



Commission de la fonction publique  
du Canada

Public Service Commission  
of Canada

100 <sup>ans</sup>  <sub>years</sub>  
1908-2008

## L'impartialité de la fonction publique : un bilan

Juillet 2008

Canada 

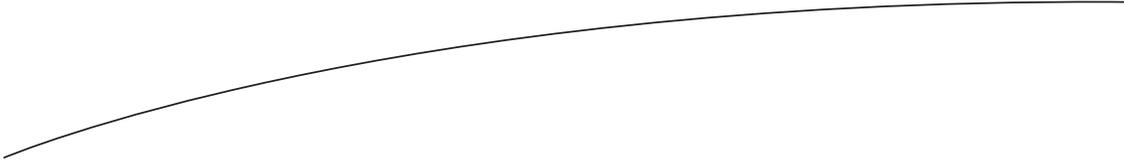
Commission de la fonction publique du Canada  
300, avenue Laurier Ouest  
Ottawa (Ontario) K1A 0M7

Renseignements : 613-992-9562  
Télécopieur : 613-992-9352

Le présent rapport est également disponible sur notre site Web  
à l'adresse suivante : [www.psc-cfp.gc.ca](http://www.psc-cfp.gc.ca)

N° de catalogue : SC3-132/2008F-PDF  
ISBN 978-0-662-04419-2

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada, représentée par  
la Commission de la fonction publique du Canada, 2008



---

---

---



# L'impartialité de la fonction publique : un bilan

Juillet 2008

## Équipe de travail

*Auteure* : Megan Furi

Directeur général

Intégration, coordination et bibliothèque :

Peter Edwards

# Remerciements

Voici la liste des personnes qui nous ont généreusement partagé leur point de vue au cours de l'élaboration de ce document.

Peter Aucoin  
William Baker  
Pierre Bernier  
L'honorable Jocelyne Bourgon  
Edith Bramwell  
Ed Cashman  
Nicholas d'Ombraïn  
Richard Fadden  
C.E.S. (Ned) Franks  
Edgar Gallant  
Ian Green  
Joy Illington  
Kenneth Kernaghan  
James Lahey  
L'honorable Hugh Segal  
Bureau du Commissariat aux conflits d'intérêt et à l'éthique  
Scott Serson  
Michel Smith  
Paul Thomas

# Table des matières

Résumé .....	3
<b>1 Introduction .....</b>	<b>5</b>
<b>2 Contexte .....</b>	<b>6</b>
<b>3 L'impartialité de la fonction publique :     qu'est-ce que c'est et pourquoi est-ce important .....</b>	<b>8</b>
<b>4 Contexte historique .....</b>	<b>10</b>
<b>5 L'impartialité de nos jours .....</b>	<b>17</b>
<b>6 À quoi ressemble une fonction publique non partisane? .....</b>	<b>22</b>
<b>7 Identité constitutionnelle de la fonction publique? .....</b>	<b>28</b>
<b>8 Protéger l'impartialité de la fonction publique :     rôles et responsabilités .....</b>	<b>33</b>
<b>9 La voie de l'avenir .....</b>	<b>40</b>
<b>Annexe - L'impartialité politique et la     <i>Loi sur l'emploi dans la fonction publique</i> .....</b>	<b>41</b>
<b>Bibliographie .....</b>	<b>43</b>

*Avant 1908, la population canadienne considérait le Service civil comme un organisme partisan. Depuis ce temps et, plus précisément depuis 1918, le Service civil revêt un caractère non partisan. Il est essentiel au succès de l'administration publique que cette réputation et tradition d'impartialité soient maintenues tant aux yeux du public qu'à ceux des fonctionnaires eux-mêmes. Le fonctionnaire de notre temps, nommé en fonction du mérite par une commission indépendante, apparaît bien différent de son prédécesseur nommé par le parti au pouvoir pour le servir. [Traduction]*  
(R. MacGregor Dawson, *The Principle of Official Independence*, 1922, p. 93-94.)

*L'administration fédérale doit, en recrutant ses employés, résoudre un problème qui ne se pose pas aux autres employeurs, en ce sens qu'elle doit résister aux pressions indues. Ces influences peuvent très gravement altérer la qualité de l'administration et l'on reconnaît, d'une façon générale, qu'il faut prendre des mesures spéciales pour les neutraliser.*

*(La Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement, 1962-1963, p. 276)*

## Résumé

La fonction publique fédérale a accueilli un grand nombre de nouveaux fonctionnaires au cours des dernières années. En 2006-2007 seulement, près de 8 000 personnes ont obtenu un emploi pour une période indéterminée à la fonction publique. Avec un nombre aussi considérable de nouveaux employés, il est important de réitérer la vocation traditionnelle d'une fonction publique impartiale pour la maintenir dans les réalités du XXI<sup>e</sup> siècle. En effet, la fonction publique évolue dans un système d'administration publique complexe qui fait de plus en plus l'objet de pressions et d'examen approfondis. En outre, l'interaction entre la fonction publique et le milieu politique est mise en cause dans des reportages grandement médiatisés, les exigences en matière de responsabilisation ne cessent d'augmenter, et la fonction publique est soumise à des examens plus rigoureux et approfondis, notamment de la part des comités parlementaires et des médias. Il n'est donc pas surprenant que les fonctionnaires s'interrogent sur ce qui constitue un comportement responsable et professionnel. Au cours des 10 dernières années, on a mis en œuvre plusieurs réformes pour tenter d'accroître la responsabilisation. C'est pourquoi nous avons aujourd'hui davantage de lois et de codes de conduite qui régissent le comportement tant des représentants élus que des conseillers politiques et des fonctionnaires.

La fonction publique joue un rôle crucial pour ce qui est d'assurer la paix, l'ordre et le bon gouvernement au Canada. Les fonctionnaires accomplissent des tâches très variées pour atteindre cet objectif. Qu'il s'agisse de conseiller les ministres, de gérer efficacement des programmes ou de fournir des services directement aux Canadiens et Canadiennes, tous les fonctionnaires doivent veiller à ce que leurs actes témoignent, dans la réalité comme dans la perception des gens, de l'impartialité de la fonction publique. Afin d'aider les fonctionnaires à tous les niveaux à mieux comprendre l'importance de leur responsabilité à titre d'employés impartiaux, le présent document explique brièvement l'évolution de la fonction publique en tant qu'institution

impartiale, traite des enjeux qui y sont liés et définit les rôles et responsabilités des personnes responsables de la protection de l'organisme nationale du Canada. La Commission de la fonction publique (CFP) présente ce document afin de favoriser la discussion et d'apporter un contexte et des précisions à ces questions.

# 1 Introduction

- 1.1 L'impartialité est une valeur essentielle de la fonction publique. Bien que depuis 1908, les rôles et responsabilités des fonctionnaires reposent sur cette valeur, les examens approfondis et les pressions accrues, visant tant la fonction publique que les fonctionnaires, ont créé une certaine incertitude quant à la définition d'une relation appropriée entre les fonctionnaires et les représentants élus. On a mis en œuvre un certain nombre de codes et de textes législatifs pour tenter de créer des frontières et des paramètres régissant les valeurs et l'éthique des fonctionnaires, mais il s'agit là d'un sujet qui demeure complexe.
- 1.2 En 1996, dans un document intitulé « De solides assises », John Tait a souligné la nécessité d'un dialogue continu sur les valeurs et l'éthique. L'étude en question plaidait pour un leadership aux échelons supérieurs tout en favorisant le dialogue à tous les niveaux de la fonction publique<sup>1</sup>.
- 1.3 La *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (LEFP) de 2003 fait une place très importante aux valeurs que sont le mérite et l'impartialité. Le but explicite des dispositions de cette loi sur les activités politiques est « de reconnaître aux fonctionnaires le droit de se livrer à des activités politiques tout en respectant le principe d'impartialité politique au sein de la fonction publique »<sup>2</sup>. Ainsi, trouver un équilibre entre ces deux préoccupations fondamentales justifie très clairement la tenue d'un dialogue.
- 1.4 Afin d'aider les fonctionnaires à bien comprendre en quoi consistent leurs droits et responsabilités, la CFP a élaboré le présent document à titre de contribution au dialogue sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique. Bien que ce document se limite à l'examen du caractère impartial de la fonction publique, il fournit un historique de l'évolution de la fonction publique impartiale. En outre, ce document suscite une réflexion sur des principes connexes comme l'obligation de loyauté qui exige que les fonctionnaires servent le gouvernement fidèlement, quel que soit le parti au pouvoir. Enfin le document présente un sommaire des rôles et responsabilités liés à la protection de cet élément fondamental de la bureaucratie canadienne.

---

<sup>1</sup> Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique, *De solides assises : Rapport du Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique*, Ottawa, 1996.

<sup>2</sup> Article 112 de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*.

## 2 Contexte

- 2.1 De 2004 à 2007, environ 10 % du personnel permanent de la fonction publique était composé de nouveaux employés nommés pour une période indéterminée (16 210 personnes). Avec un nombre aussi élevé de nouvelles recrues dans la fonction publique, il importe que la tradition et la vocation d'une fonction publique impartiale soient maintenues et comprises dans le contexte du XXI<sup>e</sup> siècle.
- 2.2 L'impartialité est un élément indispensable de la vocation de la fonction publique au sein de l'État canadien. Une fonction publique impartiale permet aux Canadiens et Canadiennes, peu importe leurs opinions politiques, de s'attendre à un traitement équitable et objectif de la part des fonctionnaires. Elle assure aussi en grande partie la stabilité dans un pays où la durée de vie des gouvernements dans un régime parlementaire peut être longue ou courte, puisque d'importants secteurs de la fonction publique ne sont pas remplacés après les élections. Les connaissances et l'expérience des fonctionnaires professionnels sont essentielles au maintien du système démocratique du Canada. Une fonction publique permanente permet d'assurer la succession politique de façon pacifique et ordonnée tout en maintenant la stabilité des opérations et la prestation ininterrompue des services.
- 2.3 La fonction publique canadienne joue un rôle indispensable dans l'application des principes de paix, d'ordre et de bon gouvernement. Bien qu'ayant comme objectif principal et clairement énoncé de conseiller l'État sur la formulation, l'exécution et la mise en œuvre des politiques d'un gouvernement élu, la fonction publique évolue dans un système complexe, et doit concilier la nécessité d'une fonction publique impartiale avec l'obligation de servir le gouvernement de l'heure, polarisé par la politique. Certains dossiers récents, qui ont marqué l'actualité, ont mis en évidence cette complexité.
- 2.4 Divers changements ont donné davantage de visibilité aux fonctionnaires et ont souligné l'importance des comptes que ces derniers doivent rendre en public. Parmi ces changements figurent notamment les demandes de participation directe du public au processus décisionnel de l'État, l'utilisation de l'Internet, une attention accrue accordée aux activités des lobbyistes, le recours accru aux vérificateurs pour examiner les programmes et les activités de l'État, et la tendance croissante des parlementaires à tenir les fonctionnaires responsables de leurs actes. Sous-tendent cette demande de responsabilisation des hypothèses tacites au sujet de la tradition d'une fonction publique impartiale, la complexité du milieu dans lequel les fonctionnaires s'acquittent de leurs fonctions ainsi que les rôles et responsabilités qui doivent être assumés en vue de protéger le principe d'impartialité de la fonction publique. Si le Canada, comme l'affirme le préambule de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, doit « pouvoir compter sur une fonction publique non partisane et axée sur le mérite », il faut accroître les efforts pour éviter la politisation de la fonction publique professionnelle et impartiale<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Le mérite et l'impartialité sont considérés comme des valeurs fondamentales de la fonction publique depuis 1908. La *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (LEFP) précise que toutes les nominations externes et internes à la fonction publique doivent reposer sur le mérite et être exemptes d'influence politique. Le préambule de la LEFP soutient également que les nominations doivent reposer sur les valeurs que sont la justice, l'accessibilité, la transparence et la représentativité.

## Clarification des termes

2.5 Lorsque l'on traite de l'impartialité, les termes sont souvent interchangeables. Pour éviter la confusion, il nous faut clarifier les termes suivants :

- **L'impartialité** reconnaît que, au regard des attentes et des résultats souhaités, diverses possibilités doivent être prises en compte dans le contexte du processus d'élaboration des politiques d'intérêt public. Cette perspective reconnaît que les ministres doivent se fonder sur des conseils éclairés et crédibles portant sur une gamme d'aspects liés à l'intérêt public. L'impartialité reconnaît également que les citoyens et les contribuables ont droit à des services et à des politiques qui privilégient l'intérêt public par rapport aux choix personnels et idéologiques du fonctionnaire. Du point de vue pratique, aux fins de l'impartialité, les fonctionnaires doivent souvent s'abstenir d'exprimer des opinions ou des positions, voire prendre des mesures, qui révèlent un parti pris en faveur ou contre une cause particulière ou d'un mode d'action, y compris la défense des politiques gouvernementales. Lorsqu'ils analysent les diverses options offertes, les fonctionnaires doivent s'appuyer sur les meilleures connaissances disponibles fondées sur des faits, étayer leurs recommandations sur les résultats souhaités et mettre en œuvre des décisions tout à fait légitimes prises par les ministres, conformément à la loi, même si celles-ci diffèrent des avis ou des recommandations formulés. Une fonction publique neutre sur le plan politique appuie le gouvernement, quel que soit le parti choisi par l'électorat.
- Le **favoritisme politique** fait généralement référence à la concession d'avantages et de privilèges en échange d'un appui politique. Même si la personne concernée est compétente et répond aux critères de mérite, le favoritisme politique consiste à accorder des avantages *en échange* d'un appui politique. Ces avantages et privilèges peuvent viser plusieurs choses, dont l'attribution de contrats, des préférences en matière d'attribution de subventions et de contributions, et des nominations à des conseils et à des commissions. Dans le présent document, le favoritisme politique renvoie généralement à l'influence politique qui s'exerce en ce qui a trait à l'embauche et aux promotions dans la fonction publique.
- La **partisanerie** fait référence au fait d'appuyer un parti, une personne ou une cause. Dans le présent document, la partisanerie renvoie généralement à des mesures appuyant des partis politiques ou s'y opposant, ou encore aux partis pris. Bien que la « partisanerie politique » constitue une préoccupation particulière pour la fonction publique, d'autres types de partisanerie ne doivent pas être exclus (p. ex. appui donné à un groupe d'intérêt ou à une cause qui n'est pas liée à un parti politique en particulier).
- Les **activités politiques** sont définies dans la LEFP. En effet, selon la LEFP, les activités politiques englobent toute activité exercée pour soutenir un parti politique, en faire partie ou pour s'y opposer ainsi que toute activité exercée pour soutenir un candidat ou pour s'y opposer, ou le fait d'être candidat à une élection ou de tenter de le devenir. La définition des activités politiques s'applique avant et pendant une période électorale et s'applique aux élections fédérales, provinciales, territoriales et municipales.

- Les **fonctionnaires** sont des personnes employées à tous les niveaux au sein de « l'administration publique centrale » (les ministères et organismes dont le Conseil du Trésor est l'employeur). La définition englobe, sans s'y limiter, les adjoints administratifs, les analystes de politiques, les conseillers en ressources humaines, les analystes de programmes, les scientifiques et les cadres de direction, y compris les sous ministres. La LEFP ne vise pas les membres du personnel des conseils, des organismes et des tribunaux qui ne sont généralement pas considérés comme faisant partie de la fonction publique centrale (p. ex. les sociétés d'État) bien que ces personnes soient parfois considérées comme membres de l'administration publique du Canada.

### 3 L'impartialité de la fonction publique : qu'est ce que c'est et pourquoi est-ce important

- 3.1 La fonction publique fédérale s'appuie sur un siècle de tradition d'impartialité. Bien que cette valeur ait été au cœur du développement de la démocratie canadienne, l'impartialité n'est pas à l'abri des critiques. On lui a attribué la difficulté de régler les situations où des fonctionnaires donnent un faible rendement, situations résultant en grande partie de la sécurité d'emploi accordée à la majorité des fonctionnaires. De plus, on a quelquefois reproché aux fonctions publiques impartiales de ne pas être sensibilisées aux exigences du gouvernement élu. Il existe d'ailleurs un débat à l'échelle internationale en ce qui a trait au degré d'harmonisation devant exister entre les représentants élus et les fonctionnaires impartiaux.
- 3.2 Malgré ces critiques, la mise en œuvre du principe du mérite en 1908 a été considérée comme une étape importante de la démarche visant à éliminer le favoritisme et à établir une fonction publique professionnelle au Canada. Avant cette période, la dotation en personnel dans la fonction publique avait une saveur largement partisane. Résultat : on considérait la fonction publique comme étant inefficace et inefficente du fait que, dans bien des cas, les fonctionnaires ne possédaient pas les qualifications nécessaires pour s'acquitter des fonctions de leurs postes. De plus, on attribuait le gonflement de l'effectif de la fonction publique aux nominations partisans qui y étaient effectuées<sup>4</sup>.
- 3.3 Dans le contexte du régime démocratique canadien d'aujourd'hui, le fait de s'appuyer sur la partisanerie et le favoritisme comme mécanismes principaux de la dotation dans la fonction publique, pourrait donner lieu à diverses situations, notamment :
  - mises à pied en raison d'influence partisane ou, vice-versa, des fonctionnaires cherchant à obtenir des promotions et des affectations au détriment de l'intérêt public et de la qualité de la gestion publique et des conseils (les récompenses et les mesures disciplinaires pourraient également être assujetties à des considérations partisans);

---

<sup>4</sup> J.E. Hodgetts, et coll. *Histoire d'une institution : la Commission de la Fonction publique du Canada, 1908-1967*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 1975, p. 10.

- soupçon constant quant à la légitimité des pratiques d'achat et d'adjudication de contrats;
- périodes de bouleversement et de transition à l'échelle du gouvernement dues au remplacement d'un nombre important de fonctionnaires;
- services au public influencés par des considérations partisans (prestation de services en fonction d'une idéologie politique ou service refusé ou différent selon des antécédents politiques du citoyen);
- absence de prise en compte des qualifications requises aux fins d'embauche mettant en péril l'intégrité d'une fonction publique professionnelle;
- peu de mécanismes de contrôle de sorte que le principe d'une saine gestion des affaires publiques passe après les considérations partisans;
- des élections et, par voie de conséquence, une démocratie fortement influencées par un parti au pouvoir qui peut compter sur l'aide d'une fonction publique partisane pendant les campagnes électorales.

3.4 Par ailleurs, la fonction publique d'aujourd'hui contribue au succès d'un gouvernement démocratique responsable :

- en veillant à ce que les ministres puissent se fonder sur des conseils objectifs et bien étayés pour établir des politiques et des programmes qui répondent aux besoins des Canadiens et Canadiennes;
- en communiquant l'information dont les ministres ont besoin pour s'acquitter de leur obligation de rendre compte au Parlement et à la population canadienne;
- en assurant les services de façon impartiale;
- en assurant une gestion efficace des ressources et des programmes;
- en assurant une transition juridique et constitutionnelle lorsque les processus démocratiques donnent lieu à la mise en place de nouvelles administrations;
- en s'assurant que, lorsque des conseils professionnels sont formulés, les décisions prises conformément à la loi sont exécutées avec compétence et efficacité.

3.5 L'existence d'une fonction publique impartiale suppose qu'un administrateur général et son ministère ou organisme assurent un service peu importe le gouvernement que leur fournit la démocratie. Une fonction publique impartiale signifie que les fonctionnaires relèvent les défis à long terme en recourant à des moyens non partisans pour réaliser des objectifs non partisans, en fournissant des conseils en matière de politiques et en administrant des programmes publics. Cette impartialité fait en sorte que « les gouvernements successifs peuvent être sûrs que la fonction publique leur fournira l'appui dont ils ont besoin pour remplir leurs fonctions et leurs mandats ministériels sans égard aux opinions politiques »<sup>5</sup>. En période électorale, cela signifie que les ressources des ministères et organismes ne sont pas utilisées pour soutenir un programme électoral en particulier.

---

<sup>5</sup> *Pour un gouvernement responsable : Guide du ministre et du secrétaire d'État – 2007, p. v*  
([http://www.pco-bcp.gc.ca/docs/information/Publications/guidemin/ag-gr/2007/accountable-guide2007\\_f.pdf](http://www.pco-bcp.gc.ca/docs/information/Publications/guidemin/ag-gr/2007/accountable-guide2007_f.pdf)).

- 3.6 Une fonction publique impartiale efficace joue un rôle important tant dans le secteur public que dans le secteur privé. Certes, les fonctionnaires professionnels mettent en œuvre des politiques et des programmes qui répondent aux besoins des Canadiens et Canadiennes, mais ils favorisent tous les autres secteurs de l'économie et de la société canadiennes. Dès 1911, le secteur privé a reconnu la nécessité d'une fonction publique efficace et moderne. Au cours de la période électorale de cette année là, un groupe de gens d'affaires importants ont demandé une réforme de la fonction publique et, plus précisément, le renforcement du ministère du Commerce pour soutenir la croissance des activités commerciales<sup>6</sup>.
- 3.7 La fonction publique continue d'être un élément indispensable de la société actuelle. Son apport est mis en valeur dans le *Quinzième rapport au Premier ministre sur la fonction publique du Canada*. Le rapport fait référence à la recherche internationale qui avance : « qu'un bon gouvernement, un gouvernement efficace, est essentiel à la bonne marche de l'économie et de la société ». Le rapport fait également mention d'une étude réalisée par Thomas Friedman, selon laquelle : « l'un des avantages concurrentiels les plus importants et les plus durables dont peut jouir un pays aujourd'hui, c'est une fonction publique efficace, honnête et de taille minimale »<sup>7</sup>.

## 4 Contexte historique

### Rappel historique

- 4.1 Aux premiers jours de la Confédération, favoritisme et administration étaient intimement liés; à preuve, les nominations empreintes de favoritisme étaient admises<sup>8</sup>. Les représentants élus comptaient énormément sur le soutien local et la promesse d'avantages, incluant notamment des postes au sein de ce qu'on appelait alors le service civil, en échange d'un soutien politique contribuant à une victoire électorale. Résultat : la structure gouvernementale réagissait plutôt aux pressions locales et se préoccupait moins des problèmes plus importants à l'échelle du pays<sup>9</sup>.
- 4.2 Plusieurs commissions royales et comités parlementaires ont analysé la fonction publique, ou le service civil d'alors, en vue de résoudre ces problèmes. Les conclusions de ces analyses indiquaient que l'influence politique était une cause importante de l'inefficacité de la fonction publique. Les témoins qui ont comparu devant les commissaires royaux chargés de s'enquérir de certaines matières relatives au service civil du Canada (Commission royale de 1892) ont allégué que des

---

<sup>6</sup> J.E. Hodgetts, et coll. *Histoire d'une institution : la Commission de la Fonction publique du Canada, 1908-1967*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 1975, p. 50.

<sup>7</sup> Citation du Bureau du Conseil privé, *Quinzième rapport au Premier ministre sur la fonction publique du Canada*, p. 4. ([http://www.pco-bcp.gc.ca/index.asp?Language=f&Page=information&Sub=publications&Doc=ar-ra/15 2008/table\\_f.htm](http://www.pco-bcp.gc.ca/index.asp?Language=f&Page=information&Sub=publications&Doc=ar-ra/15%2008/table_f.htm)).

<sup>8</sup> R. Macgregor Dawson, « The Canadian Civil Service » *Canadian Journal Economics and Political Science*, vol. 2, n° 3, août 1936, p. 291.

<sup>9</sup> Aux fins de discussion ultérieure sur l'évolution de la fonction publique et du rôle du favoritisme au tout début de la Confédération, consulter les ouvrages suivants : R. MacGregor Dawson, *The Civil Service of Canada* (London, Oxford University Press, 1929), J.E. Hodgetts, *The Canadian Public Service: A Physiology of Government 1867-1970* (Toronto: University of Toronto Press, 1973); J.E. Hodgetts et al., *The Biography of an Institution: The Civil Service Commission of Canada, 1908-1967* (Montreal: McGill-Queen's University Press, 1972); and David E. Smith, « Patronage in Britain and Canada: An Historical Perspective » *Journal of Canadian Studies*, vol. 22, n° 2 (1987), p. 34-54.

considérations politiques étaient à l'origine de chaque nomination, ou presque, dans la fonction publique. Les témoins attribuaient également à l'influence politique la plupart des problèmes qui se posaient dans la fonction publique, notamment l'incapacité de renvoyer des employés incompetents, la pression exercée pour retenir les travailleurs supplémentaires et le non-respect général des règles interdisant aux fonctionnaires d'exercer une influence politique pour obtenir une promotion<sup>10</sup>.

- 4.3 Ces problèmes n'étaient pas propres à la fonction publique du Canada. Les différentes fonctions publiques de l'empire britannique, dont le Canada était une province, puis ensuite un dominion à cette époque. En 1854, le *Report on the Organisation of the Permanent Civil Service*, appelé le rapport Northcote-Trevelyan, a lancé un avertissement concernant les effets négatifs du favoritisme sur la fonction publique. Le rapport recommandait l'embauche, par voie de concours publics, de même que des nominations et promotions fondées sur le mérite. Le rapport proposait également la mise sur pied d'une commission centrale d'examineurs composée « d'hommes occupant des postes indépendants » [Traduction] qui procéderait aux examens<sup>11</sup>. Ces principes constitueront ultérieurement la base des recommandations de diverses études portant sur la fonction publique canadienne et mettront en place les fondements du système actuel.

### *Loi modifiée de 1908 sur le service civil*

- 4.4 En 1908, une commission royale qui s'est penchée sur la *Loi sur le service civil* de 1892 a soulevé la question de la prédominance de l'influence politique. La Commission a mentionné le fait que des politiciens faisaient pression sur les ministères pour qu'ils embauchent temporairement des personnes qui ne remplissaient pas les conditions d'admission de la fonction publique. La Commission a conclu que « tous les ministères de la fonction publique pratiquaient plus ou moins le favoritisme. Les fonctionnaires qui ont témoigné devant les commissaires étaient unanimes pour dire que le mal du favoritisme était la calamité de la fonction publique »<sup>12</sup>. [Traduction]
- 4.5 Les conclusions de la Commission royale ont mené à l'adoption de la *Loi modifiée de 1908 sur le service civil*, où le principe d'une fonction publique impartiale fit son apparition dans les textes de loi. La *Loi* visait en partie à réduire l'influence politique dans l'embauche au sein de la fonction publique. Aux termes de cette loi, une commission du service civil permanente a été créée pour entreprendre des enquêtes sur le fonctionnement de la *Loi sur le service civil* et faire rapport à ce sujet, pour exercer une supervision sur l'embauche et l'avancement, et pour émettre des certificats de qualification aux candidats choisis. Même si ces mesures apportaient un changement important dans la façon dont les processus de nomination et de promotion étaient menés, leur effet était limité. La *Loi* s'appliquait seulement au Service intérieur (Ottawa), les postes à l'extérieur de la région de la capitale nationale (ou ceux du « Service extérieur »), qui représentaient la majeure partie de la fonction publique, n'ayant pas été touchés par ce changement<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> R. MacGregor Dawson, *The Civil Service of Canada*, London, Oxford University Press, 1929, 63.

<sup>11</sup> Stafford H. Northcote and C.E. Trevelyan, *Report on the Organization of the Permanent Civil Service*, London, 1854.

<sup>12</sup> Royal Commission to Enquire into and Report on the Operation of the Civil Service Act and Kindred Legislation, 1908 – *Report of the Commissioners*, p.13.

<sup>13</sup> J.E. Hodgetts, *The Canadian Public Service: A Physiology of Government 1867-1970*, Toronto, University of Toronto Press, 1973, p. 266.

- 4.6 Même si les observateurs ont fait valoir par la suite que les modifications de la loi de 1908 n'avaient pas une grande incidence sur la prévention des nominations faites par favoritisme, le contexte dans lequel les modifications ont été apportées est important. En 1907, la même année pendant laquelle le gouvernement de Sir Wilfrid Laurier nomma une commission royale chargée d'enquêter sur les rouages de la fonction publique, le Parti conservateur ajouta à son programme la promesse d'extirper le favoritisme de la fonction publique. Il s'agissait de la « première fois dans l'histoire du Canada qu'un parti mettait la réforme de la Fonction publique sur le même pied que ses déclarations touchant sa ligne de conduite »<sup>14</sup>.

### *La Loi sur le service civil de 1918*

- 4.7 D'autres efforts en vue d'amorcer une réforme ont été accomplis en 1917, lorsque le gouvernement d'union, coalition formée des Libéraux et des Conservateurs proconscription, a été mis sur pied par le premier ministre Robert Borden. Pendant la campagne électorale en décembre de cette année, le deuxième point du « manifeste » électoral de Borden – le deuxième en importance après l'issue victorieuse de la guerre – était la réforme du service civil<sup>15</sup>. L'engagement du premier ministre incluait l'application du principe de la *Loi modifiée de 1908 sur le service civil* au Service extérieur et l'abolition du favoritisme, de manière à ce que l'on fasse des nominations au sein de la fonction publique en se fondant uniquement sur le mérite. Selon J. E. Hodgetts, ce qui a motivé Borden à faire des changements « découlait sans aucun doute... de l'énorme difficulté de gérer le favoritisme par l'appareil des deux partis qui étaient historiquement des ennemis jurés »<sup>16</sup>. [Traduction]
- 4.8 Conformément à sa promesse électorale, le gouvernement Borden a déposé un projet de loi pour réformer la fonction publique. La *Loi sur le service civil* de 1918 a conféré à la Commission du service civil le pouvoir touchant différents aspects des ressources humaines tels que le recrutement, l'organisation, la classification, l'avancement et les mutations. Les dispositions de la loi de 1918 ont permis de faire des progrès considérables en éliminant l'influence politique de l'embauche au sein de la fonction publique. R. MacGregor Dawson a écrit en 1929 que le favoritisme ne s'est jamais remis du coup que lui porté la loi de 1918. Jusqu'alors, le favoritisme avait été la « règle acceptée de tous les gouvernements » et à présent « c'était l'exception »<sup>17</sup>. [Traduction]
- 4.9 D'autres observateurs sont venus appuyer ce point de vue. Selon le *Rapport du Comité spécial sur la gestion du personnel et le principe du mérite* (le Comité d'Avignon), publié en 1979, vers la fin des années 1930, la Commission du service civil était parvenue en grande partie à éliminer le favoritisme politique à la fonction publique<sup>18</sup>. Même si de nombreuses études ont continué

---

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 19.

<sup>15</sup> Commission du service civil du Canada, *Dixième rapport annuel de la Commission du service civil du Canada pour l'année finissant le 31 août 1918*, Ottawa, J. de Labroquerie Taché, 1919, p. 9.

<sup>16</sup> J.E. Hodgetts, *The Canadian Public Service: A Physiology of Government 1867-1970*, Toronto, University of Toronto Press, 1973, p. 266.

<sup>17</sup> R. MacGregor Dawson, *The Civil Service of Canada*, London, Oxford University Press, 1929, p. 92.

<sup>18</sup> *Comité spécial sur la gestion du personnel et le principe du mérite* (le Comité d'Avignon), 1979, p.16. En décembre 1977, le gouvernement a nommé le Comité d'Avignon, composé d'un président, d'un représentant de l'État et d'un représentant choisi par les syndicats, pour examiner les processus de dotation, de nomination et de formation au sein de la fonction publique, et formuler des recommandations à cet égard.

d'examiner des façons d'améliorer l'efficacité ou l'efficacité de la fonction publique, le favoritisme et l'influence politiques n'étaient plus la pr eoccupation principale. La résolution de ces questions était considérée comme faisant partie du mandat de la Commission de la fonction publique.

## Activités politiques des fonctionnaires au début du XX<sup>e</sup> siècle « Lois draconiennes et citoyens démunis »<sup>19</sup>

- 4.10 Limiter l'influence politique dans les processus d'embauche et de promotion des fonctionnaires n'a pas été la seule mesure qui a permis de bâtir une fonction publique impartiale. Il était également essentiel de contrôler le degré de participation des fonctionnaires aux activités politiques. Les lois de 1908 et de 1918 limitaient les activités politiques auxquelles pouvaient participer les fonctionnaires.

### *Règles établies en vertu des lois de 1908 et de 1918 :*

#### *La stérilisation politique des fonctionnaires fédéraux du Canada*<sup>20</sup> [Traduction]

- 4.11 L'article 43 de la *Loi modifiée de 1908 sur le service civil* interdisait aux fonctionnaires de participer à un « travail partisan » lié aux élections provinciales ou celles du Dominion. La *Loi* affirmait, cependant, qu'aucun fonctionnaire ne devait être privé du droit de vote. (Le droit de vote a été retiré à certains fonctionnaires de la province du Canada en 1844 jusqu'à peu après la Confédération en 1874)<sup>21</sup>. La loi de 1918 a repris ces dispositions et a aussi interdit aux fonctionnaires de faire une contribution en argent à un parti, de recevoir de l'argent de celui-ci ou de se livrer à toute autre activité financière pour celui-ci, sous peine de congédiement.
- 4.12 Ni l'une ni l'autre loi ne définissait ce qu'était le travail partisan, ce qui laissait peu d'encadrement juridique sur la manière de déterminer si un fonctionnaire avait violé les lois. Dans l'ouvrage *Canadian Public Service, 1867-1970*, J.E. Hodgetts explique que, à compter des années 1920 jusqu'aux années 1960, un fonctionnaire pouvait être congédié automatiquement si un député prenait la parole en Chambre des communes pour signaler qu'il savait que la personne participait à des activités politiques<sup>22</sup>. Selon le professeur Hodgetts, « le statut et les droits des fonctionnaires languissent dans une zone d'ombre non protégée jusqu'en 1967 » [Traduction], année pendant laquelle a été apportée la principale modification à la loi relative à la fonction publique<sup>23</sup>.

---

<sup>19</sup> J.E. Hodgetts, *The Canadian Public Service: A Physiology of Government 1867-1970*, Toronto, University of Toronto Press, 1973, p. 316.

<sup>20</sup> Kenneth Kernaghan, « Politics, policy and public servants: political neutrality revisited », *Canadian Public Administration*, vol. 19, 1976, p. 446.

<sup>21</sup> J.E. Hodgetts, *The Canadian Public Service: A Physiology of Government 1867-1970*, Toronto, University of Toronto Press, 1973, 314. Hodgetts fait remarquer que le personnel de Douanes et Accise avait perdu le droit de vote en 1844, la majorité des travailleurs des Postes, en 1851, et les agents des terres publiques en 1855. Il indique également que les fonctionnaires du nouveau Dominion ont perdu leur droit de vote jusqu'en 1874.

<sup>22</sup> J.E. Hodgetts, *The Canadian Public Service: A Physiology of Government 1867-1970*, Toronto, University of Toronto Press, 1973, p. 316-317.

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 317.

## *La Loi sur l'emploi dans la fonction publique (1967)*

- 4.13 En 1967, toute une nouvelle législation a été adoptée pour moderniser les règles auxquelles est assujettie la fonction publique. La *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (LEFP) entendait par activités politiques le fait de travailler pour ou contre un candidat ou encore, au nom d'un candidat ou d'un parti politique dans le cadre d'élections fédérales, provinciales ou territoriales, ou encore de travailler pour le compte d'un candidat ou d'un parti politique et de se porter candidat à une élection. À l'instar des lois antérieures, la loi de 1967 interdisait aux fonctionnaires de participer à des activités politiques, mais elle précisait que les fonctionnaires n'enfreignaient pas la loi en assistant à une réunion politique ou en contribuant financièrement à la caisse d'un candidat ou encore, d'un parti politique. Il était toujours interdit aux administrateurs généraux de s'adonner à des activités en dehors de la participation au vote.
- 4.14 Contrairement à la loi de 1918, la LEFP (1967) attribuait clairement à la récemment rebaptisée Commission de la fonction publique (CFP) la responsabilité d'établir un comité pour faire enquête sur des allégations d'activités politiques qui, si elles étaient fondées, pouvaient conduire au congédiement du fonctionnaire. Ces allégations ne pouvaient être faites que par une personne présentant ou ayant présenté sa candidature à une élection.
- 4.15 La loi de 1967 a accru le mandat de la CFP. Aux termes de la loi, la CFP avait dorénavant la responsabilité d'accorder les congés non payés aux fonctionnaires désireux de présenter leur candidature à une élection fédérale, provinciale ou territoriale. Un fonctionnaire pouvait être candidat à une élection si la CFP estimait que la candidature de celui-ci ne nuirait pas à son efficacité pour la fonction publique. Les fonctionnaires devaient être en congé non payé à partir du moment où l'autorisation était accordée jusqu'à l'élection ou jusqu'à ce que la personne cesse d'être candidate. Si elle était élue, la personne cessait d'être fonctionnaire.

## *L'impartialité politique : 1967-2003*

- 4.16 En 1967, près d'une cinquantaine d'années s'étaient écoulées depuis que la loi de 1918 avait porté un coup au favoritisme politique. Les nominations à la fonction publique se faisaient depuis longtemps en fonction du mérite et non en fonction de la persuasion politique. Les fonctionnaires n'avaient plus à appuyer un parti politique pour conserver leur poste après une élection. En fait, les employés risquaient d'être congédiés s'ils participaient à des activités politiques. Bref, avec la nouvelle génération de fonctionnaires, la fonction publique était bien imprégnée de la culture de l'impartialité.
- 4.17 Les éléments d'information qui étayaient cette affirmation se trouvent dans les rapports de la Commission du service civil. Au cours des décennies suivant 1918, il n'est pas fait mention, en règle générale, dans les rapports annuels de la Commission, de l'exercice d'une influence politique à l'égard des nominations. Le rapport du Comité d'Avignon, publié en 1979, fait également état de la confiance que l'on témoignait envers le système du mérite et de la nature impartiale de la fonction publique. Dans son rapport, le Comité affirme qu'« il n'est

guère concevable que le favoritisme politique [comme base de l'embauche] revienne jamais en scène ». Le Comité attribue en grande partie l'élimination du favoritisme à « des mécanismes de protection efficaces et la participation de la CFP à titre d'organisme indépendant »<sup>24</sup>. [Traduction] Même si le Comité remarque que la menace d'une réapparition du favoritisme politique était faible, il admet aussi qu'il est toujours nécessaire d'avoir une loi pour renforcer le principe du mérite, et pour que la CFP continue de protéger ce principe<sup>25</sup>.

- 4.18 Le Comité d'Avignon fait valoir également que le droit d'un fonctionnaire de participer à des activités politiques devrait être élargi au delà des limites énoncées dans la loi de 1967. Bien qu'il soit en faveur de droits accrus, le Comité reconnaît que certaines circonstances exceptionnelles justifient la limitation de ces droits, lorsque les intérêts partisans peuvent nuire ou porter atteinte à l'efficacité de l'employé en tant que fonctionnaire<sup>26</sup>.
- 4.19 Bien qu'elle n'ait pas été adoptée, la recommandation du Comité selon laquelle les fonctionnaires ont le droit de participer au processus politique n'était pas une idée radicale. Elle reflétait plutôt l'atmosphère de l'époque. Les années 1960, 1970 et 1980 témoignent d'une tendance favorisant une augmentation des droits des citoyens. Au Canada, la défense des droits s'est concrétisée entre autres, par l'adoption de la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, par l'importance accordée à l'égalité des femmes, des minorités visibles, des personnes handicapées et des Premières nations, et par l'adoption de la *Charte canadienne des droits et libertés* (la Charte).

### *Les tribunaux et les droits politiques des fonctionnaires*

#### *Fraser c. C.R.T.F.P.* [1985] 2 R.C.S. 455

- 4.20 L'arrêt *Fraser* ne traitait pas précisément de l'activité politique. La Cour examinait plutôt comment l'obligation de loyauté des fonctionnaires appuie le principe d'une fonction publique impartiale. L'affaire *Fraser* concernait un fonctionnaire, Neil Fraser, qui, à maintes reprises, avait critiqué ouvertement la décision du gouvernement du Canada de remplacer le système de mesure impériale par le système métrique. Il a également critiqué l'intention du gouvernement de mettre en place la Charte. Après de nombreux avertissements et l'application de mesures disciplinaires, M. Fraser a été renvoyé de son emploi de fonctionnaire.
- 4.21 Le tribunal a jugé que les critiques de M. Fraser constituaient un manquement à l'obligation de loyauté que doivent honorer les fonctionnaires envers le gouvernement du Canada. La Cour a affirmé que « les fonctionnaires jouissent d'une certaine liberté de parole en ce qui a trait aux questions d'intérêt public. Une interdiction absolue ne serait compatible ni avec les principes bien ancrés qui permettent une discussion libre et franche dans une société démocratique, ni avec la taille de la fonction publique, ni avec le simple bon sens. Toutefois, la liberté de parole ou d'expression d'un fonctionnaire n'est pas une valeur absolue et inconditionnelle ».

---

<sup>24</sup> Comité spécial sur la gestion du personnel et le principe du mérite (le Comité d'Avignon), 1979, p. 80.

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 80 et 93.

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 171.

4.22 La décision rendue dans l'arrêt *Fraser* est importante parce qu'elle a permis de clarifier le fait que les fonctionnaires devaient être loyaux envers le gouvernement du Canada et non envers le parti politique qui est au pouvoir à un moment donné. La Cour a fait observer que cette loyauté était essentielle à l'impartialité réelle et apparente de la fonction publique, et qu'elle tient de la tradition d'une fonction publique qui met l'accent sur les caractéristiques d'impartialité, de neutralité, d'équité et d'intégrité.

***Osborne c. Canada (Conseil du Trésor)*, [1991] 2 R.C.S. 69**

4.23 En 1991, la décision rendue par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Osborne c. Canada* changera réellement la situation en ce qui concerne les fonctionnaires qui ont l'intention de participer à des activités politiques.

4.24 Dans l'affaire *Osborne*, plusieurs fonctionnaires ont contesté l'interdiction de participer à des activités politiques en faisant valoir que cela violait leur liberté d'expression et d'association au sens de la Charte. La majorité des juges de la Cour suprême ont soutenu que l'interdiction de participer à des activités politiques n'était pas une limite raisonnable (au sens de l'article premier de la Charte) à la liberté d'expression. La Cour a reconnu l'importance de maintenir la neutralité de la fonction publique, mais a expliqué qu'il résultait des termes généraux et de la large portée de la LEFP que les restrictions s'appliquaient à « un grand nombre de fonctionnaires qui, dans une fonction publique moderne, n'ont absolument rien à voir avec l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire susceptible d'être influencé de quelque manière par des considérations d'ordre politique ». La Cour a en outre affirmé que l'impartialité et l'apparence d'impartialité ne sont pas uniformes à tous les échelons de la fonction publique, puis que la *Loi* avait « une portée excessive et, dans beaucoup de ses applications, dépasse ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif d'une fonction publique impartiale et loyale ». La Cour a invalidé les dispositions régissant les activités politiques des fonctionnaires, à l'exception de celles relatives à une demande de congé en vue de se porter candidat et de celles s'appliquant aux administrateurs généraux<sup>27</sup>.

4.25 La décision *Osborne* reconnaissait l'importance à la fois de la neutralité politique de la fonction publique et du droit qu'ont les fonctionnaires de se livrer à des activités politiques. La Cour a soutenu que l'interdiction de participer à des activités politiques ne doit pas être absolue et doit tenir compte de la nature du travail exercé, du rôle de l'employé, du rang ou de l'importance du fonctionnaire dans la hiérarchie de la fonction publique ainsi que de la visibilité ou de la nature de l'activité politique. Cependant, la Cour a fait une distinction entre les fonctionnaires ordinaires et les administrateurs généraux en maintenant les règles qui s'appliquaient à ces derniers.

4.26 La décision a laissé à la fonction publique un vide législatif, que le Parlement n'a comblé qu'en 2003. Entre temps, même si les dispositions relatives aux activités politiques ne s'appliquaient plus, les fonctionnaires continuaient d'être liés par leur obligation de loyauté, et leurs responsabilités envers une fonction publique impartiale. Une déclaration émise en 1991 par la CFP rappelait au personnel ces obligations.

---

<sup>27</sup> Plus précisément, la Cour a invalidé les alinéas 33(1)a) et 33(1)b) de la LEFP.

## 5 L'impartialité de nos jours

### La Loi sur l'emploi dans la fonction publique depuis 2005

- 5.1 En 2003, le Parlement a adopté le projet de loi C-25, la *Loi sur la modernisation de la fonction publique*, qui remaniait la gestion des ressources humaines au sein de la fonction publique. Le projet de loi contenait une nouvelle *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* qui est entrée en vigueur le 31 décembre 2005. La *Loi* fait ressortir l'importance d'une fonction publique fondée sur le mérite et d'une fonction publique impartiale, une référence illustrée à ces deux principes figurant dans le préambule. L'importance de l'impartialité est en outre présentée dans la structure des pouvoirs concernant la protection de l'impartialité politique. Bien que la LEFP encourage la délégation des responsabilités en matière de ressources humaines dans la fonction publique, elle interdit la délégation des responsabilités interdisant l'influence politique au moment de l'embauche et entourant les activités politiques des fonctionnaires. Dans ces domaines, la CFP a compétence exclusive.
- 5.2 La LEFP contient également les règles auxquelles sont assujetties les activités politiques des fonctionnaires. Les nouvelles dispositions, conformément à la décision *Osborne*, évaluent l'importance d'une fonction publique impartiale par rapport au droit des fonctionnaires de se livrer à des activités politiques. Aux termes de la *Loi*, les fonctionnaires peuvent se livrer à des activités politiques, « sauf si celles-ci portent ou semblent porter atteinte à leur capacité d'exercer leurs fonctions de façon politiquement impartiale ». La *Loi* a modifié également les règles concernant les demandes de permission des fonctionnaires désireux de présenter leur candidature. Outre le pouvoir d'accorder des permissions et des congés non payés, la CFP dispose d'une certaine marge de manœuvre pour déterminer quand le congé d'un fonctionnaire doit commencer. (Pour en savoir davantage au sujet de la *Loi*, consultez l'annexe).
- 5.3 La LEFP reconnaît la situation particulière des administrateurs généraux qui y sont assujettis. Dans la décision *Osborne* de 1991, la Cour suprême a reconnu la différence entre les administrateurs généraux et les autres fonctionnaires en confirmant la légalité des dispositions de la LEFP pour les administrateurs généraux en ce qui concerne les activités politiques. (Inversement, comme il est indiqué plus haut, la Cour a invalidé les dispositions régissant les activités politiques des fonctionnaires, à l'exception de celles relatives à une demande de congé en vue de se porter candidat). De même, selon la LEFP entrée en vigueur en 2005, les administrateurs généraux ne peuvent se livrer à aucune activité politique à l'exception du vote. Une nouvelle disposition, l'article 127.1, qui a été ajoutée en vertu de la *Loi fédérale sur la responsabilité*, précise que les personnes nommées par le gouverneur en conseil, conformément à cet article (sous-ministres, administrateurs généraux, sous-ministres délégués, administrateurs généraux délégués et les personnes occupant un poste équivalent, et les conseillers spéciaux d'un ministre), sont assujetties aux dispositions de la LEFP portant sur les activités politiques. Les administrateurs généraux nommés en vertu de l'article 127.1, comme ceux qui sont nommés au titre des lois ministérielles,

peuvent uniquement voter, et les autres personnes nommées en vertu de cet article sont considérées comme des fonctionnaires aux fins de la partie 7<sup>28</sup>. Pour ce qui est des administrateurs généraux, des administrateurs généraux délégués et des autres premiers dirigeants qui ne sont pas assujettis à la LEFP, le premier ministre a publié en 2007 des lignes directrices particulières pour régir leurs activités politiques, imposant « une interdiction similaire » liée à toute autre activité que le vote.

### *Principes connexes*

- 5.4 Outre les fondements énoncés dans la LEFP, d'autres principes appuient l'impartialité de la fonction publique. Comme l'ont indiqué les tribunaux, l'obligation de loyauté est un élément important de l'impartialité de la fonction publique. Les fonctionnaires doivent comprendre de quelle manière leur obligation de loyauté est liée à l'impartialité. Ils doivent également reconnaître que divers éléments composent une fonction publique impartiale. Ces éléments, qui sont interdépendants, déterminent des facteurs tels que les activités de la fonction publique ainsi que la relation entre les fonctionnaires et les représentants élus. Enfin, les différents rôles et responsabilités des administrateurs généraux, des fonctionnaires, de la CFP et des politiciens quant à la protection de l'impartialité doivent être clairs.

### *Une fonction publique loyale et impartiale : une exigence juridique*

- 5.5 L'obligation de loyauté exige que les fonctionnaires servent le gouvernement avec loyauté, quel que soit le parti au pouvoir. Lorsqu'il s'agit d'élaborer les politiques et les programmes, les fonctionnaires doivent faire passer la volonté du gouvernement avant leurs opinions personnelles. Comme l'indique la Cour dans l'arrêt *Fraser* : « L'intérêt public dans cette impartialité, réelle et apparente, exige la loyauté du fonctionnaire à l'égard du gouvernement du Canada, par opposition au parti politique au pouvoir ».
- 5.6 L'obligation de loyauté n'est pas propre à la fonction publique. En common law, les employés d'une organisation publique ou privée sont tenus de servir leur employeur en toute bonne foi et avec fidélité, et ils ne doivent pas délibérément faire quelque chose qui risque de nuire aux activités de l'organisation. L'obligation de loyauté inclut l'obligation de ne pas agir de manière à entacher la réputation de l'employeur, de ne pas se trouver en situation de conflit d'intérêts ni de divulguer des renseignements confidentiels. Les employés contreviennent à leur obligation de loyauté s'ils font des critiques en public, ou s'ils agissent d'une manière qui nuit aux intérêts commerciaux légitimes de leur employeur. Le *Code civil du Québec* traite également de ce type d'obligation<sup>29</sup>.
- 5.7 Les tribunaux se sont penchés sur les notions d'obligation de loyauté et d'impartialité de la fonction publique. Dans l'arrêt *Fraser*, la Cour suprême a confirmé que les fonctionnaires doivent être loyaux envers le gouvernement de l'époque et liés à l'obligation de loyauté ainsi qu'aux caractéristiques d'impartialité et de neutralité.

---

<sup>28</sup> Pour en savoir davantage sur l'orientation du premier ministre en ce qui concerne les administrateurs généraux et les autres personnes nommées par le gouverneur en conseil, voir l'annexe H, « Les lignes directrices régissant les activités politiques des titulaires de charge publique » intégrée au document *Pour un gouvernement responsable : Guide du ministre et du secrétaire d'État 2007*, p. 73 [http://www.pco-bcp.gc.ca/docs/information/Publications/guidemin/ag-gr/2007/accountable-guide2007\\_f.pdf](http://www.pco-bcp.gc.ca/docs/information/Publications/guidemin/ag-gr/2007/accountable-guide2007_f.pdf).

<sup>29</sup> Services juridiques de la CFP, *Duty of Loyalty and the Public Service Commission's Mandate*, février 2008.

- 5.8 Le lien entre la neutralité politique et l'obligation de loyauté a été analysé encore une fois dans l'affaire *Haydon c. Canada (Conseil du Trésor)* 2004 CF 749. Il s'agissait d'une scientifique de Santé Canada qui s'est prononcée contre une décision du gouvernement du Canada d'interdire l'importation de bœuf brésilien. M<sup>me</sup> Haydon a déclaré à un journaliste du *Globe and Mail* qu'il n'y avait pas de différence, au point de vue du risque, entre le bœuf brésilien et le bœuf canadien. Elle a également affirmé que l'interdiction « pour le gouvernement du Canada, c'[était] plus une manœuvre politique qu'une intervention en matière de santé ». [Traduction] La Cour a trouvé nombre de facteurs démontrant que M<sup>me</sup> Haydon avait violé son obligation de loyauté envers le gouvernement. À titre d'exemple, elle n'avait pas vérifié les faits ou soulevé ses préoccupations à l'interne avant de parler aux journalistes. En outre, étant donné que M<sup>me</sup> Hayon était une scientifique, ses propos ont eu beaucoup de poids et « ont eu une incidence défavorable sur les activités du gouvernement du Canada. » La Cour a expliqué que « l'obligation de loyauté qui incombe aux fonctionnaires vise à promouvoir une fonction publique impartiale et efficace, ce qui est essentiel au fonctionnement d'une société démocratique ».
- 5.9 En plus d'être reconnue par les tribunaux, l'obligation de loyauté fait partie des conditions d'emploi. Depuis 2003, le *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique* (le Code) exige, entre autres obligations, que les fonctionnaires mettent en œuvre « avec loyauté les décisions des ministres qui ont été prises conformément à la loi » et qu'ils « doivent exercer leurs fonctions officielles et organiser leurs affaires personnelles de façon à préserver et à accroître la confiance du public à l'égard de l'intégrité, de l'objectivité et de l'impartialité du gouvernement »<sup>30</sup>. Au moment de leur entrée dans la fonction publique, les personnes se voient remettre des exemplaires du Code et sont informées du fait que le non-respect de celui-ci peut entraîner leur congédiement<sup>31</sup>.

### *Une fonction publique réceptive et loyale*

- 5.10 Une partie de la notion de loyauté de la fonction publique consiste à répondre aux besoins du gouvernement de l'époque. Comme l'exige le Code, les fonctionnaires doivent mettre en œuvre avec loyauté les décisions des ministres qui ont été prises conformément à la loi. Cette notion signifie que les fonctionnaires mettent en application les décisions et mettent en œuvre les programmes quelle que soit la philosophie du parti au pouvoir et quelles que soient leurs opinions personnelles.
- 5.11 Bien que les fonctionnaires soient tenus de mettre en œuvre les décisions ministérielles, ils n'ont pas à exécuter des décisions illégales ou contraires à l'éthique<sup>32</sup>. Les tribunaux accordent et établissent certaines exceptions à l'obligation de loyauté des fonctionnaires. Ces exceptions peuvent inclure les critiques formulées par un fonctionnaire si le gouvernement accomplit des actes illégaux ou si les politiques du gouvernement mettent en danger la vie, la santé ou la sécurité des Canadiens ou Canadiennes. Les tribunaux ont énoncé ces exceptions, mais n'ont

---

<sup>30</sup> *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique*, Ottawa, Agence de la fonction publique du Canada, 2007, p. 7 et 9.

<sup>31</sup> En vertu de l'article 54 de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, lorsqu'elle joint les rangs de la fonction publique, une personne doit prêter serment ou souscrire à l'affirmation solennelle de remplir fidèlement et honnêtement les fonctions de son emploi et de ne rien révéler de ce qui serait parvenu à sa connaissance en conséquence de cet emploi.

<sup>32</sup> Aux fins de discussion ultérieure, consulter l'article de Pierre Bernier, « Obéir, oui, tant que ce n'est pas illégal! : en marge du Rapport Gomery, l'obéissance des fonctionnaires » *Le Soleil*, 27 octobre 2005, A17.

pas précisé la façon de les mettre en pratique. Dans l'arrêt *Haydon*, le tribunal a statué que ces exceptions visent à faire en sorte que « l'obligation de loyauté porte le moins possible atteinte à la liberté d'expression, afin d'atteindre l'objectif d'une fonction publique impartiale et efficace »<sup>33</sup>.

- 5.12 Lorsqu'il s'agit de fournir des conseils ou des recommandations, la capacité à répondre aux besoins suppose notamment qu'il faut être attentif au programme politique du gouvernement. Toutefois, cela ne signifie pas que les fonctionnaires doivent tenir compte uniquement de la perspective gouvernementale. Bien qu'il soit essentiel que la fonction publique connaisse l'orientation politique du gouvernement, les fonctionnaires doivent donner des conseils objectifs, y compris ceux que le ministre peut ne pas vouloir entendre. Des conseils crédibles, francs et honnêtes « doivent être tempérés par une capacité à répondre de façon appropriée aux orientations établies par le gouvernement élu » [Traduction], étant donné que c'est le gouvernement et non la fonction publique qui devra faire face à l'électorat<sup>34</sup>.
- 5.13 Bien que les fonctionnaires doivent être sensibilisés aux considérations partisans, ils ne sont pas tenus d'appuyer ou de débattre activement les décisions en matière de politiques. S'ils doivent justifier une politique, les fonctionnaires n'ont pas à intervenir en faveur ou contre une politique en particulier. Leur rôle consiste à fournir des renseignements sur les politiques alors que celui des ministres consiste à défendre ces politiques devant le Parlement et à assumer la responsabilité de régler les questions de nature partisane<sup>35</sup>.
- 5.14 Les fonctionnaires risquent de « répondre au-delà » (politisation) si, en voulant mettre en application une décision d'un ministre (ou en voulant obstruer), ils excèdent leurs attributions légales, s'ils manquent à leur devoir d'agir de façon juste et objective, ou s'ils enfreignent les conventions politiques. La question de l'équilibre à atteindre entre la loyauté et la capacité de répondre aux besoins fait l'objet d'un débat au Canada et à l'étranger<sup>36</sup>. Plus particulièrement, on y aborde des questions concernant la gestion appropriée de la relation entre les représentants élus et la fonction publique, et l'on s'interroge sur les incidences qu'aurait, sur la fonction publique, le fait de ne pas maintenir un tel équilibre.

---

<sup>33</sup> Décision *Haydon c. Canada*.

<sup>34</sup> Peter Shergold, Secrétaire du ministère du premier ministre et du Cabinet, *What Really Happens in the Australian Public Service: An Alternative View in The Australian Journal of Public Administration*, vol. 66, n° 3, p. 369.

<sup>35</sup> Bureau du Conseil privé, *Guide du sous-ministre*  
[http://www.pco-bcp.gc.ca/index.asp?lang=eng&page=information&sub=publications&doc=gdm-gsm/gdm-gsm\\_doc\\_e.htm#TOC2\\_6](http://www.pco-bcp.gc.ca/index.asp?lang=eng&page=information&sub=publications&doc=gdm-gsm/gdm-gsm_doc_e.htm#TOC2_6).

<sup>36</sup> Voir, par exemple, Paul Thomas, "Political-Administrative Interface in Canada's Public Sector" dans *Optimum Online: Journal of Public Sector Management*, vol. 38, n° 2, mai 2008.

## *Loyauté : une obligation paradoxale*

- 5.15 Les principes d'impartialité et de loyauté sont des outils importants en matière de protection du processus démocratique. Les fonctionnaires doivent répondre aux besoins et aux directives de leurs maîtres politiques qui ont été élus démocratiquement. En apparence, cependant, l'obligation de loyauté peut sembler contredire l'obligation qu'a un fonctionnaire d'agir de façon impartiale. Les fonctionnaires sont censés être loyaux, de façon impartiale, envers un organisme employant des représentants élus. Les tribunaux ont précisé qu'un fonctionnaire doit être loyal envers le gouvernement du Canada et non envers le parti au pouvoir. Qu'est-ce que cela signifie exactement<sup>36</sup>?
- 5.16 Au Canada, le pouvoir exécutif « émane de la Couronne »<sup>37</sup>. [Traduction] L'article 9 de la *Loi constitutionnelle de 1867* attribue à la Reine « le gouvernement et le pouvoir exécutifs du Canada ». Les articles 11 et 12 et les conventions du gouvernement au Canada prévoient les pouvoirs, attributions et fonctions qui doivent être exercés par le gouverneur général sur recommandation des ministres (selon le texte de la *Loi*, les membres du Conseil privé de la Reine pour le Canada)<sup>38</sup>.
- 5.17 En pratique, le gouverneur général doit suivre les conseils qui lui sont donnés légalement et officiellement par les ministres, et les fonctionnaires sont tenus de mettre en application les décisions prises légalement et de respecter les pouvoirs officiels des ministres. Ils ne sont pas tenus, cependant, d'appuyer les objectifs politiques extérieurs à ce cadre. En fait, s'ils le font, ils risquent de faire l'objet d'allégations d'activités politiques irrégulières.
- 5.18 Les fonctionnaires doivent être loyaux envers le gouvernement du Canada qui est en fait la Couronne conseillée par le ministère responsable au pouvoir. Les acteurs politiques jouent le rôle de l'entité constitutionnelle du Conseil privé de la Reine pour le Canada qui conseille la Couronne tant que le suffrage de l'électorat et la confiance de la Chambre des communes le permettent. Le gouvernement du Canada survit aux administrations formées ou maintenues à la suite des élections au Canada. Il y a essentiellement une différence entre le « Gouvernement du Canada », figurant en majuscules sur les sites Web et les en-têtes de lettre, et le gouvernement élu, soit le parti au pouvoir. Dans le premier cas, il s'agit d'une entité juridique et constitutionnelle et dans l'autre, d'une entité politique. Ce qui est paradoxal, c'est que les fonctionnaires doivent être impartiaux tout en demeurant loyaux envers une entité juridique dont les pouvoirs sont exercés par une entité politique.

---

<sup>37</sup> David E. Smith, *The Invisible Crown: The First principle of Canada Government*, Toronto, University of Toronto Press, 1995, p. 86.

<sup>38</sup> Pour en savoir plus sur le Cabinet et le Conseil privé, consultez l'ouvrage de Peter Hogg : *Constitutional Law of Canada: Student Edition, 2004*, Toronto, Thomson Canada, 2004, p. 261.

## 6 À quoi ressemble une fonction publique non partisane?

- 6.1 Jusqu'à présent, ce document a illustré le fait que deux éléments jettent les bases d'une fonction publique impartiale. Premièrement, la fonction publique doit avoir un système de dotation exempt de toute influence politique dans lequel le recrutement, l'embauche, les promotions et les cessations d'emploi reposent sur le mérite (ou, dans ce dernier cas sur l'absence de mérite). Deuxièmement, les fonctionnaires doivent accomplir leurs fonctions d'une manière impartiale ou doivent être perçus comme tel. Une fonction publique impartiale ne peut être maintenue que si le système de dotation est protégé de toute influence politique, que le système du mérite a été fermement implanté et que l'engagement professionnel envers l'impartialité est généralisé<sup>39</sup>.
- 6.2 En raison de la complexité de l'administration publique au sein de laquelle les fonctionnaires s'acquittent de leurs fonctions, les éléments constitutifs d'une fonction publique impartiale ne peuvent se réduire qu'à deux caractéristiques. Bien qu'ils constituent les fondements d'une fonction publique impartiale, le mérite et l'impartialité n'existent pas et ne peuvent pas exister en vase clos. Plusieurs autres principes reposent sur ces fondements et contribuent à la nature impartiale de la fonction publique.

### Un modèle de neutralité politique

- 6.3 En 1976, Kenneth Kernaghan a défini comme suit un modèle de neutralité politique dans un système de gouvernement parlementaire :
- La politique et les politiques sont distinctes de l'administration; ainsi, les politiciens prennent des décisions stratégiques et les fonctionnaires les exécutent.
  - Les fonctionnaires sont nommés et promus en fonction de leur mérite plutôt qu'en fonction de l'affiliation politique ou de contributions à un parti.
  - Les fonctionnaires ne participent pas à des activités politiques partisans.
  - Les fonctionnaires n'expriment pas publiquement leurs opinions personnelles sur les politiques ou l'administration du gouvernement.
  - Les fonctionnaires donnent des conseils francs et objectifs à leurs maîtres politiques en privé et à titre confidentiel; en retour, l'exécutif politique protège l'anonymat des fonctionnaires en assumant publiquement la responsabilité des décisions des ministères.
  - Les fonctionnaires exécutent loyalement les décisions stratégiques, indépendamment de la philosophie et des programmes du parti au pouvoir et de leurs opinions personnelles<sup>40</sup>.

---

<sup>39</sup> James B. Christoph, « Political Rights and Administrative Impartiality in the British Civil Service », dans *Canadian Public Administration*, éd. J.E. Hodgetts et D.C. Corbett, Toronto, Macmillan, 1960, p. 421.

<sup>40</sup> Kenneth Kernaghan, « Politics, policy and public servants: political neutrality revisited », *Canadian Public Administration*, vol. 19, n° 3, 1976, p. 433. La description du modèle de neutralité politique de M. Kernaghan a été reprise dans d'innombrables documents (voir, par exemple, *Report on Political Activity, Public Comment and Disclosure by Crown Employees*, Commission de la réforme du droit de l'Ontario, 1986, p.13, et le document *The Future Role of a Professional Non-Partisan Public Service in Ontario*, conçu pour le Panel on the Role of Government in Ontario, juin 2003, p. 11). Son modèle de neutralité politique a été accueilli par les tribunaux à titre de témoignage d'experts. Voir Lorne Sossin, « Speaking Truth to Power? The search of bureaucratic independence in Canada » *University of Toronto Law Journal*, 2005, p. 7, note n° 12.

6.4 Cette liste illustre la théorie – la situation idéale – d’une fonction publique impartiale sur le plan politique et fournit un cadre pour évaluer l’impartialité de la fonction publique. Comme l’a toutefois reconnu Kernaghan, la théorie et la pratique divergent souvent. En réalité, le modèle de neutralité politique a été rarement mis en pratique à l’état « pur ». Bien que certains préceptes du modèle, comme les nominations et les promotions fondées sur le mérite, demeurent plus ou moins un élément de la fonction publique du Canada, selon Kernaghan, « certaines des conditions requises n’ont jamais été remplies [...] et d’autres ont été modifiées pour soutenir le rythme de la réalité politique, sociale et technologique » [Traduction]

- Prenons, par exemple, la séparation du politique et des politiques. En théorie, les ministres prennent des décisions stratégiques et les fonctionnaires les mettent en application. Cette notion d’une séparation aussi claire est extrême et vise à mettre en évidence les rôles et responsabilités des ministres et des fonctionnaires. En réalité, l’administration est plus complexe que cela. Les idées en matière de politiques et de programmes proviennent de diverses sources, notamment, du public, du Parlement et de la législation. Les fonctionnaires donnent des conseils et des recommandations dont s’inspire le ministre pour prendre ses décisions. En formulant les recommandations, les fonctionnaires tiennent compte de divers facteurs, notamment, les sensibilités politiques. La prise en compte des sensibilités politiques est l’une des responsabilités professionnelles et démocratiques des fonctionnaires et ne doit pas être perçue comme un acte politique. Même si les ministres, au bout du compte, prennent les décisions que les fonctionnaires mettent en application, la politique et les politiques ne sont pas et n’ont peut-être jamais été distinctes de l’administration. Une fonction publique impartiale veille à ce que les politiques soient mises en œuvre, quelles que soient les opinions politiques des fonctionnaires<sup>41</sup>.
- Le modèle de neutralité politique soutient également que la fonction publique doit être loyale envers le gouvernement de l’époque et être à l’écoute de celui-ci. Comme il a été mentionné précédemment, la question relative à l’aptitude à répondre aux besoins et à la loyauté est complexe. La fonction publique doit s’assurer de donner aux ministres des conseils impartiaux et francs, tout en mettant en application les décisions de leur ministre ainsi que celles du gouvernement de l’époque, même si elles contredisent les conseils d’orientation stratégique que les fonctionnaires peuvent avoir donnés.
- Dans d’autres cas, la pratique et le modèle idéal divergent considérablement. Selon le modèle, les fonctionnaires doivent s’abstenir de prendre part à des activités politiques partisans. Les tribunaux ont cependant précisé que les dispositions interdisant à tous les fonctionnaires de participer au processus démocratique allaient à l’encontre de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Par conséquent, la LEFP permet aux fonctionnaires de participer à des activités politiques. Malgré cela, l’esprit du modèle demeure intact. Les fonctionnaires peuvent se livrer à des activités politiques, sauf si celles-ci portent ou semblent porter atteinte à leur capacité d’exercer leurs fonctions de façon politiquement impartiale. En vue de préserver l’impartialité, le Parlement a chargé la CFP de veiller à ce que la reconnaissance de ces droits ne nuise pas à l’impartialité de la fonction publique.

---

<sup>41</sup> Voir, par exemple, Donald Savoie, « Intrastate Federalism and the Civil Service », dans *Continuity and Change in Canadian Politics: Essays in Honour of David E. Smith*, éd. Hans. J. Michelmann et Cristine de Clercy, Toronto, University of Toronto Press, 2006, p. 68.

- Un autre exemple de la divergence entre le modèle et la tendance actuelle observée dans l'administration publique réside dans le principe d'une fonction publique anonyme. Selon ce principe, les fonctionnaires agissent au nom du ministre et c'est ce dernier qui s'attribue le mérite d'une politique lorsque les choses vont bien ou en accepte la responsabilité lorsque les choses vont mal<sup>42</sup>. Cette façon de faire appuie la responsabilité ministérielle en permettant aux ministres de garder le contrôle démocratique sur les décisions<sup>43</sup>. Malgré cela, plusieurs facteurs ont donné lieu à une visibilité accrue des fonctionnaires. À titre d'exemple, une plus grande surveillance parlementaire de la fonction publique au moyen du processus budgétaire et de vérifications plus vastes a réduit l'anonymat des fonctionnaires<sup>44</sup>. Le régime d'accès à l'information est également important parce qu'il permet d'avoir accès aux documents des ministères et organismes qui, auparavant, étaient inaccessibles au public. Cela permet ainsi de retracer les processus décisionnels et les actes administratifs des fonctionnaires. Le courrier électronique a aussi une incidence sur le concept d'anonymat de la fonction publique. Comme l'a demandé un observateur : « Les fonctionnaires (de carrière) peuvent-ils être d'une façon ou d'une autre anonymes et sans visage lorsque l'adresse électronique de chacun d'eux figure sur la page d'accueil Internet du ministère »<sup>45</sup>? [Traduction] Peu importe dans quelle mesure la visibilité des fonctionnaires s'est accrue, plus les fonctionnaires sont visibles, plus ils sont vulnérables aux attaques partisans. Si les fonctionnaires sont attaqués publiquement par un parti et louangés par un autre, cela pourrait nuire à l'impartialité de la fonction publique<sup>46</sup>. Ce genre de situation est encore plus complexe lorsque l'on tient compte des pouvoirs et des responsabilités que la loi confère aux administrateurs généraux<sup>47</sup>.

## Autres éléments à considérer

### *Complexité de la fonction publique*

- 6.5 Certes, le modèle examiné précédemment donne un aperçu de certains des grands éléments d'une fonction publique impartiale, mais il faut tenir compte d'autres aspects complexes de la fonction publique. Par exemple, la fonction publique n'est pas un système monolithique. Si l'un des rôles principaux d'un grand nombre de fonctionnaires est de donner des conseils et d'exécuter des décisions stratégiques, il n'empêche que cette responsabilité n'incombe pas à tous les fonctionnaires. Par exemple :

---

<sup>42</sup> Pour en savoir davantage, veuillez consulter : Bureau du Conseil privé, *Responsabilité constitutionnelle*, Ottawa, 1993, chapitre 6; Peter Hogg, *Constitutional Law of Canada: Student Edition*, Scarborough, Thomson-Carswell, 2004, p. 263.

<sup>43</sup> Peter Aucoin, Jennifer Smith et Geoff Dinsdale, *Le gouvernement responsable : Éclaircir l'essentiel, éliminer les mythes et explorer le changement*, Ottawa, Centre canadien de gestion, 2004, p. 47.

<sup>44</sup> Paul Thomas, "Parliament and the Public Service" dans *The Handbook of Canadian Public Administration*, éd. Christopher Dunn, Toronto, Oxford University Press, 2002, p. 346-347.

<sup>45</sup> Citation tirée de Donald Savoie, *Breaking the Bargain: Public Servants, Ministers, and Parliament*, Toronto, University of Toronto Press, 2003, p. 43.

<sup>46</sup> *Ibid.*, p. 213.

<sup>47</sup> Parmi les responsabilités, mentionnons les pouvoirs conférés en vertu de la LEFP ou de la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

- des enquêteurs partout au pays cherchent à prévenir tout acte de fraude lorsque des fonds sont accordés aux Canadiens et Canadiennes par l'entremise des programmes d'assurance emploi et de la sécurité du revenu;
  - des spécialistes de l'environnement travaillent pour protéger la santé des Canadiens et Canadiennes ainsi que leur environnement;
  - des ouvriers qualifiés et des techniciens construisent des parcs et des immeubles et en assurent l'entretien;
  - des bibliothécaires et des archivistes protègent et assurent l'accès à la culture, au patrimoine et à l'histoire du Canada;
  - des infirmiers de santé communautaire travaillent dans des collectivités isolées pour dispenser des soins de première ligne qui ne seraient autrement pas disponibles.
- 6.6 Un grand nombre de fonctionnaires travaillent aussi pour des commissions et des conseils ou des organismes indépendants qui soutiennent le Parlement, et ne sont par conséquent pas sujets à la direction d'un ministre.
- 6.7 Quelles que soient leurs responsabilités quotidiennes et leurs fonctions principales, tous les fonctionnaires doivent veiller à ce que les décisions stratégiques et opérationnelles ne soient pas déterminées par des considérations politiques.

### *Nominations du gouverneur en conseil*

- 6.8 Même si le modèle de neutralité politique souligne avec justesse le lien entre les nominations fondées sur le mérite et la nature impartiale de la fonction publique, il met l'accent sur les membres de la fonction publique professionnelle (quelque 180 000 fonctionnaires) nommés en vertu de la LEFP. Par ailleurs, le gouverneur en conseil (GC) fait environ 500 nominations à temps plein et 1 900 nominations à temps partiel<sup>48</sup>. Les postes visés par ces nominations sont ceux de chefs de sociétés d'État et ceux de membres de plusieurs conseils, organismes consultatifs et commissions.
- 6.9 Une étude du Forum des politiques publiques, publiée en 2004, concluait que certaines personnes avaient l'impression que les nominations du GC reposaient sur des considérations politiques plutôt que sur les compétences et les aptitudes du candidat. Plus particulièrement, le rapport soutenait que l'impression selon laquelle les nominations étaient empreintes de favoritisme affaiblissait la légitimité du secteur public<sup>49</sup>.

---

<sup>48</sup> Les nominations du GC sont faites par le gouverneur général sur recommandation du Conseil privé de la Reine pour le Canada (Cabinet). Outre les nominations susmentionnées, le GC nomme aussi les administrateurs généraux, y compris les sous ministres. Bien que ces nominations soient effectuées sur recommandation du premier ministre, la vaste majorité des personnes visées proviennent généralement de la fonction publique professionnelle, au sein de laquelle elles avaient été nommées en vertu de la LEFP, au moment de leur entrée en fonction.

<sup>49</sup> Forum des politiques publiques, *Governor-in-council Appointments: Best practices and Recommendations for Reform*, Ottawa, février 2004, p. 9. [http://www.pforum.ca/common/assets/publications/en/gov\\_apt\\_reform.pdf](http://www.pforum.ca/common/assets/publications/en/gov_apt_reform.pdf).

## *Personnel des cabinets ministériels*

- 6.10 Une autre question liée à l'impartialité de la fonction publique a trait au mouvement de personnes entre la fonction publique et les cabinets ministériels.
- 6.11 Au cours du XX<sup>e</sup> siècle, les connaissances et l'expérience acquises par les personnes ayant travaillé dans un cabinet de ministre ont été reconnues par l'instauration de la nomination prioritaire. Ainsi, les personnes qui avaient travaillé pendant une certaine période bénéficiaient d'un droit de nomination sans concours à des postes de la fonction publique pour lesquels elles étaient qualifiées. Le fait d'étendre ce droit de priorité au personnel des cabinets ministériels a mis en évidence la valeur de l'expérience acquise dans ce type d'environnement. Les membres du personnel des cabinets de ministres sont nombreux à être entrés ultérieurement au service de la fonction publique, où ils ont pu transmettre leurs connaissances et leur expertise<sup>50</sup>.
- 6.12 S'il est possible d'aller d'un cabinet de ministre à la fonction publique, il est aussi possible pour les fonctionnaires de passer de la fonction publique à un cabinet de ministre. La fonction publique permet depuis longtemps aux fonctionnaires de travailler dans un cabinet de ministre. La *Loi sur le service civil* de 1882 permettait que des membres de la fonction publique soient nommés pour travailler avec un ou une ministre<sup>51</sup>. Cela permet à une personne d'acquérir une précieuse connaissance des enjeux auxquels est confronté le gouvernement et du processus d'élaboration des politiques. À leur retour dans la fonction publique, les personnes peuvent ainsi appliquer les connaissances spécialisées qu'elles ont acquises au travail effectué dans la fonction publique.
- 6.13 Afin de permettre aux fonctionnaires de passer de la fonction publique à un cabinet de ministre, la politique du Conseil du Trésor permet aux fonctionnaires de prendre un congé non payé pour faire partie du personnel d'un cabinet de ministre ou d'un député. Un fonctionnaire peut ainsi occuper un poste politique dans un milieu partisan puis revenir à ses fonctions de fonctionnaire impartial.
- 6.14 Jusqu'en décembre 2006, les personnes ayant accumulé trois années de service pouvaient passer d'un cabinet ministériel à la fonction publique grâce à un droit prioritaire. Ce droit a été retiré par la *Loi fédérale sur la responsabilité* qui est entrée en vigueur le 12 décembre 2006. Actuellement, les personnes ayant travaillé dans un cabinet de ministre pendant trois ans peuvent postuler des emplois annoncés à l'interne dans la fonction publique pendant un an après leur départ du cabinet de ministre. L'occasion de postuler un emploi à l'interne dans la fonction publique n'est pas donnée à toute la population canadienne. Cependant, les possibilités offertes aux personnes ayant travaillé dans un cabinet de ministre ont été sérieusement restreintes.

---

<sup>50</sup> Pour en savoir davantage sur le personnel ministériel, consulter Liane E. Benoit, « Le personnel ministériel : les tribulations des orphelins législatifs du Parlement », dans *Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires. Rétablir l'imputabilité : le Parlement, les ministres et les sous-ministres*. Études, vol. 1, Ottawa, 2006.

<sup>51</sup> Voir l'article 46 de la *Loi sur le service civil* de 1882.

- 6.15 En 2007, au cours d'une vérification des mouvements de fonctionnaires entre la fonction publique fédérale et les cabinets de ministres, la CFP s'est penchée sur le risque lié à l'impartialité de la fonction publique lorsque les fonctionnaires quittent la fonction publique pour occuper des postes politiques. La vérification a permis de relever des irrégularités liées aux mouvements de fonctionnaires entre les cabinets de ministres et la fonction publique. Bien que cela ne concerne qu'un groupe relativement restreint de fonctionnaires, ce type de mouvement inapproprié a créé une apparence de partialité politique et contrevient à la valeur d'impartialité de la fonction publique.
- 6.16 Dans le cadre de sa vérification, la CFP a recommandé l'élaboration d'une politique sur les mouvements de fonctionnaires entre la fonction publique et les cabinets de ministres afin de garantir que ces mouvements respectent le principe d'impartialité et qu'ils soient surveillés. La CFP continue de croire que ce genre de politique est nécessaire au maintien de l'impartialité de la fonction publique.

### *Autres types d'impartialité et opposition à un candidat ou à un parti*

- 6.17 Selon le modèle de neutralité politique, les fonctionnaires doivent s'abstenir de participer à des activités politiques partisans. Cependant, le modèle traite peu de la participation des fonctionnaires à des activités politiques « non partisans ». Par exemple, quelle attention devrait-on accorder aux fonctionnaires qui participent à des activités exercées pour soutenir des organisations ou pour s'opposer à ces organisations qui cherchent à influencer les politiques gouvernementales, telles que les groupes environnementaux ou bien des organisations attentives au niveau d'impôts payés au Canada?
- 6.18 Dans le même ordre d'idées, la LEFP ne traite pas de la mesure dans laquelle les fonctionnaires peuvent s'opposer à un candidat ou à un parti politique. Par exemple, si un fonctionnaire est membre d'un organisme communautaire qui s'oppose à un parti politique en raison de la position du parti à l'égard d'un dossier en particulier, dans quelle mesure ce fonctionnaire peut-il exprimer son opposition? Un fonctionnaire peut-il parler au nom d'une organisation qui défend le registre des armes à feu, par exemple, parce que celle-ci estime que le registre aide à prévenir la violence contre les femmes? Est-ce que cela est considéré comme une activité qui s'oppose à un candidat ou à un parti qui demande l'élimination de l'obligation d'enregistrer les armes à feu? Ce sont des questions auxquelles la fonction publique du XXI<sup>e</sup> siècle devra répondre.

## 7 Identité constitutionnelle de la fonction publique?

### Le terme indépendance est un terme « chargé »

- 7.1 En écrivant sur les questions touchant à l'indépendance et à l'administration publique en 1922, R. MacGregor Dawson a analysé l'indépendance des diverses facettes de l'administration publique fédérale, notamment celle des fonctionnaires. Il s'est penché sur l'indépendance bureaucratique pour souligner l'importance de faire reposer les nominations sur le mérite et pour faire ressortir la nécessité de la permanence de l'emploi pour l'édification d'une fonction publique indépendante et impartiale. En prônant l'indépendance, Dawson soutenait que la fonction publique devait être indépendante pour se protéger contre la corruption politique et inspirer confiance<sup>52</sup>.
- 7.2 Selon M. Dawson, afin de protéger la fonction publique contre la corruption politique, il fallait que les mécanismes de nomination soient suffisamment indépendants du milieu politique pour que les fonctionnaires soient nommés en fonction de leurs qualifications, et non de leurs allégeances politiques. M. Dawson estimait qu'une telle façon de faire permettait d'améliorer le caractère de la fonction publique. Il a indiqué que l'abolition du favoritisme a permis d'instaurer « une certaine probabilité, voire une assurance, qui n'existait pas auparavant, que le fonctionnaire sera impartial et qu'il assumera ses fonctions consciencieusement, peu importe le gouvernement en place. On peut s'attendre à ce que le fonctionnaire refuse d'accéder à une suggestion de ses supérieurs politiques voulant qu'il abuse de son poste officiel à des fins malhonnêtes ou pour tromper le public au moyen de rapports falsifiés ». [Traduction] Comme le fonctionnaire était choisi de façon indépendante, l'allégeance allait à l'État<sup>53</sup>.
- 7.3 Bien que le mérite régisse les nominations de tous les fonctionnaires et que l'emploi soit sûr en grande partie,<sup>54</sup> la discussion actuelle sur l'indépendance de la fonction publique diffère de celle qu'avait engagée Dawson dans les années 1920. En effet, la discussion actuelle porte davantage sur le lien entre la fonction publique et les représentants élus plutôt que sur le besoin de nominations fondées sur le mérite – même si le mérite est encore un principe important – et la permanence de l'emploi. Les paramètres entourant la discussion sur l'indépendance ont peut-être changé, mais la discussion se poursuit. Aujourd'hui, on parle principalement de l'indépendance de la fonction publique à l'égard des représentants élus lorsqu'il s'agit de prendre des décisions. Plusieurs questions dans le cadre de cette discussion, notamment sur les conséquences en matière de reddition de comptes, sont demeurées sans réponse.

---

<sup>52</sup> R. MacGregor Dawson, *The Principle of Official Independence*, Toronto, S.B. Gundy, 1922, p. 104-105.

<sup>53</sup> *Ibid.*, p. 89.

<sup>54</sup> Bien que la durée d'emploi des fonctionnaires soit protégée, un certain nombre de personnes occupent toutefois un poste temporaire. L'emploi temporaire a toujours fait partie de la fonction publique et cette façon de faire constitue une option très utile en matière de dotation, car elle permet de répondre rapidement aux besoins à court terme en ressources humaines. C'est pourquoi il n'est pas nécessaire de faire reposer sur le mérite, l'embauche d'une personne pour une période temporaire, car celle-ci n'est pas considérée comme faisant partie de l'effectif de la fonction publique et ne peut travailler plus de 90 jours dans un ministère au cours d'une année civile. Pour en savoir davantage sur l'embauche d'employés occasionnels et temporaires dans la fonction publique, consultez le Rapport annuel 2006-2007 de la CFP et l'étude statistique de la CFP : *Dans quelle mesure les membres du personnel temporaire deviennent-ils des fonctionnaires en vertu de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique?* [http://www.psc-cfp.gc.ca/centres/publications\\_f.htm](http://www.psc-cfp.gc.ca/centres/publications_f.htm).

- 7.4 Paul Thomas souligne que la fonction publique doit être suffisamment indépendante pour être non partisane, donner des conseils objectifs et administrer les programmes de manière impartiale. Parallèlement, la fonction publique doit être à l'écoute du gouvernement de l'époque. Parmi ses tâches et responsabilités, la fonction publique doit soutenir le gouvernement en place. Les fonctionnaires doivent être suffisamment indépendants pour reconnaître que l'on exerce sur eux des pressions afin de les inciter à agir à tort d'une façon partisane. Même si la mise en œuvre d'une décision prise par le ministre risque de servir les intérêts du parti au pouvoir, les fonctionnaires sont tenus, sur le plan juridique, de la mettre en œuvre. Ils ne doivent toutefois pas accéder à une demande du gouvernement si celle-ci enfreint la loi ou va à l'encontre des valeurs de la fonction publique. Comme l'explique Paul Thomas, « la seule et exclusive loyauté n'est pas envers le politicien qu'il sert. Oui, les fonctionnaires doivent être loyaux jusqu'à un certain point, mais ils doivent être suffisamment indépendants pour veiller au respect des valeurs de la fonction publique<sup>55</sup> ». [Traduction] Fondamentalement, la question est de savoir quel est le degré d'harmonisation requis pour gérer l'interface entre le niveau politique et la fonction publique, laquelle doit demeurer non partisane.

### *L'indépendance : déjà?*

- 7.5 Lorne Sossin soutient qu'« il reste à déterminer si l'indépendance bureaucratique est nécessaire, réaliste et compatible avec nos systèmes constitutionnels et démocratiques » [Traduction], mais il ajoute que les « éléments de base » pour l'indépendance sont déjà en place<sup>56</sup>. Donald Savoie pousse cet argument un peu plus loin et énonce que la fonction publique canadienne a une personnalité constitutionnelle distincte de celle du gouvernement de l'époque. Pour appuyer cette position, il signale les obligations d'origine législative dont doivent s'acquitter les fonctionnaires. Il met en avant les pouvoirs qui leur sont confiés dans la *Loi d'interprétation*, la *Loi sur la gestion des finances publiques*, la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, la *Loi sur les langues officielles* et d'autres lois ministérielles. Selon Donald Savoie, les tâches imposées par la loi montrent bien que les sous-ministres sont responsables, entre autres, des systèmes de gestion financière de la fonction publique et de la régularité dans le domaine financier ainsi que de l'efficacité et de l'efficacité de la fonction publique. Il soutient que ces fonctions renforcent l'argument selon lequel les fonctionnaires « ont une responsabilité directe comme fonctionnaires de l'État et non simplement comme employés du gouvernement de l'époque »<sup>57</sup>. [Traduction]

---

<sup>55</sup> R.Cynthia Münster, "Federal government should totally revamp how its human resources are managed", *The Hill Times*, 3 mars 2008, p. 30.

<sup>56</sup> Lorne Sossin, "Speaking Truth to Power? The search of bureaucratic independence in Canada", *University of Toronto Law Journal*, 2005, p. 6.

<sup>57</sup> Donald Savoie, "The Canadian Public Service has a Personality" dans *Canadian Public Administration*, vol. 9, 2006, p. 273.

## *Le modèle d'administrateur des comptes : reconnaissance de l'autonomie?*

- 7.6 La reconnaissance des administrateurs généraux en tant qu'administrateurs des comptes peut être une façon de conserver un certain degré d'indépendance entre la fonction publique et les représentants élus. En tant qu'administrateurs des comptes, les administrateurs généraux doivent répondre aux questions des comités parlementaires compétents au sujet de leurs responsabilités concernant certains aspects précis de l'administration.
- 7.7 La *Loi fédérale sur la responsabilité* a établi le rôle que l'administrateur général est appelé à jouer comme administrateur des comptes<sup>58</sup>. Aux yeux de certains observateurs, ce rôle semblait distinct de l'obligation de rendre des comptes politiques du ministre; en outre, la *Loi* rendait les administrateurs généraux personnellement responsables de la gestion de leurs ministères ou organismes<sup>59</sup>. Cette interprétation allait dans le sens des recommandations du Comité permanent des comptes publics. À la suite de l'enquête du Comité sur le programme des commandites, le Comité a recommandé l'adoption d'un système semblable à celui du Royaume-Uni, où les administrateurs généraux sont tenus personnellement responsables de tous les pouvoirs délégués ou exercés directement<sup>60</sup>.
- 7.8 Malgré cette recommandation, le premier ministre Harper a expliqué que ce n'était pas de cette façon que l'on devait interpréter le rôle de l'administrateur des comptes. En réponse aux préoccupations soulevées à ce sujet, M. Harper a affirmé que ces responsabilités s'inscrivent dans le cadre de la responsabilité ministérielle et de reddition de compte au Parlement, qui demeurera inchangé. Il a aussi précisé que, même si les administrateurs des comptes sont redevables *devant* le comité parlementaire, ils ne sont pas comptables *au* Parlement, et que seuls les ministres sont tenus de rendre compte au Parlement<sup>61</sup>. Selon le Bureau du Conseil privé, un sous-ministre ne peut remplir une obligation sans tenir compte de la responsabilité du ministre<sup>62</sup>. Le débat s'est

---

<sup>58</sup> Le paragraphe 16.4 (2) de la *Loi sur la gestion des finances publiques* stipule aussi que les administrateurs des comptes doivent faire rapport concernant :

- (a) les mesures prises pour que les ressources du ministère soient affectées de façon à réaliser les programmes de celui-ci, en conformité avec les règles et méthodes administratives applicables;
- (b) les mesures prises pour que le ministère soit doté de mécanismes de contrôle interne efficaces;
- (c) la signature des comptes qui doivent être tenus pour l'établissement des comptes publics;
- (d) l'exercice des autres attributions spécifiques relatives à l'administration du ministère qui lui sont conférées sous le régime d'une loi fédérale.

<sup>59</sup> Voir, par exemple, l'article de Kathryn May, « MPs gird for epic power struggle », *Ottawa Citizen*, le 26 mars 2007, A1, et le témoignage de Ned Franks devant le Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes le 21 mars 2007.

<sup>60</sup> Voir : Chambre des communes, Comité permanent des comptes publics, *La gouvernance dans la fonction publique du Canada : Obligation ministérielle et sous-ministérielle de rendre des comptes*, Dixième Rapport, 1<sup>re</sup> session, 38<sup>e</sup> Parlement, mai 2005 et Examen de la réponse du gouvernement au dixième rapport de la 1<sup>re</sup> session du 38<sup>e</sup> Parlement, Quatrième Rapport, 1<sup>re</sup> session, 39<sup>e</sup> Parlement.

<sup>61</sup> Voir la « Lettre au Premier ministre » du 3 mars 2006, et la Réponse du Premier ministre du 14 décembre 2006, sous la rubrique *Réponse du Premier ministre à la lettre que lui ont fait parvenir d'éminents Canadiens au sujet des recommandations du juge Gomery* <http://www.pm.gc.ca/fra/media.asp?id=1473>.

<sup>62</sup> Bureau du Conseil privé, *La responsabilité constitutionnelle*, Ottawa, 1993, chapitre 6.

poursuivi en 2007, lorsque le Comité permanent des comptes publics a établi un protocole pour les témoignages des administrateurs des comptes devant le Comité. Le rapport du Comité, que la Chambre a adopté le 15 mai 2007, reconnaît que l'obligation des administrateurs de rendre des comptes existe dans le contexte de la responsabilité ministérielle, mais ajoute que « l'obligation des administrateurs des comptes de rendre compte devant le Comité découle des pouvoirs législatifs et délégués qu'ils détiennent de plein droit »<sup>63</sup>. Le gouvernement a publié ses propres lignes directrices à l'intention des administrateurs des comptes qui doivent comparaître devant les comités parlementaires<sup>64</sup>.

## À quel point la fonction publique doit-elle être indépendante?

- 7.9 L'histoire de l'administration publique au Canada est marquée de plusieurs exemples de dépolitisation de différentes décisions (par exemple au moyen de la délégation). Souvent, on a eu recours à la délégation par souci d'efficacité. À titre d'exemple, en 1912, sir George Murray a recommandé que l'on assigne aux administrateurs généraux la responsabilité entière de l'administration de leurs ministères, afin que les ministres puissent se consacrer à l'examen des politiques<sup>65</sup>.
- 7.10 À d'autres moments, le motif était précisément de mettre une décision à l'abri des considérations politiques. Par exemple, la *Loi sur la compétence extracôtière du Canada pour les douanes et l'accise* (article 4) et la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* (article 7) assignent des attributions précises directement à des sous-ministres. D'une manière plus générale, en 1908, la loi relative à l'emploi dans la fonction publique mettait les nominations à l'abri des considérations politiques.
- 7.11 Dans cette optique, il est possible d'argumenter en faveur d'une certaine indépendance de la fonction publique dans la mesure où cela contribue à protéger et à maintenir le caractère impartial de celle-ci. Cependant, il faut que le fondement démocratique du système de gouvernement parlementaire canadien soit la priorité principale.

---

<sup>63</sup> Chambre des communes, Comité permanent des comptes publics, *Protocole pour les témoignages des administrateurs des comptes devant le Comité permanent des comptes publics*, Treizième Rapport, 27 mars 2007, p. 8.  
<http://cmte.parl.gc.ca/cmte/CommitteePublication.aspx?COM=10466&Lang=1&SourceId=214260>.

<sup>64</sup> Bureau du Conseil privé, *Administrateurs des comptes : lignes directrices concernant leurs rôles et leurs responsabilités, et leur comparution devant les comités parlementaires*, Ottawa, 2007,  
[http://www.pco-bcp.gc.ca/index.asp?lang=fra&page=information&sub=publications&doc=guidemin/ao-adc/2007/account-guideonrole2007\\_f.htm](http://www.pco-bcp.gc.ca/index.asp?lang=fra&page=information&sub=publications&doc=guidemin/ao-adc/2007/account-guideonrole2007_f.htm). Pour en savoir davantage à ce sujet et sur les différentes interprétations des responsabilités des agents comptables, voir l'article de James Ross Hurley, « La responsabilité, la reddition de comptes et le rôle des sous ministres dans le gouvernement du Canada », et l'article de C.E.S. Franks, « Les responsabilités et obligations redditionnelles respectives des ministres et des fonctionnaires : une étude du système britannique d'agent comptable et de son applicabilité au Canada », dans Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires, dans *Rétablir l'imputabilité*. Études, vol. 3, Ottawa, 2006, p. 115-231.

<sup>65</sup> Sir George Murray, *Rapport sur l'organisation du service public du Canada*, Ottawa, 1910, p. 10.

- 7.12 Malgré l'évolution continue des idées au sujet de la relation entre la fonction publique et les représentants élus, le système parlementaire canadien demeure fondé sur le modèle de Westminster. Dans le cadre de ce modèle, les ministres, et non les fonctionnaires, doivent rendre des comptes au Parlement et à la population. Dans la plupart des cas, la fonction publique doit rendre compte au Parlement et à la population par l'entremise du ministre. Dans la pratique, cela signifie que, avec l'autorisation du ministre, l'administrateur général exerce les pouvoirs du ministre.
- 7.13 Ainsi, les mesures prises par un sous-ministre ont la même valeur que si elles avaient été prises par le ministre. Cela est confirmé par la doctrine *Carltona*<sup>66</sup>, fondée sur une décision judiciaire, qui reconnaissait le fait qu'une mesure prise par un représentant officiel du ministre équivaut légalement à une mesure prise par ce dernier. Cette doctrine est également reconnue dans la *Loi d'interprétation* qui permet aux administrateurs généraux d'agir au nom de leurs ministres (paragraphe 24(2)).
- 7.14 Bien que certaines personnes soutiennent qu'il n'est pas possible pour un ministre d'avoir une connaissance détaillée de tout ce qui se passe dans son ministère ou son organisme<sup>67</sup>, il est nécessaire que les mesures prises par l'administrateur général soient considérées comme identiques à celles prises par le ministre<sup>68</sup>. Cette garantie établit une chaîne de responsabilisation entre la fonction publique et la population. Pour ce qui concerne les ministères, les organismes et leurs programmes, le Parlement a dévolu les pouvoirs et la reddition de comptes concomitante aux ministres. Pour un tout petit nombre de pouvoirs de nature administrative ou gestionnelle, le Parlement a confié les pouvoirs aux administrateurs généraux. (Les pouvoirs se rapportant à l'apprentissage, à la formation, au perfectionnement et aux mesures disciplinaires confiés aux administrateurs généraux en vertu de l'article 12 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* sont des exemples de ces pouvoirs.)
- 7.15 Il y a un autre exemple de situation où la reddition de comptes au Parlement ne relève pas du ministre. Dans certains cas, comme la CFP, le Bureau du vérificateur général du Canada et le Tribunal de la dotation de la fonction publique par exemple, la relation redditionnelle se fait directement avec le Parlement. La LEFP, en combinant ces deux idées, fournit un exemple de pouvoirs impartis à un organisme. Le Parlement permet à la CFP de déléguer des pouvoirs aux administrateurs généraux tout en établissant explicitement que ces derniers doivent rendre compte de leur exercice des pouvoirs à la CFP qui, à son tour, en rend compte au Parlement<sup>69</sup>.

---

<sup>66</sup> *Carltona c. Commissioners of Works*, 1943, 2 All ER 560.

<sup>67</sup> À ce propos, voir Peter Aucoin, Jennifer Smith et Geoff Dinsdale. *Le gouvernement responsable : éclaircir l'essentiel, éliminer les mythes et explorer le changement*, Ottawa, Centre canadien de gestion, 2004, p. 31-32.

<sup>68</sup> En mai 1909, le chef de l'opposition de l'époque, Robert Borden, faisait valoir que « Un ministre de la Couronne est responsable, en vertu du système de la Grande-Bretagne, des moindres détails de l'administration de son ministère; il en est responsable politiquement, *mais il n'en connaît absolument rien.* » [Traduction] R. MacGregor Dawson, *The Government of Canada*, 4<sup>e</sup> éd., revue par Norman Ward, Toronto, University of Toronto Press, 1963, p. 190-191.

<sup>69</sup> Voir le préambule de la LEFP qui indique que « ceux qui sont investis du pouvoir délégué de dotation doivent l'exercer dans un cadre exigeant qu'ils en rendent compte à la Commission, laquelle, à son tour en rend compte au Parlement ».

- 7.16 Bref, à moins que le Parlement en décide autrement, la reddition de comptes au Parlement et à la population se fait par le truchement d'un ministre. Si l'on tenait les sous-ministres responsables sans tenir compte des pouvoirs du ministre qui fait partie d'un gouvernement démocratiquement élu, le lien avec la population serait brisé.
- 7.17 C'est pourquoi il faut se pencher sur le degré d'indépendance de la fonction publique. Si on lui accorde une trop grande indépendance, on court le risque que des décisions soient prises à l'extérieur du cadre démocratique du Canada. Il pourrait y avoir de la confusion quant aux compétences décisionnelles et des lacunes sur le plan de la reddition de comptes. Comme l'a affirmé un ancien premier ministre :

Des universitaires et théoriciens ont même recommandé l'érection d'un genre de cloison entre les politiques et les fonctionnaires, comme s'il était souhaitable ou même possible que les deux ne se parlent pas. Ils ne pensent pas que le greffier du Conseil privé devrait être à la fois le conseiller bureaucratique principal du premier ministre et le chef de la fonction publique, par exemple; de plus, ils ne souhaitent pas que les sous-ministres soient responsables auprès de leurs ministres de l'administration du ministère. Concrètement, le résultat serait que le gouvernement élu n'ait rien à gérer<sup>70</sup>.

## 8 Protéger l'impartialité de la fonction publique : rôles et responsabilités

- 8.1 La protection de l'impartialité de la fonction publique est plus complexe que la simple prévention de l'ingérence politique au moment de l'embauche. Bien que la fonction publique serve la Couronne de manière impartiale, bon nombre des politiques et programmes exécutés par les fonctionnaires sont scrutés au moyen de critères de nature partisane. Bref, « la confrontation inhérente au système politique a une incidence sur la fonction publique, même si les fonctionnaires prennent bien soin de garder leurs distances par rapport aux luttes politiques »<sup>71</sup>. [Traduction]

### Les administrateurs généraux et les gestionnaires supérieurs

- 8.2 Les administrateurs généraux jouent un rôle important dans la protection de l'impartialité de la fonction publique. Les administrateurs généraux sont nommés par le Cabinet au moyen d'un décret en conseil, sur recommandation du premier ministre. Ils proviennent habituellement des rangs de la fonction publique et leur nomination n'est pas considérée comme des exemples de favoritisme politique. Gardons à l'esprit que, lorsqu'un nouveau gouvernement entre en fonction, contrairement à la pratique en vigueur aux États-Unis, les administrateurs généraux conservent leur poste<sup>72</sup>. Et, afin de protéger encore davantage la perception de l'impartialité des administrateurs généraux, la LEFP leur interdit de prendre part aux activités politiques autres que le vote.

---

<sup>70</sup> Jean Chrétien, *Passion politique*, Montréal, Boréal, 2007, p. 38-39.

<sup>71</sup> Donald Savoie, « Intrastate Federalism and the Civil Service », dans *Continuity and Change in Canadian Politics: Essays in Honour of David E. Smith*, Hans. J. Michelmann et Cristine de Clercy, Toronto, University of Toronto Press, 2006, p. 74.

<sup>72</sup> Peter Hogg, *Constitutional Law of Canada: Student Edition*, Scarborough, Thomson-Carswell, 2004, p. 263.

- 8.3 Un administrateur général agit à titre de gestionnaire supérieur d'un ministère ou d'un organisme. Bien que le pouvoir de procéder à des nominations soit à l'abri des influences politiques, dans presque tous les autres domaines, un administrateur général « est coincé entre la fonction publique neutre et les ministres ayant un parti pris politique »<sup>73</sup>. [Traduction] Le rôle de l'administrateur général peut être comparé à celui du Bureau du Conseil privé. Ainsi que le décrit l'ancien greffier du Conseil privé, Gordon Robertson, « le Bureau du Conseil privé est non partisan, axé sur les opérations et malgré tout sensible aux enjeux politiques »<sup>74</sup>. L'administrateur général doit servir de manière loyale et impartiale, tout en demeurant sensible aux exigences politiques du gouvernement en place. Les administrateurs généraux doivent également veiller à ce que leur personnel se comporte de la même façon.
- 8.4 Le leadership des administrateurs généraux est essentiel pour protéger l'impartialité de la fonction publique. Grâce à leur leadership, les administrateurs généraux peuvent s'assurer d'appuyer l'impartialité de la fonction publique en intégrant les valeurs et l'éthique de la fonction publique, particulièrement l'impartialité, dans la réalité quotidienne de leur travail et de celui de leur ministère ou organisme. En faisant de l'impartialité une priorité, un administrateur général favorise une fonction publique efficace et efficiente. En veillant à ce que leurs actions reflètent l'importance de l'impartialité, les administrateurs généraux font la promotion de cette valeur à l'échelle de leur organisation. En protégeant le principe d'une fonction publique impartiale, les administrateurs généraux favorisent la confiance à l'égard de la fonction publique.
- 8.5 En vertu de la LEFP, les administrateurs généraux ont des responsabilités précises qui protègent l'impartialité de la fonction publique. En ce qui a trait aux nominations et aux promotions, les administrateurs généraux doivent s'assurer que les activités de dotation dans leurs organisations sont à l'abri de toute ingérence politique. Si un administrateur général soupçonne de l'ingérence politique dans le cadre d'une dotation, il doit le signaler à la CFP. Les administrateurs généraux doivent également conseiller et guider le personnel qui veut se livrer à des activités politiques, et collaborer avec la CFP en vue de permettre aux employés de mieux comprendre leurs rôles et responsabilités relativement aux activités politiques.
- 8.6 De plus, les administrateurs généraux doivent veiller au respect des limites appropriées qui régissent l'interaction entre les fonctionnaires, d'une part, et les ministres, les députés et leur personnel, d'autre part<sup>75</sup>. Le document intitulé *Pour un gouvernement responsable : Guide du ministre et du secrétaire d'État* rappelle aux ministres que leur personnel doit respecter le rôle non partisan des fonctionnaires. Tandis que les ministres ont la responsabilité d'informer leur personnel des limites concernant leur interaction avec la fonction publique, les administrateurs généraux doivent exercer de la vigilance afin de protéger leur propre personnel de toute

---

<sup>73</sup> Donald Savoie, « Intrastate Federalism and the Civil Service », dans *Continuity and Change in Canadian Politics: Essays in Honour of David E. Smith*, Hans. J. Michelmann et Cristine de Clercy, Toronto, University of Toronto Press, 2006, p. 11.

<sup>74</sup> *Les responsabilités au Bureau du Conseil privé*, Ottawa, 1993, p. 85.

<sup>75</sup> *Pour un gouvernement responsable : Guide du ministre et du secrétaire d'État 2007*, p. 38.

([http://www.pco-bcp.gc.ca/docs/information/Publications/guidemin/ag-gr/2007/accountable-guide2007\\_f.pdf](http://www.pco-bcp.gc.ca/docs/information/Publications/guidemin/ag-gr/2007/accountable-guide2007_f.pdf)).

interaction inappropriée venant d'un représentant élu ou du personnel de ce dernier. Dans la mesure du possible, les relations entre la fonction publique et les représentants élus et leur personnel devraient être menées par l'entremise de l'administrateur général. Si ce dernier apprend que les paramètres qui protègent son personnel ne sont pas respectés, il doit faire enquête et prendre toute mesure nécessaire pour protéger l'impartialité de la fonction publique.

## Les fonctionnaires

- 8.7 Au début du présent texte, nous avons signalé que l'impartialité faisait partie de la vocation d'un fonctionnaire professionnel. Afin de préserver l'impartialité politique réelle et perçue de la fonction publique, les fonctionnaires doivent servir la Couronne (représentée par le gouvernement en place) de manière loyale et impartiale, quel que soit le parti au pouvoir. (D'emblée, le concept même de la perception de l'impartialité politique de la fonction publique n'est pas tangible et cela contribue à attirer l'attention sur toute sa complexité). Cela signifie que les fonctionnaires, à tous les niveaux, s'acquittent de leurs tâches quotidiennes d'une façon qui sert au mieux la Couronne. Pour certains, l'impartialité signifie la gestion prudente de l'administration. Pour d'autres, cela consiste à fournir des services de manière impartiale à la population canadienne. Pour d'autres encore, l'impartialité suppose un conseil fondé sur un éventail d'aspects et de considérations pouvant englober de l'information que le ministre ou le gouvernement en place ne veut pas entendre. Dans ces situations, les fonctionnaires doivent se rappeler qu'ils ont la responsabilité de fournir de l'information sur les politiques et les programmes gouvernementaux; on n'exige pas d'eux qu'ils débattent les mérites des décisions politiques du gouvernement, et ils ne devraient pas le faire.
- 8.8 Les fonctionnaires doivent également se rappeler que leur loyauté est à l'égard du gouvernement en place et du ministre et non d'un parti politique. Cela signifie que les partis politiques et les représentants élus autres que le ministre doivent tous être traités de la même manière. À titre d'exemple, les fonctionnaires peuvent fournir des séances d'information factuelles lors de caucus parlementaires, mais ils doivent se rappeler qu'ils ont la responsabilité de veiller à ce que la même information soit fournie à d'autres caucus. Les fonctionnaires ne devraient pas agir de manière partisane lors de ces caucus et ils ne devraient pas répondre à des questions de nature politique. De telles questions doivent être adressées au ministre<sup>76</sup>.
- 8.9 Les fonctionnaires doivent également remplir leur obligation de veiller au maintien d'une fonction publique impartiale en évitant, sauf dans les circonstances autorisées par la LEFP, de se livrer à des activités politiques qui pourraient porter atteinte à la perception d'impartialité de la fonction publique ou inciter des gens à mettre en doute leur loyauté. Il ne faut pas conclure que les fonctionnaires ne peuvent pas participer à des activités politiques. La LEFP est claire sur ce point. Les fonctionnaires ont le droit de se livrer à des activités politiques dans la mesure où cet engagement ne nuit pas à l'impartialité de la fonction publique ou ne crée pas la perception qu'elle n'est pas impartiale. Cette approche est compatible avec les décisions de la Cour suprême

---

<sup>76</sup> *Pour un gouvernement responsable : Guide du ministre et du secrétaire d'État 2007.*  
([http://www.pm.gc.ca/grfx/docs/guidemin\\_f.pdf](http://www.pm.gc.ca/grfx/docs/guidemin_f.pdf)).

abordées ci-haut, selon lesquelles le droit constitutionnel des fonctionnaires à la liberté d'expression ne devrait être limité que dans la mesure requise pour leur permettre d'exécuter leurs tâches de manière impartiale.

- 8.10 Lorsque les fonctionnaires décident de participer ou non à des activités politiques, ils doivent tenir compte d'une variété de facteurs tels que la nature des élections, la nature de leurs fonctions, ainsi que le niveau et la visibilité de leur poste<sup>77</sup>. Les fonctionnaires risquent de faire l'objet d'une allégation d'activité politique irrégulière s'ils n'évaluent pas correctement de quelle manière les autres pourraient percevoir les responsabilités associées à leurs postes.
- 8.11 La participation de certaines catégories d'employés à des activités politiques, par exemple le personnel du groupe de direction, est plus susceptible de porter atteinte ou de sembler porter atteinte à la capacité d'exercer ses fonctions de façon impartiale, que la participation du personnel de rang moins élevé. Faire valoir l'argument inverse – soit que certaines classifications ou certains groupes d'employés devraient être libres de prendre part à n'importe quelle activité politique – est plus complexe.
- 8.12 Prenons le cas d'un adjoint administratif au bureau de l'administrateur général. Bien que les titulaires de tels postes contribuent rarement aux décisions stratégiques, on peut présumer qu'ils sont en rapport direct avec le personnel du cabinet du ministre. En raison de ce rapport direct, leur participation à des activités politiques pourrait sembler nuire à l'exécution de leurs tâches administratives, telles que l'organisation de réunions ou la distribution des documents par le truchement du bureau de l'administrateur général. Même si le contrôle de l'adjoint sur de telles tâches peut s'avérer, en fait, limité, ce qui compte c'est la perception qu'on peut avoir de son influence, en raison de son contact quotidien avec le personnel du ministre.
- 8.13 En administrant les demandes de fonctionnaires désirant poser leur candidature, la CFP a également remarqué que, dans le cas de certains emplois en particulier, la population doit être assurée que les tâches des fonctionnaires sont exécutées de manière impartiale. Parmi les exemples figurent les fonctionnaires qui :
- ont le statut d'agent de la paix<sup>78</sup>;
  - évaluent les demandes de subventions et font des recommandations quant à leur octroi;
  - travaillent dans le domaine du développement économique;
  - traitent de dossiers de nature délicate, tels ceux qui ont trait à l'impôt sur le revenu;
  - occupent des postes de réglementation.
- 8.14 Lorsque les fonctionnaires décident de s'engager dans des activités politiques, ils devraient être conscients de ces facteurs. Un fonctionnaire devrait consulter son administrateur général et peut également demander conseil auprès de la CFP; il doit cependant garder à l'esprit que la décision finale lui revient.

---

<sup>77</sup> Il s'agit des mêmes facteurs que la CFP doit prendre en compte, en vertu de la LEFP, lorsqu'elle décide si la candidature d'un fonctionnaire à une élection, ou la tentative d'obtenir une telle candidature, pourrait porter atteinte ou sembler porter atteinte à la capacité de la personne d'exercer ses fonctions de façon politiquement impartiale (les paragraphes 114(6) et 115(3)).

<sup>78</sup> Pour plus de détails, consulter le *Rapport annuel 2006-2007* de la Commission de la fonction publique, p. 24.

## La Commission de la fonction publique

- 8.15 Depuis sa création, la CFP est un facteur institutionnel central dans l'élimination du favoritisme politique et la création d'une fonction publique impartiale où il est possible de faire carrière. Depuis un siècle, un des buts principaux de la CFP est de veiller à ce que les nominations au sein de la fonction publique soient fondées sur le mérite et à l'abri de toute ingérence politique. La surveillance des demandes visant les candidatures et les activités politiques des fonctionnaires protège aussi l'impartialité.
- 8.16 La LEFP attribue à la CFP la responsabilité de surveiller l'impartialité de la fonction publique. Pour s'acquitter de ce rôle, la CFP a créé des mécanismes et des cadres stratégiques visant à assurer que les nominations sont à l'abri de toute ingérence politique. Dans les cas où on soupçonne une ingérence politique, la CFP est la seule institution pouvant mener une enquête.
- 8.17 L'approbation des demandes de fonctionnaires désireux de se porter candidats fait partie des responsabilités de la CFP en matière de surveillance. En vertu de la LEFP, les fonctionnaires peuvent se porter candidats à une élection fédérale, provinciale, territoriale ou municipale, seulement s'ils obtiennent la permission de la CFP. Celle-ci peut accorder une permission seulement si elle est convaincue que la candidature ne portera pas atteinte ou ne semblera pas porter atteinte à la capacité du fonctionnaire d'exercer ses fonctions de façon impartiale. La CFP peut également accorder la permission à la condition que la personne prenne un congé non payé pendant qu'elle cherche à devenir candidate ou avant la période électorale. S'il s'agit d'une élection fédérale, provinciale ou territoriale, le fonctionnaire doit prendre un congé non payé durant la période électorale et quitter son emploi à la fonction publique s'il est élu. S'il s'agit d'une élection municipale, la CFP peut, à sa discrétion, exiger que le fonctionnaire prenne un congé non payé durant la période électorale. Si la personne est élue, la CFP peut exiger qu'elle prenne un congé non payé pendant son mandat ou qu'elle quitte son emploi à la fonction publique.
- 8.18 La CFP a également la responsabilité d'enquêter sur toute allégation d'activités politiques irrégulières portée contre un fonctionnaire ou un administrateur général. Si la CFP conclut que l'allégation est fondée, elle peut destituer le fonctionnaire ou prendre à son égard toute mesure corrective qu'elle juge appropriée. Bien que la LEFP soit en vigueur depuis peu de temps, la CFP a déjà commencé à établir des tendances qui définissent ce qui constitue ou non une conduite acceptable.
- 8.19 De plus, la CFP donne des conseils sur le régime régissant les activités politiques des fonctionnaires. La CFP surveille activement à la fois les activités d'embauche au sein de la fonction publique et les activités politiques des fonctionnaires. Elle accomplit cette surveillance par différents mécanismes, comme la présentation de rapports par les ministères, ainsi que l'analyse de la couverture médiatique et des critiques, pour ne nommer que ceux-là. Elle rend compte tous les ans de ses constatations au Parlement afin que celui-ci et la population canadienne puissent avoir toujours confiance en l'intégrité de la fonction publique.

## Les ministres

- 8.20 Les ministres ont également un rôle de premier plan à jouer en ce qui a trait à la protection de l'impartialité politique. Le *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique* énonce explicitement que les « ministres ont la responsabilité de [...] garder la fonction publique impartiale et non partisane et de maintenir sa capacité à fournir des conseils professionnels de façon franche et directe<sup>79</sup> ». Depuis 2002, les premiers ministres ont demandé publiquement aux ministres de respecter le caractère non partisan de la fonction publique en évitant d'associer les fonctionnaires à des travaux qui ne correspondent pas à leur rôle<sup>80</sup>.
- 8.21 Les ministres doivent respecter le rôle impartial des fonctionnaires. Ils ne doivent en aucun cas demander à ces derniers de participer à des activités partisanes. Comme il est souligné plus haut, les ministres doivent également s'assurer que leur personnel respecte la tradition en ce qui a trait à l'importance de garder la fonction publique impartiale et non partisane. Le personnel d'un cabinet de ministre n'est pas habilité à donner des ordres aux fonctionnaires et doit éviter d'associer les fonctionnaires à des travaux qui ne correspondent pas à leur rôle<sup>81</sup>.

## Les députés et sénateurs

- 8.22 Les députés et sénateurs peuvent également veiller à la protection de l'impartialité de la fonction publique. Au moment, par exemple, de faire participer des fonctionnaires à des événements publics, il est important que les députés et sénateurs soient sensibilisés au fait que la présence d'un fonctionnaire avec un parlementaire élu ou non pourrait être perçue comme une activité politique. S'il y a allégation d'activité politique irrégulière, le fonctionnaire pourrait faire l'objet d'une enquête de la CFP. Pour aider à réduire tout risque de porter atteinte à l'impartialité de la fonction publique, les invitations faites aux fonctionnaires, en vue de participer à des événements en compagnie de parlementaires, le sont habituellement par l'entremise de l'administrateur général.
- 8.23 Les parlementaires peuvent également appuyer la protection de l'impartialité de la fonction publique en gardant à l'esprit le rôle des fonctionnaires qui comparaissent devant les comités parlementaires. Bien que le débat se poursuive quant aux façons dont les fonctionnaires, et plus particulièrement les administrateurs généraux, sont responsables au Parlement dans la pratique, il est clair que le rôle des fonctionnaires est d'expliquer les politiques, et non de les défendre. Les fonctionnaires n'ont pas à défendre les décisions politiques prises par le gouvernement ou à débattre de questions soulevant des controverses politiques. Le fait d'engager des fonctionnaires dans les débats politiques risquerait de politiser la nature professionnelle et non partisane de la fonction publique.

---

<sup>79</sup> *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique*, Ottawa, Agence de la fonction publique du Canada, 2007, p. 6-7.

<sup>80</sup> Voir les éditions successives du *Guide du ministre* depuis 2002.

<sup>81</sup> Pour plus de renseignements, consulter *Pour un gouvernement responsable : Guide du ministre et du secrétaire d'État 2007*. ([http://www.pco-bcp.gc.ca/docs/information/Publications/guidemin/ag-gr/2007/accountable-guide2007\\_f.pdf](http://www.pco-bcp.gc.ca/docs/information/Publications/guidemin/ag-gr/2007/accountable-guide2007_f.pdf)).

## Autres organismes assurant la protection de l'intégrité de la fonction publique

- 8.24 Bien que le mandat de la CFP ait changé au cours du dernier siècle, il a toujours existé une responsabilité primaire de préserver le mérite et l'impartialité au sein de la fonction publique. Au cours des 10 dernières années environ, où une attention et un accent accrus ont été mis sur la responsabilisation, d'autres acteurs, comme la commissaire à l'intégrité du secteur public et la commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique, sont entrées en scène pour assurer la surveillance d'autres aspects de la fonction publique. Ces organismes sont importants pour assurer l'intégrité de la fonction publique de manière à ce que la population canadienne continue d'avoir confiance en elle.
- **Commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique** – La commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique surveille l'application de règles concernant les conflits d'intérêts pour la plupart des titulaires nommés par le gouverneur en conseil, y compris les sous-ministres. Les règles régissant les conflits d'intérêts traitent principalement d'une conduite où l'on favorise ses propres intérêts, habituellement financiers, et ne traitent pas de manière précise de l'impartialité de la fonction publique.
  - **Commissaire à l'intégrité du secteur public** – La commissaire à l'intégrité du secteur public fournit une aide aux fonctionnaires qui désirent divulguer des actes répréhensibles au sein de la fonction publique (ce qu'on appelle communément la « dénonciation »)<sup>82</sup>. La commissaire accroît la confiance à l'égard des institutions publiques en établissant des procédures efficaces pour la divulgation d'actes répréhensibles et la protection des fonctionnaires qui divulguent de tels actes. Comme il est souligné dans le préambule de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*, l'administration publique fédérale est une institution nationale importante et elle est essentielle au fonctionnement de la démocratie parlementaire canadienne; il est dans l'intérêt public de maintenir et d'accroître la confiance du public envers l'intégrité des fonctionnaires.

---

<sup>82</sup> Selon la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*, en ce qui touche le rôle de la commissaire à l'intégrité du secteur public, le secteur public englobe les ministères et organismes, les sociétés d'État, la Gendarmerie royale du Canada et d'autres organismes du secteur public du Canada. La *Loi* ne s'applique pas aux Forces canadiennes, au Service canadien du renseignement de sécurité ou au Centre de la sécurité des télécommunications qui possèdent leurs propres mécanismes pour traiter de dénonciation (voir l'article 2).

## 9 La voie de l'avenir

- 9.1 Depuis 1908, le Parlement, les gouvernements et la fonction publique se sont efforcés de bâtir une fonction publique fondée sur le mérite et l'impartialité. Le fait d'avoir introduit le principe du mérite il y a 100 ans, a permis de s'assurer que les fonctionnaires sont nommés en fonction de leurs titres de compétence, et non d'alliances politiques. Jusqu'à cette époque, « une loyauté partisane était la qualité prédominante recherchée chez les personnes nommées »<sup>83</sup>. [Traduction] Le mérite a permis de renforcer le concept de l'impartialité des fonctionnaires professionnels et, grâce aux activités de surveillance continue de la CFP, a pratiquement permis d'éliminer toute influence politique dans le cadre de la dotation<sup>84</sup>.
- 9.2 Le présent document a fourni un bref aperçu de l'évolution de l'impartialité au sein de la fonction publique. On y a souligné l'importance que revêt la fonction publique pour la société canadienne, ainsi que l'importance d'avoir une fonction publique qui réalise son mandat de façon non partisane. Par ailleurs, cette analyse a également soulevé certaines questions et enjeux à des fins de discussion ou d'examen. Par exemple, on y énonce que la fonction publique doit réfléchir à la manière d'assurer le maintien de son impartialité à mesure que s'accroît la complexité de l'administration publique. Aussi, on a soulevé la question à savoir comment la fonction publique détermine le juste équilibre entre son obligation de loyauté et le besoin de servir le gouvernement de l'heure. Au moment de considérer la meilleure façon d'atteindre un tel équilibre, un facteur important dont il faut tenir compte est la nécessité de préserver le caractère impartial de la fonction publique. En dernier lieu, on traite des rôles et responsabilités de l'ensemble des intervenants en ce qui a trait à la protection de l'impartialité de la fonction publique.
- 9.3 Le présent document fait partie d'un dialogue visant à accroître la sensibilisation à l'égard des questions dont devra s'occuper la fonction publique en ce XXI<sup>e</sup> siècle. Une sérieuse réflexion sur ces questions veillera à ce que le gouvernement soit doté de la fonction publique professionnelle, impartiale et permanente dont il aura besoin dans l'avenir.
- 9.4 Les fonctionnaires devront prendre en compte les effets de l'impartialité sur leurs tâches quotidiennes. Plus encore, ils devront veiller à ce que l'impartialité soit au cœur de leurs activités, notamment lorsqu'ils doivent :
- franchir les frontières organisationnelles dans le cadre de leur travail;
  - communiquer avec divers groupes, y compris le grand public, les groupes d'intérêt et les gens d'affaires au sujet des politiques et des programmes;
  - offrir des produits et services à la population.
- 9.5 Enfin, l'impartialité doit demeurer un élément essentiel de l'évolution de la fonction publique du Canada.

---

<sup>83</sup> David E. Smith, *The Invisible Crown: The First Principle of Canadian Government*, Toronto, University of Toronto Press, 1995, p. 88.

<sup>84</sup> Le *Rapport annuel 2006-2007* de la CFP a confirmé que la CFP constate que l'influence politique directe dans le système de dotation demeure minime (p. 52).

# Annexe

## L'impartialité politique et la Loi sur l'emploi dans la fonction publique

### *Mention de l'impartialité dans la Loi sur l'emploi dans la fonction publique*

Le Parlement a souligné l'importance de l'impartialité de la fonction publique en la mettant au premier plan dans le préambule et l'article 30 de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (LEFP). Il reconnaît d'emblée « qu'il demeure avantageux pour le Canada de pouvoir compter sur une fonction publique non partisane et axée sur le mérite et que ces valeurs doivent être protégées de façon indépendante ». Dans l'article 30, le Parlement indique également que « les nominations C internes ou externes C à la fonction publique [...] sont fondées sur le mérite et sont indépendantes de toute influence politique ».

Bien que la *Loi* favorise la délégation des pouvoirs de dotation, elle ne permet pas la délégation des pouvoirs de la CFP concernant les activités politiques et la protection de l'impartialité politique. À titre d'exemple, seule la Commission de la fonction publique (CFP) peut accorder, aux fonctionnaires qui en font la demande, la permission de se porter candidats à une élection. De plus, si la CFP a des raisons de croire qu'une nomination effectuée ou proposée n'est pas indépendante de toute influence politique, seule la Commission peut faire enquête sur le processus de nomination. Dans le cas où ses allégations sont fondées, la CFP peut révoquer une nomination ou prendre les mesures correctives qu'elle juge à propos.

### *Partie 7 : Activités politiques*

La partie 7 de la *Loi* présente le cadre régissant les activités politiques. Selon la *Loi*, les administrateurs généraux ne peuvent se livrer à aucune activité politique à l'exception du vote. Par ailleurs, les autres fonctionnaires peuvent se livrer à des activités politiques en dehors du cadre de leurs fonctions, sauf si ces activités portent ou semblent porter atteinte à leur capacité d'exercer leurs fonctions de façon politiquement impartiale.

La *Loi* définit les activités politiques de la façon suivante :

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

À des fins d'orientation, la CFP explique sur son site Web que les « activités politiques » se rapportent à toute une gamme d'activités, par exemple le fait de prendre la parole à une réunion politique, de recueillir des fonds pour un parti politique, de travailler pour un candidat à une élection ou de porter un macaron de campagne électorale.

De tout temps, la LEFP a régi les activités politiques sur les plans fédéral, provincial et territorial. Cependant, depuis l'entrée en vigueur de la LEFP actuelle, le régime de gestion des activités politiques a été élargi et s'applique maintenant aux élections municipales en plus des activités mentionnées ci-dessus. Le Parlement a procédé de la sorte en raison de la multiplication des liens entre les enjeux politiques municipaux et les responsabilités des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux.

### *Partie 7 : Demandes relatives à une candidature*

Dans le cadre des mesures de protection de l'impartialité politique, la CFP examine les demandes des fonctionnaires désirant se porter candidats à une élection. La *Loi* est explicite à cet égard : les fonctionnaires doivent obtenir la permission de la CFP pour être candidats à une élection, ou pour tenter de le devenir. La CFP examine chaque demande de permission au cas par cas en tenant compte de facteurs comme les suivants :

- la nature de l'élection, y compris l'ordre de gouvernement visé (fédéral, provincial, territorial ou municipal), et, dans le cas d'une élection municipale, la présence ou l'absence de partis politiques;
- la nature des fonctions du fonctionnaire (par exemple, le type de responsabilités associées au poste, comme des fonctions réglementaires ou la formulation de conseils stratégiques);
- le niveau et le degré de visibilité du poste du fonctionnaire (par exemple, le niveau du poste dans la hiérarchie de l'organisation et le profil interne et externe du poste relativement aux fonctions exercées).

### *Partie 7 : Allégations d'activités politiques irrégulières*

La LEFP confère à la CFP la responsabilité de faire enquête sur toute allégation selon laquelle un fonctionnaire ne s'est pas conformé à la *Loi*; si la CFP conclut que l'allégation est fondée, elle peut « destituer le fonctionnaire ou prendre les mesures correctives qu'elle estime indiquées ».

N'importe qui peut présenter une allégation d'activités politiques irrégulières à l'égard d'un fonctionnaire : la CFP, un autre fonctionnaire, un gestionnaire, un administrateur général, un politicien ou une personne du public. Dans le cas des administrateurs généraux, la LEFP ne permet qu'aux personnes qui sont candidates à une élection, ou qui l'ont été, de présenter une allégation de ce genre. Si l'allégation est fondée, la CFP fera part de ses conclusions au gouverneur en conseil, qui pourra alors destituer l'administrateur général.

### *Approche de la CFP à l'égard de la protection de l'impartialité*

Dans le préambule de la LEFP, le Parlement précise que les valeurs du mérite et de l'impartialité doivent être protégées de façon indépendante. À cette fin, la CFP est chargée de surveiller l'impartialité politique de la fonction publique. Dans l'exercice de ses responsabilités, elle compte sur de l'information provenant de diverses sources afin de gérer les risques liés à l'impartialité. En plus de confirmer que les nominations sont fondées sur le mérite et que les fonctionnaires se conforment aux dispositions de la LEFP à l'égard des activités politiques, la CFP surveille les situations qui pourraient poser un risque à l'égard de l'impartialité, et effectue les vérifications qui s'imposent (par exemple, la *Vérification des mouvements de fonctionnaires entre la fonction publique fédérale et les cabinets de ministres*). La CFP demande également aux ministères et organismes de rendre compte des mesures qu'ils prennent pour protéger l'impartialité politique.

## Bibliographie

- AUCCOIN, Peter et Mark D. JARVIS. *Moderniser l'obligation de rendre compte du gouvernement : un cadre de réforme*, Ottawa, École de la fonction publique du Canada, 2005.
- , Jennifer SMITH et Geoff DINSDALE. *Le gouvernement responsable : éclaircir l'essentiel, éliminer les mythes et explorer le changement*, Ottawa, Centre canadien de gestion, 2004.
- AXWORTHY, Thomas S. « Of secretaries to princes », *Canadian Public Administration*, vol. 31, n° 2 (été 1988) p. 247-264.
- CHRÉTIEN, Jean. *Passion politique*. Saint-Laurent (Québec), Boréal, Montréal, 2007.
- CHRISTOPH, James B. « Political rights and administrative impartiality in the British Civil Service », *Canadian Public Administration*, Éd. J. E. Hodgetts et D.C. Corbett, Toronto, MacMillan, 1960.
- D'AQUINO, Thomas. « The public service of Canada: the case for political neutrality », *Canadian Public Administration*, vol. 27, n° 1 (printemps 1984) p. 14-23.
- D'OMBRAIN, Nicolas. « Ministerial responsibility and the machinery of government », *Canadian Public Administration / Administration publique du Canada*, vol. 50, n° 2 (été 2007), p. 195-217.
- DAWSON, Robert MacGregor. *The Civil Service of Canada*, London, Oxford University Press, 1929.
- . "The Canadian Civil Service" *Canadian Journal of Economics and Political Science* Vol 2, n° 3 August 1936.
- . *The Government of Canada*. 3<sup>e</sup> éd., Toronto: University of Toronto Press, 1957.
- . *The Government of Canada*, 4<sup>e</sup> éd., revue par Norman Ward. Toronto: University of Toronto Press, 1963.
- . *The Principle of Official Independence*. Toronto: S.B. Gundy, 1922.
- DUNN, Christopher, éd. *The Handbook of Canadian Public Administration*, Toronto, Oxford University Press, 2002.
- FORSEY, Eugene. *Freedom and Order: Collected Essays*, Toronto, McClelland and Stewart, 1974.
- FRANKS, C.E.S., « Reforming Accountability to Parliament: The Canadian Experience with the Accounting Officer System » A paper prepared for the annual Meetings of the United Kingdom Political Studies Association, Swansea Wales, April 2008.

- GRIFFITH, Wyn. *The British Civil Service 1854-1954*, London, Her Majesty's Stationery Office, 1954.
- HODGETTS, J.E., et coll. *Histoire d'une institution : la Commission de la Fonction publique du Canada, 1908-1967*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 1975.
- et D.C. CORBETT, éd. *Canadian Public Administration du Canada*, « The Public Servant and the Loyalty Problem », Toronto, MacMillan, 1960, p. 423-430.
- , *The Canadian Public Service: A Physiology of Government 1867-1970*, Toronto, University of Toronto Press, 1973.
- HOGG, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, 5<sup>e</sup> éd., Toronto, Thomson Carswell, 2007.
- , *Constitutional Law of Canada, Student Edition 2004*, Toronto, Thomson Canada Limited, 2004.
- HURLEY, James Ross. *La modification de la constitution du Canada*, Ottawa, ministère des Approvisionnement et Services Canada, 1996.
- JAMES, Colin. « The dilemma of the dutiful civil-servant », *Management* (1993), p. 88-89.
- JUSS, Satvinde S. « Administrative convenience and the Carltona principle », *Oxford Journal of Legal Studies*, vol. 13, n° 1 (1993), p. 142-145.
- KERNAGHAN, Kenneth. « The ethical conduct of public servants », *Optimum*, vol. 4, n° 3 (1973) p. 5-15.
- , « The ethical conduct of public servants », *Political Corruption in Canada: Cases, Causes and Cures*, Éd. Kenneth M. Gibbons et Donald C. Rowat, Toronto, McClelland and Stewart Limited, 1976.
- , « Politics, policy and public servants: political neutrality revisited », *Canadian Public Administration*, vol. 19, n° 3 (automne 1976), p. 432-456.
- , « Political rights and political neutrality: finding the balance point », *Canadian Public Administration*, vol. 29, n° 4 (hiver 1986), p. 639-652.
- et John W. LANGFORD. *The Responsible Public Servant*, Halifax, The Institute for Research on Public Policy, 1990.
- MITCHELL, James R., et Sharon SUTHERLAND. « Relations between Politicians and Public Servants », *New Public Management and Public Administration in Canada*, Mohamed Charih et Arthur Daniels (dir.), Toronto, Institut d'administration publique du Canada, 1997, p.181-200.
- MULGAN, Richard. *Politicising the Australian Public Service?* Australia, Parliamentary Library, 1998 <http://www.aph.gov.au/LIBRARY/Pubs/RP/1998-99/99rp03.htm> (tiré de novembre 2007).

- MURRAY, Sir George. *Rapport sur l'organisation du service public du Canada*, Ottawa, 1910.
- NORTHCOTE, Stafford H. and C.E. Trevelyan, *Report on the Organization of the Permanent Civil Service*, London, 1854.
- PEARSON, L.B. « The introduction of collective bargaining in the federal public service », *Public Administration in Canada: Selected Readings*, Éd. A.M. Williams et W.D.K. Kernaghan, Toronto, Methuen, 1968.
- PODGER, Andrew. « Response to Peter Shergold », *The Australian Journal of Public Administration*, vol. 66, n° 4 (2007), p. 498-500.
- « What really happens: department secretary appointments, contracts and performance pay in the Australian public service », *The Australian Journal of Public Administration*, vol. 66, n° 2 (2007), p. 131-147.
- PUBLIC POLICY FORUM. *Governor-in-Council Appointments: Best Practices and Recommendations for Reform*, février 2004.  
[http://www.ppforum.ca/common/assets/publications/en/gov\\_apt\\_reform.pdf](http://www.ppforum.ca/common/assets/publications/en/gov_apt_reform.pdf)  
 (tiré du 5 mars 2008).
- SAVOIE, Donald J. *Breaking the Bargain: Public Servants, Ministers and Parliament*, Toronto, University of Toronto Press, 2003.
- « The Canadian public service has a personality », *Canadian Public Administration*, vol. 49, n° 3 (automne 2006), p. 261-281.
- « Intrastate federalism and the civil service », *Continuity and Change in Canadian Politics: Essays in Honour of David E. Smith*, Éd. Hans. J. Michelmann et Cristine de Clercy, Toronto, University of Toronto Press, 2006.
- SHERGOLD, Peter. « What really happens in the Australian public service: an alternative view », *The Australian Journal of Public Administration*, vol. 66, n° 3 (2007) p. 367-370.
- SIEGEL, David. « Politics, politicians, and public servants in non-partisan local governments », *Canadian Public Administration*, vol. 37, n° 1 (printemps 1994), p. 7-30.
- SIMPSON, Jeffrey. *Spoils of Power: The Politics of Patronage*, Toronto, Collins Publishers, 1988.
- SMITH, David E. « Bagehot, the Crown and the Canadian Constitution », *Canadian Journal of Political Science*, vol. 28, n° 4 (hiver 1995), p. 619-635.
- *The Invisible Crown: The First Principle of Canadian Government*, Toronto, University of Toronto Press, 1995.

- . « Patronage in Britain and Canada: An Historical Perspective », *Journal of Canadian Studies*, vol. 22, n° 2 (été 1987), p. 34-54.
- SMITH, Jennifer. « Democracy and the Canadian House of Commons at the millennium », *Canadian Public Administration*, vol. 42, n° 4 (hiver 1999), p. 398-421.
- SOSSIN, Lorne. « From neutrality to compassion: the place of civil service values and legal norms in the exercise of administrative discretion », *University of Toronto Law Journal*, vol. 55, (2002), p. 427-447.
- « Speaking truth to power? The search of bureaucratic independence in Canada », *University of Toronto Law Journal*, vol. 55, n° 1 (hiver 2005), p. 1-59.
- STEIN, Lana. « Merit systems and political influence: the case of local government », *Public Administration Review*, vol. 47, n° 3 (mai juin 1987), p. 263-271.
- SUTHERLAND, Sharon. « Responsible government and ministerial responsibility: every reform is its own problem », *Canadian Journal of Political Science*, vol. 24, (1991), p. 91-120.
- THOMAS, Paul. « Parliament and the public service », *The Handbook of Canadian Public Administration*, Éd. Christopher Dunn, Toronto, Oxford University Press, 2002, p. 341-368.
- . « Political-Administrative Relations in a Cold Climate: The Case of Canada's Public Services » *Presentation to the Connections Seminar*, Canberra, Australie, 18 mars 2008.
- . « *Political-Administrative Interface in Canada's Public Sector* in Optimum Online : *The Journal of Public Sector Management* », vol. 38, n° 2, mai 2008.
- WANNA, John. « Insisting on traditional ministerial responsibility and the constitutional independence of the public service: the Gomery Inquiry and the Canadian sponsorship scandal », *Australian Journal of Public Administration*, vol. 65, n° 3 (septembre 2006), p. 15-21.
- WEST, William F. « Neutral competence and political responsiveness: an uneasy relationship », *The Policy Studies Journal*, vol. 33, n° 2 (2005), p. 147-160.

## Publications gouvernementales

- CANADA. Agence de la fonction publique du Canada. *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique du Canada*, Ottawa, 2003.
- . Agence de la fonction publique du Canada. *Obligation de loyauté*. [http://publiservice.psagency-agencefp.gc.ca/veo-bve/dli-oli\\_f.asp](http://publiservice.psagency-agencefp.gc.ca/veo-bve/dli-oli_f.asp) (tiré de février 2008).

- . Bureau du Conseil privé. *Administrateurs des comptes : lignes directrices concernant leurs rôles et leurs responsabilités, et leur comparution devant les comités parlementaires*, 2007.  
[http://www.pco-bcp.gc.ca/docs/information/Publications/guidemin/ao-adc/2007/account-guideonrole2007\\_f.pdf](http://www.pco-bcp.gc.ca/docs/information/Publications/guidemin/ao-adc/2007/account-guideonrole2007_f.pdf) (tiré du 22 février 2008).
- . Bureau du Conseil privé. *Guide du sous-ministre*, Ottawa, 2003.  
[http://www.pco-bcp.gc.ca/index.asp?lang=fr&page=information&sub=publications&doc=gdm-gsm/gdm-gsm\\_doc\\_f.htm](http://www.pco-bcp.gc.ca/index.asp?lang=fr&page=information&sub=publications&doc=gdm-gsm/gdm-gsm_doc_f.htm) (tiré du 1<sup>er</sup> mai 2008).
- . Bureau du Conseil privé. *Guide des nominations par le gouverneur en conseil*, 2007.  
<http://www.appointments-nominations.gc.ca/prsnt.asp?page=gicgd&lang=fr>
- . Bureau du Conseil privé. *La responsabilité constitutionnelle*, Ottawa, 1993.
- . Bureau du Conseil privé. *Les responsabilités du Bureau du conseil privé*, Ottawa, 1993.
- . Bureau du Conseil privé. *Notes sur les responsabilités des fonctionnaires à l'égard des comités parlementaires*, Ottawa, 1990.  
[http://www.pco-bcp.gc.ca/docs/information/Publications/notes/notes\\_f.pdf](http://www.pco-bcp.gc.ca/docs/information/Publications/notes/notes_f.pdf)  
 (tiré du 18 mars 2008).
- . Bureau du Conseil privé. *Plan d'action pour l'imputabilité fédérale : une nouvelle feuille de route*. [http://www.faa-lfi.gc.ca/docs/ap-pa/ap-pa\\_f.pdf](http://www.faa-lfi.gc.ca/docs/ap-pa/ap-pa_f.pdf) (tiré du 22 février 2008).
- . Bureau du Conseil privé. *Pour un gouvernement responsable : guide du ministre et du Secrétaire d'État – 2007*. [http://www.pco-bcp.gc.ca/docs/information/Publications/guidemin/ag-gr/2007/accountable-guide2007\\_f.pdf](http://www.pco-bcp.gc.ca/docs/information/Publications/guidemin/ag-gr/2007/accountable-guide2007_f.pdf) (tiré de janvier 2008).
- . Bureau du Conseil privé. *Quinzième rapport annuel au premier ministre sur la fonction publique du Canada*, 2008.  
[http://www.pco-bcp.gc.ca/index.asp?Language=e&Page=information&Sub=publications&Doc=ar-ra/15-2008/table\\_fra.htm](http://www.pco-bcp.gc.ca/index.asp?Language=e&Page=information&Sub=publications&Doc=ar-ra/15-2008/table_fra.htm) (tiré le 2 avril 2008).
- . Bureau du vérificateur général. « Chapitre 7 : La gouvernance des sociétés d'État », *Rapport du Vérificateur général du Canada – février 2005*.  
<http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/docs/20050207ce.pdf> (tiré du 6 mars 2008).
- . Bureau du vérificateur général. « Chapitre 18 : La régie des sociétés d'État », *Rapport du Vérificateur général du Canada – décembre 2000*.  
[http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/aud\\_ch\\_oag\\_2000\\_18\\_f\\_11205.html](http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/aud_ch_oag_2000_18_f_11205.html)  
 (tiré du 5 mars 2008).
- . Cabinet du Premier ministre. Le 3 mars 2006. « Lettre au Premier ministre » et le 14 décembre 2006, « Réponse du Premier ministre » sous la rubrique intitulée *Réponse du Premier ministre à la lettre que lui ont fait parvenir d'éminents Canadiens au sujet des recommandations du juge Gomery*.  
<http://www.pm.gc.ca/fra/media.asp?id=1473>

- . Parlement. Chambre des communes. Comité permanent des comptes publics. *Examen de la réponse du gouvernement au dixième rapport de la 1re session du 38<sup>e</sup> Parlement*, Quatrième rapport, 39<sup>e</sup> législature, 1<sup>re</sup> session.  
<http://cmte.parl.gc.ca/cmte/CommitteePublication.aspx?COM=10466&Lang=1&SourceId=148131> (tiré du 20 mars 2008).
- . Parlement. Chambre des communes. *La gouvernance dans la fonction publique du Canada : obligation ministérielle et sous-ministérielle de rendre des comptes*, Dixième rapport, 39<sup>e</sup> législature, 1<sup>re</sup> session, mai 2005.  
<http://cmte.parl.gc.ca/cmte/CommitteePublication.aspx?COM=8989&Lang=1&SourceId=114762> (tiré du 20 mars 2008).
- . Parlement. Chambre des communes. *Protocole pour les témoignages des administrateurs des comptes devant le Comité permanent des comptes publics*. Treizième rapport du Comité permanent des comptes publics, mars 2007, 39<sup>e</sup> législature, 1<sup>re</sup> session.  
<http://cmte.parl.gc.ca/cmte/CommitteePublication.aspx?COM=10466&Lang=1&SourceId=214260> (tiré du 19 mars 2008).
- . Parlement. Chambre des communes. *Règlement de la Chambre des Communes*, en ligne, (tiré du 10 mars 2008)  
<http://www.parl.gc.ca/information/about/process/house/standingorders/toc.f.htm>
- . Parlement. Chambre des communes. *Réponse du gouvernement au dixième rapport du Comité permanent des comptes publics*. (Présentée à la Chambre des Communes le 17 août 2005), 38<sup>e</sup> législature, 1<sup>re</sup> session, [http://www.tbs-sct.gc.ca/report/gr-rg/2005/0817\\_f.asp](http://www.tbs-sct.gc.ca/report/gr-rg/2005/0817_f.asp) (tiré du 17 octobre 2005).
- . Parlement. Chambre des communes. *Témoignages*, n° 021, 21 février 2005, 38<sup>e</sup> législature, 1<sup>re</sup> session  
<http://cmte.parl.gc.ca/cmte/CommitteePublication.aspx?SourceId=127331&Lang=1&PARLSES=381&JNT-0&COM=8989> (tiré du 19 mars 2008).
- . Parlement. Chambre des communes. *Témoignages*, n° 044, 21 mars 2007, 39<sup>e</sup> législature, 1<sup>re</sup> session  
<http://cmte.parl.gc.ca/Content/HOC/Committee/391/PACP/Evidence/EV2784317/PACPEV44-f.pdf> (tiré du 19 mars 2008).
- . *Political Neutrality: Fact Sheet 1 – What is ‘political neutrality’ and what does it mean in practice?* Avril 2008  
<http://www.ssc.govt.nz/display/document.asp?NavID=114> (tiré du 10 juin 2008).
- . *Political Neutrality: Fact Sheet 2 – Political Views and Participation in Political Activities*, revu en juillet 2005  
<http://www.ssc.govt.nz/display/document.asp?NavID=114> (tiré du 10 juin 2008).

------. *Political Neutrality: Fact Sheet 3 – The Relationship Between the Public Service and Ministers*, septembre 2003  
<http://www.ssc.govt.nz/display/document.asp?NavID=114> (tiré du 10 juin 2008).

------. *Political Neutrality: Fact Sheet 4 – The Relationship Between the Public Service and MPs*, septembre 2003  
<http://www.ssc.govt.nz/display/document.asp?NavID=114> (tiré du 10 juin 2008).

------. *Political Neutrality: Fact Sheet 5 – For Staff who interact with the public (front line staff)*, juin 2004  
<http://www.ssc.govt.nz/display/document.asp?NavID=114> (tiré du 10 juin 2008).

ONTARIO. Ontario Law Reform Commission. *Report on Political Activity, Public Comment and Disclosure by Crown Employees*, Toronto, Ontario Government Publications Services, 1986.

------. Panel on the Role of Government in Ontario. *The Future Role of a Professional, Non Partisan Public Service in Ontario*, Kenneth Kernaghan, Hamilton, Brock University, juin 2003.

STATE SERVICES COMMISSION. Gouvernement de la Nouvelle-Zélande. *General Election 2008: Guidance for State Servants*, Avril 2008  
<http://www.ssc.govt.nz/display/document.asp?NavID=114> (tiré du 10 juin 2008).

UNITED KINGDOM. Parlement. House of Commons. *Report of the Organisation of the Permanent Civil Service*, London, George E. Eyre et William Spottiswoode, 1854.

## Commissions fédérales

CANADA. Commission d'enquête sur les programmes des commandites et les activités publicitaires. *Rétablir l'imputabilité, études, volume 1 : Le parlement, les ministres et les sous-ministres*, Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2006.

- Aucoin, Peter. « La nomination et l'évaluation des sous-ministres canadiens : comparaison avec d'autres régimes de type Westminster et proposition de réforme », p. 331-374.
- Benoit, Liane E. « Le personnel ministériel : les tribulations des orphelins législatifs du Parlement », p. 163-281.
- Smith, David E. « Clarification de la doctrine de la responsabilité ministérielle applicable au gouvernement et au Parlement du Canada », p. 117-162.

- . Commission d'enquête sur le programmes des commandites et les activités publicitaires. *Rétablir l'imputabilité, études, vol. 2 : la fonction publique et la transparence*, Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2006.
- Sossin, Lorne. « Définir les frontières : l'argument constitutionnel pour l'indépendance bureaucratique et son implication pour la responsabilité de la fonction publique », p. 27-78.
- . Commission d'enquête sur le programmes des commandites et les activités publicitaires. *Rétablir l'imputabilité, études, vol. 3 : liens, responsabilité et reddition de comptes*, Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.
- Hurley, James Ross. « La responsabilité, la reddition de comptes et le rôle des sous-ministres dans le Gouvernement du Canada ».
  - Frank, C.E.S. « Les responsabilités et obligations redditionnelles respectives des ministres et des fonctionnaires : une étude du système britannique d'agent comptable et de son applicabilité au Canada ».
- . Commission d'enquête sur le programmes des commandites et les activités publicitaires. *Rétablir l'imputabilité, recommandations*, Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2006.
- . Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement. *Management of the public service – A plan for management, financial management, personnel management, paperwork and systems management*. Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1962-1963, p. 276.
- . Comité spécial sur la gestion du personnel et le principe du mérite. *Rapport du Comité spécial sur la gestion du personnel et le principe du mérite*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1979.
- . *Fonction publique 2000 : le renouvellement de la fonction publique du Canada*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1990.
- . Rapport du Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique. *De solides assises*, Centre canadien de gestion, Ottawa, 1996.
- . *Report of the Royal Commissioners – Civil Service of Canada 1892*. Ottawa, S.E. Dawson, 1892.
- . *Report of the Commissioners 1908*. Ottawa, S.E. Dawson, 1908.

## Publications de la Commission de la fonction publique et de la Commission du service civil

COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE DU CANADA. *Activités politiques des fonctionnaires*, juin 1991.

----- . *Dans quelle mesure les membres du personnel temporaire deviennent-ils des fonctionnaires en vertu de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique?*  
[http://www.psc-cfp.gc.ca/centres/publications\\_f.htm](http://www.psc-cfp.gc.ca/centres/publications_f.htm)  
(tiré du 4 avril 2008).

----- . *Rapport annuel 2006-2007*. [http://www.psc-cfp.gc.ca/centres/publications\\_f.htm](http://www.psc-cfp.gc.ca/centres/publications_f.htm)  
(tiré du 4 avril 2008).

----- . Service juridiques. *Duty of Loyalty and the Public Service Commission's Mandate*, février 2008.

----- . *Suivi du rôle de la Commission de la fonction publique au sein du régime de conduite des affaires publiques de la fonction publique fédérale*, Ottawa, Canada, Commission de la fonction publique du Canada, avril 1997.  
<http://www.psc-cfp.gc.ca/cgi-bin/clf-upe/prn-impr-v2.pl> (tiré de janvier 2007).

COMMISSION DU SERVICE CIVIL. *Premier rapport annuel de la Commission du service civil du Canada*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1909.

----- . *Commission du service civil : Rapport des commissaires vol. 1.*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1912.

----- . *Dixième rapport annuel pour l'année finissant le 31 août 1918*, Ottawa, U. Delabroquerie Taché, 1919.

## Articles de journaux

Bernier, Pierre « Obéir, oui, tant que ce n'est pas illégal! : en marge du Rapport Gomery, l'obéissance des fonctionnaires », *Le Soleil*, 27 octobre 2005, A17.

May, Kathryn. « MPs gird for epic power struggle » *Ottawa Citizen*, 26 mars 2007, A1.

Münster, Cynthia. « Federal government should totally revamp how its human resources are managed » *The Hill Times*, 3 mars 2008, p. 30.

## Jurisprudence

*Carltona c. Commissioners of Works*, 1943, 2 All ER 560.

*Fraser c. Canada* (CRTFP), 1985, 2 R.C.S. 455.

*Harquail c. Canada* (Commission de la fonction publique), 2004, CF 1549.

*Haydon c. Canada* (Conseil du Trésor), 2004, CF 749.

*Osborne c. Canada* (Conseil du Trésor), 1991, 2 R.C.S. 69.

## Législation

*Loi du Service civil*, 1918, 13<sup>e</sup> législature, 1<sup>re</sup> session, 1918, Ottawa, Joseph de Labroquerie Taché, imprimeur des lois, 1918.

*Loi de 1908 modifiant la Loi du service civil*, 10<sup>e</sup> législature, 4<sup>e</sup> session, 1908, Ottawa, Samuel Edward Dawson, imprimeur des lois, 1908.

*Loi fédérale sur la responsabilité* (2006, ch. 9).

[http://www2.parl.gc.ca/content/hoc/Bills/391/Government/C-2/C-2\\_4/C-2\\_4.PDF](http://www2.parl.gc.ca/content/hoc/Bills/391/Government/C-2/C-2_4/C-2_4.PDF)  
(tiré du 19 mars 2008).

*Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* (2005, ch. 46, P-31.9).

<http://laws.justice.gc.ca/en/ShowFullDoc/cs/P-31.9///en> (tiré du 31 mars 2008).

*Loi sur les conflits d'intérêts* (2006, ch. 9, art. 2) <http://laws.justice.gc.ca/en/showtdm/cs/C-36.65>

(tiré du 10 mars 2008).

*Loi sur l'emploi dans la fonction publique – Règlement concernant les activités politiques*. Enregistrement, 22 novembre 2005.

<http://laws.justice.gc.ca/en/ShowFullDoc/cr/SOR-2005-373///en> (tiré de janvier 2008).