauraient nuire ou être perçues comme pouvant nuire à leur impartialité dans l'exercice de leurs fonctions. La CFP prodigue des conseils approfondis sur ces obligations lorsqu'une élection est déclenchée, et les divers aspects des activités politiques des personnes nommées sous le régime de la LEFP sont régis exclusivement par la CFP.

Les fonctionnaires doivent en outre se conformer au *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique* (ou, dans les cas où le Conseil du Trésor n'est pas l'employeur, au code de l'organisme concerné). Le *Code* prévoit, entre autres, que les fonctionnaires peuvent participer à des activités à l'extérieur de la fonction publique, à la condition que ces activités ne risquent pas d'entraîner un conflit d'intérêts ou de compromettre la neutralité de la fonction publique. Lorsque ces activités extérieures sont susceptibles de mettre en cause leur capacité d'accomplir leurs fonctions en toute impartialité, les employés doivent soumettre un rapport confidentiel à leur administrateur général. Dans un tel cas, s'il détermine qu'il existe un risque réel, apparent ou potentiel de conflit d'intérêts, l'administrateur général peut exiger la réduction, la modification ou l'abandon de ces activités.

Il convient de faire preuve de jugement pour préserver l'impartialité de la fonction publique tout en respectant les droits démocratiques des fonctionnaires. Leurs activités politiques ne doivent pas compromettre leur capacité à s'acquitter de leurs fonctions. Même s'il y a plusieurs points à considérer – comme la nature des activités politiques, la nature des fonctions de l'employé, le niveau et la visibilité du poste et la proximité avec les sphères de décision – chaque fonctionnaire doit s'assurer que ses activités politiques ne mettent pas en cause son impartialité dans l'accomplissement de ses fonctions.

Dans le cadre de leurs activités politiques, les fonctionnaires doivent s'acquitter rigoureusement de leur obligation de respecter la confidentialité des renseignements qu'ils ont obtenus à titre d'employés du gouvernement du Canada.

Les administrateurs généraux ne doivent pas se livrer à des activités partisans : seul le droit d'aller voter leur est reconnu par la LEFP. Les lignes directrices qui s'appliquent aux personnes nommées par décret, y compris les administrateurs généraux, sont reproduites à l'annexe H du document intitulé *Pour un gouvernement responsable – Guide du ministre et du secrétaire d'État* (2007).

Candidature à une élection

Un employé ne peut devenir candidat que dans la mesure où il y est autorisé au préalable par la CFP et qu'il prend un congé sans traitement.

La CFP peut accorder une telle autorisation et un tel congé si elle estime que la candidature du fonctionnaire ne l'empêchera pas par la suite d'assumer ses fonctions avec une impartialité manifeste, lorsqu'il réintégrera son poste. Pour prendre sa décision, la CFP considère des facteurs comme le rôle relatif, le niveau et l'importance du poste du fonctionnaire dans la hiérarchie; la visibilité de son poste; et le type de responsabilité inhérente au poste du fonctionnaire, telle que la prestation de conseils stratégiques ou l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire qui est susceptible d'être influencé par des considérations d'ordre politique.

Un fonctionnaire devient candidat lorsque l'association de circonscription le prononce par acclamation ou lorsque le vote d'une assemblée d'investiture entraîne sa candidature. Ainsi, avant d'être acclamé candidat ou avant d'assister à une assemblée d'investiture, le fonctionnaire doit avoir reçu de la CFP la confirmation de son congé. S'il devient candidat sans avoir obtenu l'autorisation préalable de la CFP, il contrevient à la LEFP.

Un fonctionnaire qui ne se conforme pas aux dispositions qui précèdent s'expose à des mesures disciplinaires, y compris, le cas échéant, le congédiement.

D'autres détails sur les droits et les responsabilités des fonctionnaires fédéraux durant une élection fédérale, provinciale ou territoriale seront communiqués dans une note qui sera envoyée à tous les fonctionnaires, dès le déclenchement d'une élection, conjointement par le secrétaire du Conseil du Trésor et le président de l'Agence de la fonction publique du Canada. Le président de la CFP publiera aussi des directives en ce qui concerne l'application de la LEFP sur le site Web de la CFP, et ce, dès la dissolution.

Résumé

Conformément à la convention constitutionnelle, le gouvernement agit avec retenue en période électorale, se limitant aux affaires courantes ou urgentes.

Comme toujours, les fonds publics ne doivent pas être utilisés à des fins partisans. La différence entre « affaires officielles du gouvernement » et « activités politiques partisans » 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.