

# **Note de recherche**

## **L'infrastructure de gestion des comportements des agents publics du gouvernement fédéral canadien**

**Préparé par Magalie Jutras, M. A.**

**Sous la direction de Yves Boisvert, Ph. D.**

**École nationale d'administration publique  
Montréal**

**Mars 2007**

## TABLE DES MATIÈRES

<i>Table des matières</i>	2
<i>Avis et remerciements</i>	4
<i>Introduction</i>	5
<b>1. Grille d'analyse</b>	<b>6</b>
<b>2. Des engagements politiques et administratifs qui se suivent... et se ressemblent</b>	<b>12</b>
Brian Mulroney	13
Jean Chrétien	15
Paul Martin	18
Stephen Harper	20
Bureau du Conseil privé et Secrétariat du Conseil du Trésor	21
Discussion sur les engagements en matière de gestion des comportements	23
<b>3. Des recommandations qui favorisent une perspective autorégulatoire de l'éthique</b>	<b>25</b>
Rapports du Bureau du Vérificateur général du Canada	26
Rapport du Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique	29
Rapports de la Commission Gomery	32
<b>4. L'infrastructure de gestion des comportements du gouvernement canadien</b>	<b>35</b>
Des engagements	38
Des mécanismes hétérorégulateurs	39
Cadre juridique	39
Codes de conduite	40
Mécanismes pour assurer la transparence	42
Commissariat à l'information	43
Commissariat à la protection de la vie privée	44
Structures de contrôle	45
Commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique et Conseiller sénatorial en éthique	46
Commissaire au lobbying	49
Commissaire à l'intégrité du secteur public	52
Contrôleur général	56
Commission de la fonction publique	57
Commission des nominations publiques	59

Ombudsman de l'approvisionnement	60
<b>Des mécanismes autorégulateurs</b>	<b>61</b>
Mécanismes de socialisation professionnelle et organismes de coordination des questions éthiques	62
Bureau des valeurs et de l'éthique de la fonction publique	62
Réseau du leadership	65
École de la fonction publique du Canada	68
Centre d'excellence en matière de règlement des différends	69
<i>Conclusion</i>	<b>70</b>
<i>Bibliographie</i>	<b>73</b>

## **AVIS ET REMERCIEMENTS**

La présente note de recherche s'inscrit dans le cadre de la recherche subventionnée par le FQRSC et dirigée par le professeur Yves Boisvert de l'École nationale d'administration publique qui s'intitule : « Vers un nouveau cadre conceptuel en éthique appliquée: consolidation théorique et évaluation de sa valeur heuristique à partir de l'éthique appliquée en contexte gouvernemental ».

Un remerciement particulier à nos collègues Jean-Patrice Desjardins qui, grâce à sa veille informatique en éthique publique, nous a, tout au long du projet de recherche FQRSC, offert des informations toujours actualisées et des références judicieuses et Louise Campeau pour la rigueur de sa lecture et ses commentaires toujours justes et judicieux.

Dans le présent document, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

## INTRODUCTION

Le but de la présente note de recherche est de décrire et de mieux comprendre l'infrastructure de gestion des comportements des agents publics du gouvernement fédéral canadien, ce que plusieurs nomment l'infrastructure « éthique ». Pour ce faire, nous développerons, dans un premier temps, une grille d'analyse afin de mieux saisir la portée des éléments de cette infrastructure. Cette grille d'analyse a ceci de particulier qu'il repose sur un modèle théorique de la régulation des comportements, lequel présente l'éthique dans une perspective autorégulatoire, et qu'il réfère au modèle d'une infrastructure dite « éthique » proposé par l'OCDE. Cette grille d'analyse nous apparaît fort pertinent pour construire notre schéma de présentation de l'infrastructure canadienne de régulation de la fonction publique. Il nous permettra en outre de démontrer notre hypothèse selon laquelle l'école hétérorégulatoire de la gestion des comportements, bien qu'elle se présente parfois sous le couvert de l'éthique, est celle qui a eu le plus d'influence sur l'infrastructure de gestion des comportements des agents publics de l'administration fédérale canadienne et ce, malgré les recommandations de certaines instances éminentes qui ont souvent favorisé une approche autorégulatoire.

Dans un deuxième temps, nous étudierons les discours politiques en matière de gestion des comportements des agents publics afin de connaître les objectifs et les intentions « publics » véhiculés au cours des 30 dernières années. Une brève analyse des discours politiques qui se sont faits au nom de l'éthique et de la responsabilité, mais qui, selon nous portent plus largement sur la gestion voir le contrôle des comportements des agents publics, devrait être suffisante pour démontrer que les « leaders politiques » ont souvent manifesté des intentions ambiguës qui encourageaient parfois l'autorégulation des personnes, mais très souvent leur hétérorégulation.

Nous préciserons ensuite le sens et la nature des principales recommandations faites par trois instances constitutives du dossier de « l'éthique gouvernementale » canadienne : le Bureau du Vérificateur général du Canada, le Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique et la Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités de publicité (Commission Gomery). Ces trois instances reconnaissent l'importance des approches complémentaires en matière de gestion des comportements tout en manifestant un vif intérêt pour le développement de l'approche autorégulatoire de l'éthique dans le secteur public.

Finalement, sans entrer dans les menus détails, nous examinerons, à la lumière de la grille d'analyse que nous aurons explicité, les éléments qui composent l'infrastructure de gestion des comportements de l'administration publique fédérale canadienne. Nous étudierons alors les mécanismes et les structures de gestion des comportements qui se rapportent aux instances législatives et exécutives du gouvernement canadien.

## 1. GRILLE D'ANALYSE

Notre analyse de l'infrastructure de gestion des comportements des agents publics du gouvernement fédéral canadien s'appuiera sur une grille d'analyse qui se réfère, d'une part, à un modèle théorique de la régulation des comportements qui comporte deux perspectives régulatrices, l'autorégulation et l'hétérorégulation. D'autre part, il intègre des éléments constitutifs d'un modèle pragmatique de la régulation étatique des comportements développé par l'OCDE dans le cadre de son programme contre la corruption<sup>2</sup>. La superposition de ces deux modèles, celui présentant la régulation en fonction du type d'autorité qui l'oriente<sup>3</sup> et celui faisant état d'une infrastructure étatique de régulation des comportements, nous semble fort pertinente pour exposer les éléments de l'infrastructure de gestion des comportements du gouvernement canadien et pour comprendre la nature des orientations canadiennes dans ce domaine.

Notre approche théorique relève d'une compréhension de la régulation qui se profile tel un continuum dont l'autorégulation et l'hétérorégulation forment les deux pôles. Chaque mode de régulation, qui «est une façon de baliser et d'orienter les comportements et les pratiques des individus en fonction des autres et de l'interaction sociale<sup>4</sup> », s'inscrit quelque part entre les deux pôles. Les principaux modes de régulation qui peuvent y figurer sont : l'éthique, le droit, la déontologie, la morale et les mœurs.

L'hétérorégulation est un « mouvement de régulation établi et imposé de l'extérieur, c'est-à-dire par quelqu'un d'autre que l'individu qui devra l'appliquer. Dans cette approche, c'est une autorité qui dicte à un individu la façon dont il doit décider ou agir<sup>5</sup> ». Éditées par une autorité (l'Église, l'État, l'ordre professionnel, l'organisation, l'association, le groupe d'appartenance), les règles et normes peuvent être formelles (lois, règlements, procédures, codes, etc.) ou informelles (sous-entendues, pressions du groupe). Dans tous les cas, l'individu, sous la menace de la sanction, par volonté d'appartenir au groupe ou encore par croyance, se doit de respecter les règles et les normes. Le droit, la déontologie, la morale et les mœurs s'engagent, à des degrés variables, vers une régulation de type hétéronome.

Le second pôle régulateur est celui de l'autorégulation auquel nous associons l'éthique comme principal mode de régulation. L'autorégulation est donc une :

« forme de régulation qui émerge de la personne et où c'est la personne qui dicte par elle-même ses choix et ses actions. Dans une perspective d'autorégulation, c'est donc dans l'engagement personnel et par le biais d'une promesse qu'elle fait

---

<sup>1</sup> Ce modèle a été explicité notamment dans : Yves Boisvert, Magalie Jutras, Georges A Legault, Allison Marchildon (2003), *Petit manuel d'éthique appliquée à la gestion publique*, Montréal, Éditions Liber, 139 pages.

<sup>2</sup> OCDE (1997), *L'éthique et le service public*, PUMA, Note de synthèse no. 1., Service de la gestion publique, 6 pages.

<sup>3</sup> L'autorité provient de l'individu pour ce qui est de l'autorégulation et elle est extérieure à l'individu dans le cas de l'hétérorégulation.

<sup>4</sup> Yves Boisvert, Georges A. Legault, Louis côté, Allison Marchildon et Magalie Jutras (2003), *Raisonnement éthique dans un contexte de marge de manœuvre accrue : clarification conceptuelle et aide à la décision. Rapport de recherche*, Centre d'expertise en ressources humaines, Secrétariat du Conseil du trésor du Québec, lexique, pp. 81-91.

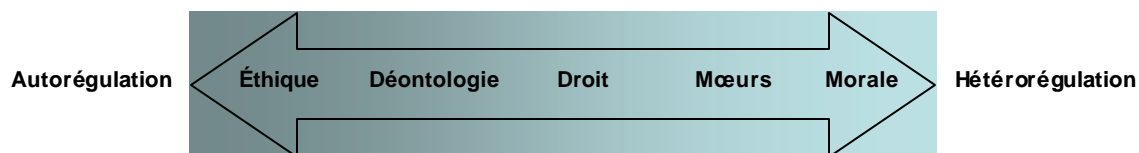
<sup>5</sup> *Ibid.*

à l'autre ou au groupe auquel elle appartient que la personne trouve la source de la régulation de ses conduites<sup>6</sup> ».

Dans son actualisation, l'approche autorégulatoire exige un contexte d'autonomie et de liberté. L'individu doit avoir une marge de manœuvre suffisante pour exercer son jugement personnel et ainsi ouvrir la voie à sa responsabilisation. Bien entendu, la reconnaissance des autres et de leurs valeurs dans la délibération éthique de l'individu, de même que l'ouverture au dialogue, sont des aspects incontournables de la perspective autorégulatoire de l'éthique. L'autorégulation, dans une visée de vivre ensemble harmonieux, cherchera aussi à donner un sens aux actions individuelles et collectives.

Par ailleurs, il est important de mentionner ici qu'aucun de ces modes de régulation n'est autosuffisant ou indépendant. Au contraire, ils s'actualisent dans une perspective de complémentarité de manière à assurer un vivre ensemble qui soit le plus harmonieux possible compte tenu des contextes et des acteurs en présence.

Afin d'illustrer notre modèle théorique de la régulation des comportements, nous utilisons cette matrice :



Ceci nous amène à apporter une précision fondamentale à la compréhension du document. Lorsque nous abordons le concept d'éthique dans ce document, nous référons à la perspective autorégulatoire de l'éthique tel que nous venons de la décrire. Or, lorsque nous renvoyons à certaines instances, à des documents officiels ou à des citations de différents acteurs sociaux, le renvoi à l'éthique peut être compris soit comme un mode de régulation de type hétérorégulatoire ou comme un mode de régulation de type autorégulatoire. Cette confusion conceptuelle traduit très bien le malaise que l'on retrouve au sein même de l'infrastructure de gestion des comportements. Le lecteur devra donc porter une attention particulière à ces deux conceptions de l'éthique qui se côtoient dans le document.

Le second modèle qui entre dans la formation de notre grille d'analyse, est le modèle pragmatique de la régulation étatique des comportements de l'OCDE, que cet organisme nomme « infrastructure de l'éthique ». Il comporte des éléments qui s'inscrivent implicitement dans l'une ou l'autre des tendances régulatrices que nous avons décrites plus haut. En fait, cette infrastructure de gestion des comportements est construite à partir de huit éléments classés selon leur fonction principale : orientation, gestion et contrôle.

<sup>6</sup> *Ibid.*

**Tableau 1 : Les huit éléments de l'infrastructure de l'éthique de l'OCDE<sup>7</sup>**

<b>Fonction</b>	<b>Éléments</b>	<b>Description</b>
<b>Orientation</b>	<i>Un engagement politique</i>	La classe politique doit donner l'exemple et accorder les ressources nécessaires
	<i>Des mécanismes de socialisation professionnelle</i>	La mise en place de mécanismes qui permettent aux fonctionnaires d'assimiler et de transmettre la culture, les normes et les valeurs du service public (ex : formation).
<b>Contrôle</b>	<i>Un cadre juridique</i>	L'ensemble des lois et des règlements qui définissent les normes de conduite des fonctionnaires et en assurent le respect par le biais de systèmes d'investigation et de poursuite.
	<i>Des mécanismes efficaces pour assurer la transparence</i>	Les mécanismes qui établissent les principes directeurs pour la conduite des affaires publiques, le contrôle des résultats et le respect des procédures.
	<i>Des codes de conduite pratiques</i>	Des codes assez précis (mais pas trop), connus des destinataires, opératoires et adaptés aux problèmes complexes rencontrés par les fonctionnaires (éviter d'être trop simpliste).
	<i>Une société civile active</i>	Les citoyens doivent exercer un contrôle sur les actes des fonctionnaires d'où la nécessité d'une société civile active, de médias d'investigation indépendants et de mesures d'accès à l'information efficaces.
<b>Gestion</b>	<i>De bonnes conditions d'emploi dans la fonction publique</i>	Rémunération, stabilité d'emploi, perspective de carrière, bref permettre aux personnes de se réaliser dans le cadre de leur travail.
	<i>Un organisme de coordination des questions d'éthique</i>	Organismes qui peuvent prendre diverses formes (ex : commissions parlementaires, agences centrales ou instances spéciales créées à cet effet) et remplir différents mandats (ex : avis-conseil, surveillance, enquête, promotion de l'éthique, etc.).

<sup>7</sup> OCDE (1997), *L'éthique et le service public*, PUMA, Note de synthèse no. 1., Service de la gestion publique, 6 pages.



Pour les fins de notre étude, deux éléments de l'infrastructure de l'OCDE n'ont pas été retenus soit : une société civile active et de bonnes conditions d'emploi dans la fonction publique. Nous croyons que, pour obtenir des données valides sur ces deux aspects, des analyses politico-administratives approfondies, qui nous sont pour l'instant inaccessibles, auraient été essentielles. Par ailleurs, on comprend que ces deux éléments servaient plutôt d'indicateurs dans une perspective d'analyse comparée sur le plan international et que, par conséquent, ils ne sont pas requis pour la compréhension de notre objet d'étude.

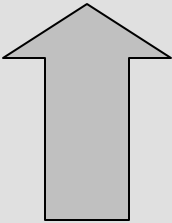
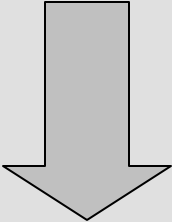
Quant à l'engagement politique, premier élément de l'infrastructure de l'éthique de l'OCDE, nous avons choisi de ne pas l'inclure spécifiquement dans l'une ou l'autre des deux approches réglementaires. Nous avons préféré y consacrer un chapitre entier afin d'illustrer l'importance capitale de l'engagement politique pour l'actualisation effective des mesures complémentaires d'ordre autorégulateur et hétérorégulateur. Compte tenu des différents engagements politico-administratifs (des élus et des instances décisionnelles de l'administration publique), qui par surcroît peuvent paraître parfois paradoxaux, nous avons décidé de ne pas leur attribuer une fonction régulatrice particulière. Nous éviterons ici de poser un jugement sur la portée et la visée réelles de ces engagements et resterons au niveau descriptif des discours politiques et administratifs sur l'éthique et la gestion des comportements.

Nous convenons toutefois que ces engagements ont une influence fondamentale sur l'orientation des mesures adoptées, c'est pourquoi nous leur accordons une primauté dans l'infrastructure de gestion des comportements. Ce type d'engagement étant l'élément déclencheur et le moteur de toute initiative en matière de gestion des comportements (tant autorégulateur qu'hétérorégulateur), nous en faisons une composante qui chapeaute le reste de l'infrastructure.

Notez ici que nous suppléons les termes « infrastructure de l'éthique » par « infrastructure de gestion des comportements des agents publics » afin de respecter la grille d'analyse qui sous-tend toujours notre approche, soit celui de l'autorégulation et de l'hétérorégulation, et qui par conséquent dépasse la vision autorégulatrice de l'éthique tel que nous la concevons.

La superposition de notre modèle théorique de la régulation des comportements et du modèle de l'OCDE, nous permet de qualifier les éléments du modèle de l'OCDE selon qu'ils s'apparentent à l'hétérorégulation ou à l'autorégulation.

**Tableau 2 : Grille d'analyse**

<i>ENGAGEMENTS POLITIQUES ET ADMINISTRATIFS</i>	
<i>Approches réglementaires</i>	<i>Éléments de l'OCDE</i>
	<i>Cadre juridique</i>
	<i>Codes de conduite</i>
	<i>Mécanismes pour assurer la transparence</i>
	<i>Structures de contrôle</i>
	<i>Organismes de coordination des questions éthiques</i>
	<i>Mécanismes de socialisation professionnelle</i>
<i>Autorégulation</i>	

En nous indiquant qu'une infrastructure de gestion des comportements des agents publics comporte des mécanismes et dispositifs qui empruntent les deux voies réglementaires que sont l'hétérorégulation et l'autorégulation, notre grille d'analyse illustre bien, selon nous, la visée réglementaire des éléments essentiels d'une infrastructure de gestion des comportements.

Conséquemment, une régulation hétéronome comprend un cadre juridique en matière de gestion des comportements des agents publics, des codes de conduite pour les différentes catégories d'agents publics, des mécanismes pour assurer la transparence des activités gouvernementales de même que des structures de contrôle. Cette régulation hétéronome est appuyée par la mise en place d'initiatives autorégulatrices telles que des organismes de coordination des questions éthiques ou des mécanismes de socialisation professionnelle. Par ailleurs, les engagements politiques et administratifs, dans la mesure où ils se traduisent (même partiellement) dans une certaine réalité, chapeautent l'ensemble des initiatives réglementaires de notre grille d'analyse.

Cette grille d'analyse nous permettra de démontrer notre hypothèse selon laquelle l'école hétérorégulatoire de la gestion des comportements, bien qu'elle se présente sous le couvert de

l'éthique, est celle qui a eu le plus d'influence sur l'infrastructure de gestion des comportements des agents publics de l'administration fédérale canadienne et ce, malgré des recommandations favorisant une approche autorégulatoire.

## 2. DES ENGAGEMENTS POLITIQUES ET ADMINISTRATIFS QUI SE SUIVENT... ET SE RESSEMBLENT

Au dire de certains agents publics fédéraux, avant les années 80, aucun besoin de mesures et de dispositifs en matière d'éthique pour le secteur public ne se faisait sentir. C'est en effet ce qu'ont affirmé les co-présidents du Groupe de travail sur les conflits d'intérêts, Michael Starr et Mitchell Sharp, dans leur rapport *L'éthique dans le secteur public* :

Nous sommes tous deux (Michael Starr et Mitchell Sharp) entrés au Cabinet, l'un en 1957 et l'autre en 1963, à une époque où il n'existait pas de lignes directrices écrites pour les ministres, pas plus d'ailleurs que pour les personnes nommées par le gouverneur en conseil [...] Il n'existait pas non plus de règles écrites concernant les activités des anciens titulaires de charges publiques. La seule règle était celle de l'honneur<sup>8</sup>.

Ainsi, pour ces derniers, l'autorégulation des agents publics semblait aller de soi avant 1980. Était-ce le cas? Nous n'en jugerons pas ici. Nous croyons toutefois que c'est à partir de la publication, en 1984, du Rapport Starr-Sharp sur les conflits d'intérêts (l'une des premières études d'envergure dans le domaine de la gestion des comportements) que s'est amorcée la construction de l'infrastructure de gestion des comportements du gouvernement fédéral canadien<sup>9</sup>. Bien évidemment cela ne signifie aucunement qu'il n'y avait pas d'« éthique » avant cette date, mais plutôt qu'à partir de ce moment les agents du secteur public se sont préoccupés formellement et explicitement des problématiques liées à la gestion des comportements et des mesures qu'ils pouvaient mettre en place pour les baliser.

Depuis 1984, les politiciens ont, à plusieurs reprises, manifesté leurs intentions de faire avancer le dossier de la gestion des comportements en annonçant la mise en place de plusieurs initiatives. Pour les fins de la présente note de recherche, nous avons observé les annonces de l'actuel premier ministre du Canada, Stephan Harper et celles de ses trois prédécesseurs, Paul Martin, Jean Chrétien et Brian Mulroney<sup>10</sup>. Cette courte étude longitudinale nous permet déjà d'affirmer que « plus ça change, plus c'est pareil ». Nous avons en effet pu constater que ces hommes politiques reprennent facilement les programmes de leurs prédécesseurs tout en laissant sous-entendre aux médias et à la population qu'il s'agit de mesures originales et même « historiques », qui permettent d'assurer, voire de restaurer le lien de confiance des citoyens envers l'État.

---

<sup>8</sup> Michael Starr et Mitchel Sharp (1984), *L'éthique dans le secteur public : rapport du Groupe de travail sur les conflits d'intérêts*, p. 8.

<sup>9</sup> Margaret Young, du service d'information et de recherche parlementaire de la Bibliothèque parlementaire du Canada, dans son étude sur les règles en matière de conflits d'intérêts (*Les conflits d'intérêts : règles applicables aux législateurs fédéraux* (révisé le 19 décembre 2003), Bibliothèque du Parlement, Service d'information et de recherche parlementaires, Division du droit et du gouvernement), située à juillet 1973 les premières « préoccupations parlementaires » en matière de conflits d'intérêts. C'est à cette date qu'un livre vert, intitulé *Les membres du Parlement et les conflits d'intérêts*, est déposé à la Chambre des communes. La même année le premier ministre Pierre Elliott Trudeau émet des directives à l'intention des ministres et des fonctionnaires concernant les conflits d'intérêts. En 1979, le gouvernement de Joe Clark publie de nouvelles règles en matière de conflits d'intérêts et en 1980 adopte des lignes de conduite dans ce domaine pour les ministres du Cabinet. Bien que la problématique des conflits d'intérêts s'installe dans les priorités des parlementaires, nous estimons que c'est réellement à partir de la publication du rapport Starr-Sharp que se structure le dossier des conflits d'intérêts dans un premier temps, puis de manière plus large, celui de l'éthique.

<sup>10</sup> Le mandat de Kim Campbell fut trop court pour avoir une importance significative dans notre analyse.

## **Brian Mulroney**

En 1985, suite à la parution du rapport Starr-Sharp sur les conflits d'intérêts, Brian Mulroney annonçait l'instauration d'un programme en sept points en matière de gestion des comportements<sup>11</sup>. Selon lui, pour la première fois dans l'histoire du Canada, un « programme en matière de gestion des comportements » était mis de l'avant :

L'important, monsieur le Président, c'est que, pour la première fois dans notre histoire, le gouvernement saisi le Parlement d'un vaste programme d'initiatives concernant l'éthique dans le secteur public. C'est la preuve tangible que le gouvernement est déterminé à faire en sorte que les plus hautes normes soient respectées dans la conduite des affaires de l'État<sup>12</sup>.

Bien qu'aucune vision ne soit encore élaborée, c'est effectivement à partir de Brian Mulroney que le dossier de l'éthique gouvernementale amorce une certaine structuration. Le programme de ce premier ministre visait essentiellement à réduire les possibilités de conflits d'intérêts afin de solidifier le lien de confiance des citoyens envers l'appareil public et, bien entendu, envers le gouvernement conservateur de l'époque. Lors des débats entourant l'annonce de ce programme, Brian Mulroney affirme d'ailleurs :

L'administration publique repose sur un grand principe, voire un impératif : en démocratie, le gouvernement et la Fonction publique doivent, pour bien fonctionner, pouvoir compter sur la confiance des administrés. En vue de renforcer cette confiance, il faut que le gouvernement gère avec compétence et s'inspire des meilleures normes de conduite. C'est pourquoi je dépose aujourd'hui une série de documents qui exposent en détail divers aspects du code de conduite dont le gouvernement s'est doté dans le secteur public<sup>13</sup>.

Le programme du conservateur Brian Mulroney s'est traduit dans un premier temps par le *Code régissant les conflits d'intérêts s'appliquant à la fonction publique* et le *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique concernant les conflits d'intérêts et l'après-mandat*. En 1988, une première *Loi en matière de lobbyisme* fut adoptée en complémentarité avec les deux codes mis en place trois ans plus tôt.

Le second plan du programme visait davantage les problématiques liées aux nominations. Contrairement à la première partie du plan ancrée dans un cadre législatif précis, le traitement des nominations est demeuré à une étape exploratoire<sup>14</sup>. Devant l'absence d'un cadre législatif et malgré l'engagement politique à modifier les processus de nomination, le gouvernement

---

<sup>11</sup> *Code régissant la conduite des titulaires de charges publiques concernant les conflits d'intérêts et l'après-mandat* - Instructions aux ministres leur imposant des limites sévères et précises sur l'embauche éventuelle de membres de leur famille - Lettre adressée aux chefs des partis d'opposition à propos des normes d'éthique régissant la conduite des députés et des sénateurs - Programme expérimental d'examen par le Parlement des nominations faites par le gouverneur en conseil - Réglementation du lobbying - Document offrant des conseils aux sociétés d'État sur leurs relations d'affaires avec le gouvernement - Examen du processus de nomination des juges.

<sup>12</sup> Brian Mulroney, *Débats des communes : affaires courantes*, 9 septembre 1985, p. 6400.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 6399.

<sup>14</sup> Instructions aux ministres leur imposant des limites sévères et précises sur l'embauche éventuelle de membres de leur famille - Programme expérimental d'examen par le Parlement des nominations faites par le gouverneur en conseil - Examen du processus de nomination des juges.

conservateur de l'époque avait, semble-t-il, fréquemment recours au copinage et au favoritisme pour effectuer les nominations des hauts-fonctionnaires fédéraux<sup>15</sup>.

L'affaire Stevens Sinclair et l'affaire Airbus constitue sans aucun doute les exemples le plus marquants de comportements déviants de cette époque. Dans le premier cas, une commission d'enquête avait alors conclu que monsieur Sinclair avait enfreint à 14 reprises les règles régissant les conflits d'intérêts. Dans le second, l'affaire Airbus, Brian Mulroney a été visé par des allégations de corruption. Ces allégations seront toutefois démenties après plusieurs années d'enquête<sup>16</sup>.

Enfin, mentionnons que Brian Mulroney recommande à la fin de son mandat la création d'un Bureau de l'éthique dans la fonction publique et d'un conseiller en éthique pour le premier ministre, instances qui verront le jour sous le règne de Jean Chrétien.

---

<sup>15</sup> Reg Whitacker (1987), «Between Patronage and Bureaucracy: Democratic Politics in Transition », *Revue d'études canadiennes*, vol. 22, no. 2.

<sup>16</sup> Manon Cornellier (2004), « Les commandites, dernier dossier d'une longue chaîne d'affaires d'importance variée – D'un scandale à l'autre : De John A. Macdonald à Jean Chrétien, le Canada a connu son lot de conflits d'intérêts », *Le Devoir*, 21 février, p. b-3

## **Jean Chrétien**

Dès la campagne électorale fédérale de 1994, les libéraux annoncent au chapitre six de leur livre rouge, une série de promesses « pour restaurer l'intégrité parlementaire » :

Les Canadiens ont toujours tiré une grande fierté de la qualité de leurs institutions démocratiques. Mais, après neuf années de règne conservateur, ils n'ont jamais été aussi désabusés par les institutions publiques, les administrations, la classe politique et la chose publique. Pour que le gouvernement joue le rôle constructif qui est le sien, il faut restaurer l'intégrité de nos institutions politiques<sup>17</sup>.

Plusieurs de ses promesses se lient aux activités de lobbying. À ce titre, la position des libéraux face au dossier du lobbying démontre un certain mépris envers cette nouvelle tendance. Tout d'abord, ils situent l'émergence du lobbying dans le contexte conservateur : « Les lobbys ont pris beaucoup d'envergure au Canada pendant le règne conservateur de neuf ans [...] Les politiques de l'État sont le jouet des lobbys depuis que les conservateurs ont pris la direction des affaires. Nous y mettrons fin<sup>18</sup> ». Les libéraux vont même jusqu'à remettre en question la légitimité même de l'activité de lobbying « professionnelle » : « Les Canadiens doivent pouvoir s'entretenir avec les ministres et les hauts fonctionnaires ou se faire représenter auprès des pouvoirs publics sans être contraints de verser des honoraires aux lobbyistes<sup>19</sup> ».

Ainsi, pour contrer les effets pervers de cette tendance, « un gouvernement libéral désignera un conseiller chargé de la déontologie qui pourra, à la demande du Premier ministre, faire enquête sur d'éventuelles indécidatesses commises par les ministres<sup>20</sup> ».

L'année suivant son entrée en fonction, Jean Chrétien nomme le premier Conseiller en éthique du Canada, dans le but de redonner confiance au public canadien. Or, comme nous le verrons un peu plus loin, le Conseiller en éthique, monsieur Howard Wilson, était très près du premier ministre et ses interventions se sont essentiellement limitées à donner son aval aux actions du premier ministre et de son entourage, soutenant que ces derniers n'avaient enfreint aucune loi ou norme. Cette approche légaliste lui a d'ailleurs valu plusieurs critiques. Ainsi, durant les mandats de Jean Chrétien, le Conseiller en éthique a joué un rôle plutôt banal qui, dans une certaine mesure, a servi davantage l'élite politique que la population canadienne.

Étonnamment pourrait-on croire, les programmes électoraux subséquents de Jean Chrétien, ne font aucune référence directe à l'éthique. Ce n'est qu'en 2002, peu de temps avant son départ et après un long silence de près de huit ans sur les thèmes de « l'éthique, l'intégrité et la gestion des comportements des agents publics », que le premier ministre Jean Chrétien prend de « nouveaux engagements » et propose un plan d'action en huit points. Ces thématiques n'étaient certainement pas des sujets de prédilection pour ce premier ministre. Or les enquêtes du journaliste Daniel Leblanc et de la Vérificatrice générale du Canada l'obligèrent à s'investir dans ce dossier. En décembre 1999, Daniel Leblanc, journaliste au *Globe and Mail*, écrit ses premiers articles sur les pratiques douteuses du gouvernement au pouvoir. Ces articles mèneront la

---

<sup>17</sup> Partie Libéral du Canada (1993), *Pour la création d'emplois, pour la relance économique : le plan d'action libéral pour le Canada*, Ottawa, p. 87.

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 90-91.

<sup>19</sup> *Idid.*, p. 91.

<sup>20</sup> *Ibid.*

Vérificatrice générale du Canada, Mme Sheila Fraser, à faire enquête au printemps 2002 sur l'octroi de trois contrats à la firme de communication Groupaction. Son rapport spécial a sans contredit forcé le premier ministre Chrétien à annoncer des mesures en matière d'éthique et de gestion des comportements. Le plan d'action de ce dernier, même s'il ne répondait pas directement aux écueils que soulevait ce début de scandale, était composé de lignes directrices s'appliquant à tous les membres du Conseil des ministres<sup>21</sup> et de mesures s'appliquant à d'autres agents publics (députés, sénateurs, lobbyistes, candidats politiques, fonctionnaires)<sup>22</sup>.

Puis, en 2003, un scénario similaire se répète. La Vérificatrice générale présente au Parlement un rapport très attendu. Ce rapport comprend quatre chapitres sur l'éthique et la gestion des comportements dont trois qui touchent directement ou indirectement le scandale des commandites. Toujours en 2003, elle présente un rapport spécial sur les activités du Commissariat à la protection de la vie privée du Canada (affaire Radwanski). En réaction à ces multiples rapports de la Vérificatrice, le premier ministre Jean Chrétien présente alors une réforme démocratique. L'une des principales composantes est le projet de loi C-24 qui prévoit une modification de la Loi électorale du Canada et de la Loi de l'impôt sur le revenu. Ce projet de loi interpelle plus spécifiquement le financement politique. Les dispositions de cette loi touchent en effet la divulgation des recettes et des dépenses des partis politiques, le plafonnement des dépenses électorales, la révision du financement public (subvention) et surtout, « imposent des limites strictes aux contributions qui pourront être versées aux partis politiques fédéraux. Les dons provenant des entreprises et des syndicats, jusqu'à présent illimités, seront désormais plafonnés à 1000\$ par parti par année. Pour les particuliers, le seuil s'établira à 5000\$ par année<sup>23</sup> ».

Tout comme le programme en sept points de Brian Mulroney, cette fois le plan d'action en huit points de Jean Chrétien (en plein scandale des commandites et tout juste après l'affaire Don Boudria qui a trait au séjour de ce dernier au chalet du président du groupe Everest) ne laisse percevoir aucune conception globale d'un programme « d'éthique et de gestion des comportements » structuré et achevé. De toute évidence, ici encore, le plan d'action visait *a priori* à résorber la crise de confiance des Canadiens envers le gouvernement en misant sur la réduction potentielle des conflits d'intérêts. Cette crise de confiance avait d'ailleurs été décuplée avec les multiples scandales survenus durant les dix années au pouvoir de Jean Chrétien : le scandale du Shawinigate, le scandale à la Direction des ressources humaines du Canada, le scandale au Commissariat à la protection de la vie privée, le scandale dans la gestion du Programme d'enregistrement des armes à feu et bien sûr le scandale des commandites.

Dans le communiqué annonçant ce plan d'action, la question de la confiance des citoyens s'avère centrale. Le communiqué débute comme suit :

Conformément à l'engagement pris devant la Chambre des communes le 23 mai 2002 de renforcer la confiance des Canadiens à l'égard des institutions publiques, le Premier ministre Jean Chrétien a annoncé aujourd'hui de nouvelles lignes directrices régissant les

---

<sup>21</sup> *Guide du ministre et du secrétaire d'État - Lignes directrices régissant les rapports ministériels avec les sociétés d'État - Lignes directrices régissant les activités ministérielles à des fins politiques personnelles.*

<sup>22</sup> *Code de conduite pour les députés et sénateurs - Modifications à la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes - Renforcement de la législation régissant le financement des parties politiques et des candidats - Mécanismes de responsabilisation de la fonction publique à l'égard de la gestion des fonds publics - Nouvelles procédures pour la nomination du conseiller en éthique (avec consultation des chefs des partis d'opposition).*

<sup>23</sup> *Société Radio-Canada, Victoire de Jean Chrétien aux Communes, 12 juin 2003, Site Internet des nouvelles.*



rapports entre les ministres et les sociétés d'État, de même que des lignes directrices régissant les activités ministérielles à des fins politiques personnelles<sup>24</sup>.

Ces mesures auront-elles été suffisantes pour résorber la crise de confiance des Canadiens envers leurs institutions publiques? Il semble que non puisque le successeur de Jean Chrétien, Paul Martin, dès son entrée en fonction, a lui aussi annoncé une panoplie de mesures en matière de gestion des comportements.

---

<sup>24</sup> Bureau du Conseil privé du Canada, *Le plan d'action en huit points : la suite, les nouvelles lignes directrices à l'intention des ministres*, 11 juin 2002.

## **Paul Martin**

Expressément pour répondre à la crise de confiance liée aux scandales survenus durant le mandat de son prédécesseur, le premier ministre Paul Martin annonçait, dès son entrée en fonction, la mise en place d'une multitude d'initiatives en matière d'éthique et de gestion des comportements. Étant donné la nature des scandales, la plupart des initiatives de Paul Martin visaient résolument un contrôle plus serré des dépenses publiques<sup>25</sup>. Par ailleurs, d'autres initiatives plus générales telles que la création d'un Commissaire à l'éthique indépendant (pour les membres de la Chambre des Communes) et la nomination d'un Conseiller sénatorial en éthique pour répondre aux critiques à l'égard du Conseiller en éthique Howard Wilson de même que le renforcement du *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat* ont aussi été annoncées.

Toujours pour répondre aux profondes critiques émises par la Vérificatrice générale dans son rapport de 2003 sur le Programme de commandites (chapitre 3), les activités de publicité (chapitre 4) et la gestion de la recherche sur l'opinion publique (chapitre 5), Paul Martin annonçait en février 2004, un « train de mesures »<sup>26</sup> visant à renforcer la transparence, la surveillance, la responsabilisation et la gestion dans tout le secteur public.

Une de ces mesures fut la mise en place d'une commission d'enquête indépendante – la commission Gomery. Cette Commission d'enquête publique sur le Programme de commandites et les activités publicitaires fut sans aucun doute une initiative éthique importante. Le mandat de cette commission était de faire la lumière sur les activités douteuses soulevées par le rapport de 2003 de la Vérificatrice générale (commandites, activités de publicité et gestion de la recherche sur l'opinion publique). Or au-delà de cet exercice de transparence et bien que cette commission n'avait pas de pouvoir légal, elle a joué un rôle essentiel en termes de diagnostic éthique et de recommandations de transformation des mœurs par l'intégration d'un plus grand souci éthique.

L'abondance de mesures mises de l'avant par le premier ministre Paul Martin soulève une question : ces mesures ne sont-elles que de la poudre aux yeux? Comme ces prédécesseurs, Paul Martin fait miroiter à la population l'espoir que la gestion de l'appareil public ne sera plus jamais la même. Dans une allocution devant la Chambre de commerce de Québec, le nouveau premier ministre affirme que :

[...] ils [les Québécois] doivent savoir, hors de tout doute, que je suis personnellement et profondément engagé à changer rapidement et pour toujours la façon dont les choses se font à Ottawa. Un changement de culture au Parlement, où tous les membres, incluant les

---

<sup>25</sup> Mandat resserré pour la surveillance des dépenses gouvernementales par le Conseil du Trésor - Création d'un comité d'examen des dépenses gouvernementales (sous la présidence du Conseil du Trésor) - Obligation pour les contrôleurs ministériels d'autoriser les dépenses ministérielles - *Politique sur la « dénonciation préventive »* (le terme divulgation remplace désormais celui de dénonciation dans l'ensemble des documents fédéraux traitant de ce sujet).

<sup>26</sup> Renforcement du rôle de surveillance des comités de vérification des sociétés d'État - Projet de *loi sur la divulgation d'actes fautifs au sein du secteur public* - Nomination d'un avocat-conseil en matière de recouvrement de fonds – Une commission d'enquête sur le programme des commandites (Commission Gomery) - Rapport sur les changements proposés à la *Loi sur la gestion des finances publiques* - Rapport sur les changements proposés au régime de gestion de toutes les sociétés d'État - Rapport sur la responsabilité respective des ministres et des fonctionnaires et de l'interface entre ces derniers - Cadre de responsabilisation de gestion - Nouveau *Guide du sous-ministre* - *Code de valeurs et d'éthique pour la fonction publique*.

députés du gouvernement, sont maintenant encouragés et habilités à défendre leurs opinions et voter selon leur conscience. Un changement de culture au gouvernement, où nous avons déclenché une lutte sans merci contre le gaspillage et la mauvaise gestion, et où nous mettrons fin au copinage<sup>27</sup>.

Est-ce que les seize (16) initiatives auront permis de rétablir de lien de confiance des citoyens envers l'État? Il est permis d'en douter. D'ailleurs, comme ses prédécesseurs, Paul Martin n'a pu montrer patte blanche en matière d'éthique et d'intégrité. Le recours aux paradis fiscaux dans la gestion de ses affaires personnelles, bien que légal, marque pour plusieurs un décalage entre son discours et son engagement réel envers la population canadienne. Par ailleurs, la défaite de Paul Martin aux mains des conservateurs ne peut être comprise uniquement au niveau personnels. Cette défaite était représentative du large déficit de légitimité des libéraux après le dévoilement des scandales, dont l'important scandale des commandites, de l'ère Chrétien.

---

<sup>27</sup> Paul Martin, *Allocution du Premier ministre Paul Martin à la Chambre de commerce à Québec*, 17 mars 2004.

## **Stephen Harper**

Capitalisant sur les scandales qui ont marqués le règne du parti libéral, les conservateurs s'engagent dans à « faire le ménage au sein du gouvernement<sup>28</sup> ».

En avril 2006, trois mois après son élection, le gouvernement conservateur de Stephen Harper dépose le projet de *Loi fédérale sur l'imputabilité* (projet de loi C-2) renommé en juin projet de *Loi fédérale sur la responsabilité*. Fidèle au programme électoral du Parti conservateur de la campagne de janvier 2006, ce projet de loi était accompagné d'un plan d'action qui proposait treize (13) « nouvelles » mesures en matière d'éthique et de responsabilité<sup>29</sup>. Ces mesures n'étaient toutefois pas si « nouvelles » puisqu'elles visaient essentiellement la consolidation de certains éléments de l'infrastructure existante relatifs à la gestion des comportements des agents publics. Les termes réformer et renforcer indiquent bien qu'il n'y a rien de bien nouveau ici.

Reconnaissons toutefois que le projet de *Loi fédérale sur la responsabilité* rassemble pour la première fois plusieurs des éléments de l'infrastructure de gestion des comportements des agents publics fédéraux. Ce rapatriement des initiatives et dispositifs au sein d'une même loi aura, l'histoire nous permettra d'en juger, l'avantage de clarifier et de rendre plus cohérente l'infrastructure de gestion des comportements des agents publics canadiens. Toutefois, force est de constater que la voie du contrôle et de l'hétérorégulation est celle que préconise cette nouvelle loi. Comme nous le verrons, les modifications apportées par cette loi concernent strictement les dispositifs normatifs et hétéronomes de l'infrastructure de gestion des comportements. Dès lors, la responsabilité dont parle le gouvernement s'avère essentiellement bien plus une responsabilité de conformité qu'une responsabilité travaillée et souhaitée, relevant d'une maîtrise de soi du sujet.

Cette nouvelle loi, qui a reçu la sanction royale le 12 décembre 2006, impose la modification de plusieurs autres lois et provoque la transformation de plusieurs instances étatiques. Il s'ensuit qu'à l'heure actuelle, l'infrastructure fédérale de gestion des comportements est en pleine mutation en vue de satisfaire les nouvelles exigences législatives.

Notons simplement ici que l'un des points forts de cette loi se situe probablement au niveau du renforcement de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* qui prévoit la création d'un Commissaire au lobbying indépendant du Parlement, ce qui confère à ce dernier un plus grand pouvoir d'enquête et qui assure une meilleure reddition de comptes. Par ailleurs, ces pouvoirs accrus sont accompagnés d'un mandat d'éducation publique qui consiste à sensibiliser les lobbyistes, leurs clients, de même que les titulaires de charge publique sur les activités de lobbying, la loi sur le lobbying et le rôle du nouveau commissaire au lobbying.

---

<sup>28</sup> Parti conservateur du Canada (2005), *Loi sur la responsabilité fédérale : l'engagement de Stephen Harper envers les Canadiens : faire le ménage au sein du gouvernement*, 16 pages.

<sup>29</sup> Réformer le financement des partis politiques - Interdire le versement de contributions secrètes aux candidats politiques - Renforcer le rôle du Commissaire à l'éthique - Renforcer la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes - Garantir la transparence de la budgétisation grâce à un directeur parlementaire du budget - Nommer des personnes qualifiées au gouvernement - Assainir l'adjudication des contrats gouvernementaux - Assainir les méthodes de publicité et de recherche sur l'opinion publique du gouvernement - Offrir une « vraie » protection aux divulgateurs - Renforcer la législation sur l'accès à l'information - Renforcer les pouvoirs de la Vérificatrice générale - Renforcer la vérification et la responsabilisation des ministères - Créer un poste de directeur des poursuites pénales.

## **Bureau du Conseil privé et Secrétariat du Conseil du Trésor**

Le Bureau du Conseil privé et le Secrétariat du Conseil du Trésor jouent des rôles importants en ce qui a trait au leadership dans le dossier de l'éthique et de l'intégrité de l'appareil public fédéral. Fortement politisées, ces deux instances assurent la mise en œuvre des décisions politiques, notamment dans le domaine de l'éthique et de la gestion des comportements des agents publics. En tant qu'architectes de l'administration publique et, par conséquent, de l'infrastructure de gestion des comportements de cette dernière, leurs engagements s'avèrent essentiels pour l'avancement de ce dossier.

Cet engagement se traduit d'abord par une volonté formelle d'aller de l'avant avec ce dossier. Le Bureau du Conseil privé constitue cette entité initiale qui donne le premier souffle à l'actualisation du dossier de l'éthique et de la gestion des comportements :

Le greffier [du Conseil privé] assume un rôle de leadership en déterminant la direction générale et la vision pour la fonction publique et, tout particulièrement, en ce qui touche le rôle que les valeurs et l'éthique jouent dans la gestion globale de la fonction publique. Le BCP appuie également les initiatives en matière de valeurs et d'éthique de l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada en donnant des avis stratégiques et en assurant le suivi des décisions prises par le Premier ministre, le conseil des ministres et le greffier dans le domaine des valeurs et de l'éthique au sein de la fonction publique<sup>30</sup>.

Cet engagement politico-administratif se traduit ensuite par l'allocation de ressources à ce dossier et par la motivation de développer et de mettre en œuvre des structures, des mécanismes et des initiatives en la matière. À ce titre, le Secrétariat du Conseil du Trésor, « est chargé de fournir aide et conseils aux ministres du Conseil du Trésor qui porteront attention à l'optimisation des ressources et à la surveillance des fonctions liées à la gestion financière dans les ministères et les organismes<sup>31</sup> ».

Le Secrétariat du Conseil du Trésor présente des recommandations sur les politiques, les lignes directrices, les règlements et les orientations en matière de programmes de dépenses touchant la gestion des ressources du gouvernement. De ce fait, les responsabilités du Secrétariat concernant la gestion générale du gouvernement influent sur les initiatives, les questions et les activités qui recoupent l'ensemble des secteurs gérés par les ministères et organismes fédéraux et, conséquemment, le secteur de l'éthique et de la gestion des comportements. À titre d'employeur de la fonction publique, le Conseil du Trésor : « établit les conditions d'emploi de tous les fonctionnaires travaillant dans les organisations énumérées à l'annexe I de la partie I de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, y compris le *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique*<sup>32</sup> ».

Dans son dernier *Rapport sur les plans et priorités*, le président du Conseil du trésor prend nettement position en faveur du dossier de l'éthique et la responsabilité en faisant de la *Loi sur la*

---

<sup>30</sup> Site Internet du Bureau des valeurs et de l'éthique, *Qui fait quoi? Cadre des responsabilités concernant les valeurs et l'éthique dans l'administration fédérale*.

<sup>31</sup> Site Internet du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Accueil*.

<sup>32</sup> Site Internet du Bureau des valeurs et de l'éthique, *Qui fait quoi? Cadre des responsabilités concernant les valeurs et l'éthique dans l'administration fédérale*.

*responsabilité* et du *Renforcement de la gestion axée sur les résultats* des priorités d'intervention du Secrétariat :

La première priorité du Secrétariat consiste à appuyer le gouvernement dans ses efforts pour promulguer et mettre en oeuvre la Loi fédérale sur la responsabilité afin de garantir aux Canadiens qu'ils peuvent compter sur un gouvernement plus efficace et plus responsable. La loi et le Plan d'action sur l'imputabilité fédérale qui lui est associé renforceront les pratiques de gouvernance, de responsabilisation et de gestion dans l'ensemble du secteur public fédéral; ils rationaliseront l'administration dans les principaux secteurs et rendront le secteur public plus efficace et plus efficient.

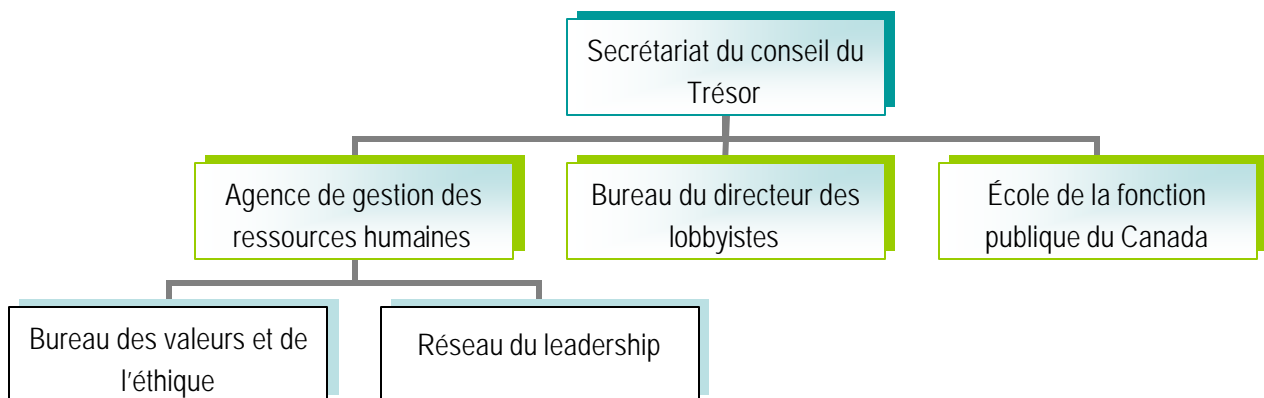
[...]

Un gouvernement responsable doit également être responsable au plan financier. Pour renforcer la gestion des dépenses, le Secrétariat examinera le système de gestion des dépenses du gouvernement et s'occupera à améliorer la qualité de l'information mise à la disposition du Conseil du Trésor pour appuyer de saines décisions relatives aux dépenses et à la gestion financière<sup>33</sup>.

Bien que le lien entre le *Plan d'action sur l'imputabilité fédérale* et la rationalisation de l'administration publique ne soit pas très clair et limpide pour nous, ces lignes traduisent tout de même un engagement important à l'égard de l'éthique, de la responsabilité et de l'intégrité de l'appareil public. L'avenir nous dira si cet engagement se traduira dans des actions concrètes et bénéfiques pour l'administration publique et la population canadienne.

L'organigramme suivant illustre bien l'importance du leadership et la responsabilité du Conseil du Trésor dans le développement du dossier de l'éthique et de la responsabilité. Il veille au soutien et à l'orientation de plusieurs organismes au cœur de l'infrastructure de gestion des comportements des agents publics canadiens, plus particulièrement les organismes dont la visée réglementaire est celle de l'autorégulation, à savoir le Bureau des valeurs et de l'éthique, le Réseau du leadership ainsi que l'École de la fonction publique du Canada.

**Organigramme 1: Le Secrétariat du Conseil du Trésor et ses organismes partenaires en matière de gestion des comportements**



<sup>33</sup> Président du Conseil du Trésor (2006), *Rapport sur les plans et priorités 2006-2007*, pp. 2-3.

## ***Discussion sur les engagements en matière de gestion des comportements***

Ce tour d'horizon des diverses mesures proposées par les quatre derniers premiers ministres (Brian Mulroney, Jean Chrétien, Paul Martin et Stephen Harper) soulève *de facto* quelques questions : peut-on vraiment présumer que la multiplication des initiatives en matière de contrôle des comportements et des procédures pourrait à elle seule garantir une meilleure gouvernance? Brian Mulroney a annoncé un « train d'initiatives » dans un « programme en sept points », Jean Chrétien proposait, quant à lui, un « plan d'action en huit points », Paul Martin a tenté de séduire ses électeurs avec un « train de mesures » incluses dans un « plan d'action en seize (16) points » et les conservateurs de Stephen Harper ont voulu impressionner la galerie avec une *Loi fédérale sur l'imputabilité* qui proposait « treize (13) nouvelles mesures en matière d'éthique ». Ces annonces étaient-elles vraiment sérieuses? Y avait-il une volonté réelle de changer la façon de gouverner?

La simple lecture des principales annonces en matière d'éthique, de responsabilité, d'intégrité ou de gestion des comportements des quatre derniers premiers ministres du Canada nous permet d'affirmer que les mesures mises de l'avant par chacun étaient similaires. Ainsi, ils n'ont fait que resservir la sauce de leur prédécesseur en y variant tout simplement la quantité de certains ingrédients en fonction des scandales survenus durant le règne de leur prédécesseur. Aucune vision globale et générale n'a traversée les programmes en matière de gestion des comportements annoncés depuis le milieu des années 80. Ces dits « programmes en matière d'éthique » n'étaient en fait que le résultat de plusieurs mesures indépendantes et juxtaposées.

Il y a eu beaucoup d'improvisation dans le dossier de l'éthique et de la gestion des comportements des agents publics au cours des vingt dernières années. Nous osons croire que la nouvelle *Loi fédérale sur la responsabilité* participera au renforcement de ce dossier. Pour être réellement efficace, cette loi mériterait toutefois d'être accompagnée d'une vision claire, cohérente et intégrée des finalités et des moyens mis à la disposition du dossier de l'éthique et de la gestion des comportements et être portée par une volonté politique explicite et constante (et non pas uniquement lors des campagnes électorales). Or, depuis l'adoption de la loi en décembre dernier, ce dossier semble être effacé de l'agenda politique. Ceci étant dit, le jeu est maintenant entre les mains des hauts fonctionnaires fédéraux qui ont la responsabilité de mettre en œuvre cette nouvelle législation. Nous pouvons donc espérer que ce dossier se consolide actuellement au sein de l'appareil étatique.

D'autre part, comme nous l'avons illustré, l'objectif premier de ces dits programmes était toujours de restaurer le lien de confiance des citoyens envers l'État. Cette lecture longitudinale des discours sur l'éthique, la responsabilité, l'intégrité et la gestion des comportements nous démontre plutôt que les engagements des premiers ministres n'ont pas suffi à consolider ce lien de confiance des citoyens envers l'appareil public. Nous avons pu constater qu'à chaque changement de gouvernement, de nouveaux engagements étaient pris afin de restaurer le lien de confiance. On peut se demander aujourd'hui si les futurs premiers ministres pourront servir cette vieille recette encore bien longtemps. Il nous est permis d'en douter. D'une part parce que les citoyens ne sont pas dupes et s'aperçoivent que ces « nouvelles » mesures ne sont pas si nouvelles et surtout, ils constatent un manque d'exemplarité et d'intégrité flagrant de la part de plusieurs agents publics élus et non élus (multiplication des scandales). En effet, il semble que ni Brian Mulroney, ni Jean Chrétien, ni Paul Martin (l'histoire nous indiquera si Stephen Harper a fait comme ses

prédécesseurs) ne se soient soucié, hormis peut-être dans la perspective d'une réélection, des notions d'exemplarité et d'engagement si importantes dans une optique d'éthique appliquée à la gestion publique. Or, tant que les plus hautes autorités se placeront en situation de vulnérabilité sur le plan éthique, il est certain qu'aucun programme en matière de gestion des comportements, aussi complet soit-il, ne pourra se matérialiser en des bénéfices significatifs<sup>34</sup>.

Enfin, comme nous l'avons dit, ces engagements politiques doivent se traduire dans des engagements administratifs opératoires. Le Bureau du Conseil privé et le Secrétariat du Conseil du Trésor sont les instances les mieux placées pour manifester et rendre effectif cet engagement. Elles le font en développant des mesures et des initiatives en matière d'éthique et de gestion des comportements et en octroyant les ressources nécessaires à leur accomplissement. Comme ces instances sont extrêmement politisées, il va de soi que leur travail est de rendre opératoire les engagements politiques qui, rappelons-le, sont parfois ambiguës en termes d'orientation réglementaire.

Parallèlement à ces discours politiques parfois paradoxaux concernant leur orientation réglementaire, des instances telles que le Vérificateur général du Canada et le Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique ont émis des recommandations très intéressantes sur le plan de la gestion des comportements des agents publics. Dans le prochain chapitre, nous jetterons donc un coup d'œil à ces recommandations dont la visée autorégulatoire est certes dominante.

---

<sup>34</sup> Yves Boisvert, Magalie Jutras et Allison Marchildon (2007), « Quelques réflexions (critiques) sur l'intervention en éthique appliquée aux organisations publiques », dans Yves Boisvert (dir.), *L'intervention en éthique organisationnelle : théorie et pratique*, Montréal, Éditions Liber, pp. 119-142.



### **3. DES RECOMMANDATIONS QUI FAVORISENT UNE PERSPECTIVE AUTORÉGULATOIRE DE L'ÉTHIQUE**

Trois instances notables ont fait des recommandations en matière d'éthique et de gestion des comportements auprès du gouvernement fédéral canadien. Il s'agit du Bureau du Vérificateur général du Canada, du Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique et de la Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités de publicité (mieux connue sous l'appellation Commission Gomery). Sans évacuer du revers de la main les mécanismes hétérorégulateurs, ces trois instances encouragent l'administration publique fédérale à être pro-active en matière d'éthique et favorisent le développement de mécanismes autorégulateurs pour assurer la gestion des comportements des agents publics.

Certes les recommandations des deux premières instances ont eu une influence importante dans l'orientation du volet « autorégulateur » de l'infrastructure de gestion des comportements du gouvernement canadien (l'histoire nous dira ce qu'elle retiendra de la Commission Gomery). Toutefois, comme il s'agit d'instances qui n'ont aucun pouvoir décisionnel, nous ne pouvons pas les inclure dans l'infrastructure que nous détaillons.

## **Rapports du Bureau du Vérificateur général du Canada**

Depuis 1995, les Vérificateurs généraux<sup>35</sup> accordent une importance accrue aux questions d'ordre éthique, de responsabilité et d'intégrité. Leur approche est explicitement inspirée des deux écoles de l'éthique que nous avons brièvement exposées en introduction. Dans son rapport de 1995, Denis Desautels insiste sur le fait qu'il existe deux manières de promouvoir des comportements « exemplaires » : l'une se fonde sur les règles et la conformité à ces règles, l'autre a trait aux valeurs clairement définies et aux actions qui encouragent leur actualisation.

Ainsi, le Vérificateur général Denis Desautels pose deux types de balises propres à la gestion des comportements dans le secteur public : un grand principe, celui de l'intérêt public ainsi que des valeurs définies et comprises par tous. Le principe de l'intérêt public devrait orienter l'ensemble des actions individuelles et collectives des agents publics. À ce sujet, M. Desautels écrit : « un bon cadre d'éthique pour le gouvernement doit reposer sur le principe que la fonction publique est un bien public. Il fournit dans une certaine mesure l'assurance que les décisions sont prises de façon impartiale et objective, et dans l'intérêt public<sup>36</sup> ».

Parallèlement, il souligne l'importance, pour les agents publics, d'avoir un énoncé de principes commun où les valeurs ont le même sens et la même portée pour tous : « Il faudrait un ensemble de principes de base faisant en sorte que tous les groupes visés aient en commun un ensemble de valeurs et d'attentes sur les normes d'éthique au gouvernement<sup>37</sup> ».

Conséquemment, le Vérificateur général, au fil de ses rapports, développe une approche de régulation des comportements de type autorégulatoire en complémentarité avec des mécanismes de type hétérorégulatoire. Ainsi, dans son rapport de 2000, il propose un plan d'action qui se rapproche de la philosophie autorégulatoire de l'éthique. Ce plan d'action accorde un rôle accru au leadership, au dialogue, aux valeurs et à la responsabilité et souligne l'importance de clarifier certains concepts liés à la responsabilité (responsabilité ministérielle, responsabilité des fonctionnaires, responsabilité des gestionnaires).

Lorsqu'elle entre en fonction en 2001, Sheila Fraser reprend la philosophie de son prédécesseur. Elle poursuit la critique portant sur le manque de clarté quant aux délimitations qui permettent de distinguer les responsabilités des ministres, des hauts fonctionnaires et des fonctionnaires. Dans ses interventions, elle reprend l'idée selon laquelle les valeurs du secteur public telles que l'équité, l'honnêteté, la probité et l'intérêt public sous-tendent la reddition de comptes publics et que, par conséquent, il s'avère fondamental que les agents publics respectent ces valeurs dans le cadre de leurs fonctions : « si les parties au processus [redditionnel] n'ont pas une notion commune de ces valeurs fondamentales, il y a peu de chance d'avoir un processus redditionnel efficace<sup>38</sup> ». Cette logique soutient qu'une compréhension commune du sens que l'on accorde aux valeurs ainsi qu'un engagement personnel et collectif envers celles-ci favorisent la responsabilisation des agents publics. Ainsi, « plus les titulaires de charges publiques se sentent responsables du respect

---

<sup>35</sup> Denis Desautels de 1991 à 2001, Sheila Fraser depuis mai 2001.

<sup>36</sup> Bureau du Vérificateur général du Canada (1995), *Rapport du Vérificateur général du Canada au Parlement*, Chapitre 1.73.

<sup>37</sup> *Ibid.*, Chapitre 1.78.

<sup>38</sup> Bureau du Vérificateur général du Canada (2002), *Rapport du Vérificateur général du Canada au Parlement*, Chapitre 9.36.

des valeurs du secteur public et de l'éthique, moins il est nécessaire de les expliciter dans des mécanismes redditionnels<sup>39</sup> ». Encore en 2006, Mme Fraser réitérait son support à une conception préventive et autorégulatoire de l'éthique. Insistant sur l'importance de la formation sur les valeurs, elle rappelait aussi l'importance de l'exemplarité et de l'engagement de la haute direction de chaque organisme :

Il est primordial de continuer à insister sur l'importance que revêt la formation sur les valeurs et l'éthique afin que les fonctionnaires soient conscients de leurs responsabilités, qu'il s'agisse d'observer la loi mais surtout de maintenir la confiance du public.

La formation ne règlera pas à elle seule cette question. Il faudra en effet que la haute direction de chaque organisme s'engage à encourager les employés, de manière visible et continue, à divulguer les cas de mauvaise conduite en protégeant la confidentialité et en prenant les mesures qui s'imposent. L'absence de leadership de la haute direction peut conduire à l'aggravation et à la persistance des problèmes et, éventuellement, au cynisme et à la méfiance<sup>40</sup>.

Bien entendu, le Bureau de Vérificateur général n'a pas de pouvoir de mise en œuvre pour faire avancer le dossier de l'éthique et de la gestion des comportements au sein du gouvernement fédéral. D'ailleurs, dans la plupart des cas, il agit en aval des situations problématiques, ce qui ne l'empêche pas de faire des recommandations structurantes visant à améliorer l'efficacité et l'intégrité de l'administration publique. Comme l'étude du dossier de l'éthique et de la gestion des comportements ne fait pas formellement partie de son mandat, il n'intervient dans ce champ qu'à la suite d'études comptables. Au fil du temps cependant, il a développé une expertise et surtout une certaine crédibilité en la matière. L'attention médiatique accordée à la publication des rapports du Bureau du Vérificateur général et la récupération qu'en fait généralement l'opposition fait en sorte que l'influence de ce dernier s'avère de plus en plus importante. Il est devenu, sans doute malgré lui, un important dispositif d'évaluation et de suivi du dossier de la gestion des comportements au fédéral.

Les rapports du Vérificateur général, tant ceux qui font directement la vérification de l'infrastructure de gestion des comportements des agents publics fédéraux que ceux qui pointent des scandales en matière de gestion financière (voir tableau 7), portent des constats très justes et des recommandations forts intéressantes. Comme nous avons pu le constater dans la section sur les engagements de Jean Chrétien et de Paul Martin, l'impact de ces rapports sur le développement de l'infrastructure de gestion des comportements des agents publics canadiens est manifeste puisque l'infrastructure de gestion des comportements, principalement ses éléments hétérorégulatoires, ont été développés à la suite des recommandations de la Vérificatrice générale du Canada<sup>41</sup>.

---

<sup>39</sup> *Ibid.*, Chapitre 9.36.

<sup>40</sup> Bureau du Vérificateur général du Canada (2006), *Rapport du Vérificateur général du Canada au Parlement, Questions d'une importance particulière*.

<sup>41</sup> Au 11<sup>ème</sup> chapitre de son dernier rapport au Parlement (novembre 2006), la Vérificatrice générale du Canada recommande (suite à son enquête sur le Bureau de l'enquêteur correctionnel qui risque de devenir « l'affaire Stewart ») au Bureau du Conseil privé « d'établir clairement l'obligation de rendre compte des dirigeants des petits organismes indépendants pour les questions liées à la gestion financière et à la gestion des ressources humaines » et recommande la formation de ces derniers. En réponse à ces recommandations, le Bureau du Conseil privé s'engage à revoir le *Guide pour les dirigeants d'organismes* de 1999 et à veiller à la formation de ces derniers.

**Tableau 7 – Les rapports du Bureau du Vérificateur général du Canada : principaux chapitres et rapports spéciaux concernant l'éthique et la gestion des comportements**

<b>ANNÉES</b>	<b>CHAPITRES</b>
2006	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Chapitre 4 : La bonne conduite des affaires publiques</i></li> <li>• <i>Chapitre 11 : La protection des fonds publique – Bureau de l'enquêteur correctionnel</i></li> </ul>
2004	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Questions d'une importance particulière, Points saillants (importance de clarifier les responsabilités des agents publics)</i></li> </ul>
2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Chapitre 2 : La reddition de comptes et l'éthique au gouvernement</i></li> <li>• <i>Chapitre 3 : Le programme de commandites</i></li> <li>• <i>Chapitre 4 : Les activités de publicité</i></li> <li>• <i>Chapitre 5 : La gestion de la recherche sur l'opinion publique</i></li> <li>• <i>Rapport sur le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada</i></li> </ul>
2002	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Chapitre 1 : Soustraire les fonds publics au contrôle du Parlement.</i></li> <li>• <i>Chapitre 9 : La modernisation de la reddition de comptes dans le secteur public</i></li> <li>• <i>Rapport au ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux sur trois contrats attribués à Groupaction</i></li> </ul>
2000	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Chapitre 12 : Les valeurs et l'éthique dans le secteur public fédéral.</i></li> </ul>
1999	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Chapitre 5: Les mécanismes de collaboration – Les enjeux pour le gouvernement fédéral</i></li> <li>• <i>Chapitre 23 : La reddition de comptes menacée</i></li> </ul>
1995	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Chapitre 1: La sensibilisation à l'éthique et à la fraude au gouvernement.</i></li> </ul>

## **Rapport du Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique**

Le *Rapport du Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique* intitulé *De solides assises* et mieux connu sous le nom de *Rapport Tait*, en l'honneur de feu John Tait, a eu et a toujours une certaine influence sur la conception et le développement du dossier de l'éthique dans le secteur public canadien. Comme le constate le directeur sortant du Bureau des valeurs et de l'éthique, Ralph Heintzman :

*De solides assises* place la question des valeurs dans la fonction publique en plein cœur du débat sur la réforme de la fonction publique : il [le Rapport Tait] a modifié le discours de la fonction publique sur un certain nombre de questions — depuis la prestation des services jusqu'aux rouages gouvernementaux en passant par le contrat d'emploi dans la fonction publique — d'une manière pratiquement sans précédent dans les démocraties parlementaires<sup>42</sup>.

La publication de ce rapport en 2000 marque en effet le début d'une longue réflexion sur l'éthique et les valeurs dans un contexte de changement et de renouveau de la fonction publique canadienne. Son message sans doute le plus important est le suivant : partout dans le secteur public il faut poursuivre la réflexion et engager un dialogue continu sur l'éthique et les valeurs.

Le Groupe de travail a d'abord constaté le cynisme des fonctionnaires face à l'écart permanent entre les intentions formulées et la réalité vécue. Aux yeux de ces auteurs, il s'avère fondamental que les valeurs soient non seulement connues, mais vécues au quotidien par l'ensemble des membres de la fonction publique. C'est ici que prend toute l'importance du *Rapport Tait* puisqu'il vise explicitement à redécouvrir et à comprendre ces valeurs fondamentales du secteur public pour favoriser leur actualisation dans toutes les facettes du travail. Dès lors, un important travail de clarification des valeurs s'est imposé de manière à mieux composer avec le changement et à assurer le renouvellement du secteur public.

Les auteurs ont proposé une interprétation du système de valeurs inhérent au secteur public canadien. Selon eux, quatre grandes familles de valeurs forgeraient cette constellation de valeurs : les valeurs éthiques, démocratiques, professionnelles et humaines, tandis qu'un principe fondamental guiderait l'ensemble de ces valeurs soit servir la démocratie. Ce principe devrait en tout temps orienter les décisions et les actions des agents publics :

Il est également d'une importance primordiale que les fonctionnaires à tous les échelons comprennent que la principale valeur de la fonction publique est de servir la démocratie, qu'aucune autre ne doit la supplanter et que l'exécution fidèle des décisions démocratiques à la suite de conseils professionnels et de délibérations démocratiques, est la raison d'être de la fonction publique et qu'il ne peut être question de remplacer ces décisions par d'autres définitions quelconques de l'intérêt public<sup>43</sup>.

---

<sup>42</sup> Ralph Heintzman (2001), « De solides assises : valeurs et éthique pour la fonction publique de demain », *Isuma*, vol. 2, no 1, printemps, [http://www.isuma.net/v02n01/heintzman/heintzman\\_f.shtml](http://www.isuma.net/v02n01/heintzman/heintzman_f.shtml), consulté le 7 octobre 2004.

<sup>43</sup> John Tait (1995), *De solides assises : Rapport du Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique*, p. 19.

Considérant le contexte de changement de l'administration publique fédérale, les membres du Groupe de travail ont aussi constaté l'existence de certains conflits entre les valeurs anciennes et les valeurs nouvelles. Ces deux catégories de valeurs sont respectivement associées à deux écoles de pensée, celle de l'administration publique et celle de la gestion publique. Dans un contexte où l'organisation du secteur public suit les préceptes de la théorie de l'administration publique, les valeurs traditionnelles telles que la neutralité et la loyauté doivent être priorisées. Ce sont elles qui assurent le respect des procédures, de la hiérarchie et des orientations politiques propres à une administration publique démocratique de type bureaucratique.

Les valeurs nouvelles, quant à elles, rejoignent l'école de la gestion publique et le nouveau management public qui lui est associé. Cette école préconise la réduction du recours aux règles et aux procédures au profit d'une plus grande participation et ce, malgré les risques qu'elle peut engendrer. Dès lors, de nouvelles valeurs, telles que le service, l'innovation, le travail d'équipe, la qualité et le leadership prennent de l'importance et viennent soutenir cette nouvelle façon de travailler. Cette école s'intéresse *a priori* à la vie organisationnelle et à la productivité de cette dernière. Dans un contexte de changement où le secteur public réfère aux deux écoles de pensée<sup>44</sup>, un défi de taille s'impose, celui d'apprendre à vivre avec les tensions entre les anciennes et les nouvelles valeurs. Malgré cette ouverture à de nouvelles valeurs, le Groupe de travail émet certaines réserves et insiste sur le fait que les deux modes de gestion, avec leur ensemble axiologique respectif, sont essentiels, pour ne pas dire complémentaires, à la gestion publique contemporaine :

La façon de voir la « gestion publique » avec l'accent qu'elle met sur « l'utilisateur », sur « l'abonné » ou sur le « client » comme principal point de référence mène dans une direction atomistique ; la façon de voir de « l'administration publique » mène dans une direction holistique. Il y a une tension indéniable entre les deux, mais les deux sont nécessaires<sup>45</sup>.

Le Rapport Tait ne constituait pas une finalité en soi. Ces auteurs ont voulu amorcer un dialogue continu au sein de la fonction publique canadienne. Ils ont souhaité que le dialogue sur les valeurs se perpétue. Malheureusement, plutôt que de retenir l'esprit de ce rapport, le Conseil du Trésor a choisi de cristalliser certaines de ces valeurs dans un *Code de valeurs et d'éthique pour la fonction publique* pour en faire un outil de contrôle supplémentaire dont la pertinence demeure à confirmer.

---

<sup>44</sup> Le débat axiologique entre ces deux écoles de pensée ne peut se dissocier de l'avènement du nouveau management dans la gestion des affaires publiques. Les théoriciens de l'administration publique ont souvent fait ce type de parallèle : « rationalité managériale » vs « rationalité juridique » (Chevalier et Loschak (1982), *Science administrative*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence) ; « valeurs bureaucratiques » telles que l'économie, l'efficacité et l'efficacités vs « valeurs politiques » telles que la représentation, l'imputabilité et la sensibilité (J.E. Hodgett (1983), « Implicit values in the administration of public affairs » in Kernaghan, Kenneth (dir.), *Canadian public administration : discipline and profession*, Éditions Kenneth Kernaghan, pp. 29-41) ; « valeurs « économiques ou bureaucratiques » (celles des hauts fonctionnaires) vs « valeurs politiques ou démocratiques » (celles des politiciens) (Adrien Payette (1994), « Éléments pour une conception du management public » in Parenteau, Roland (dir.), *Management public : comprendre et gérer les institutions de l'État*, Sainte-Foy, Les Presses de l'Université du Québec, pp. 3-24).

<sup>45</sup> John Tait (1995), *De solides assises : Rapport du Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique*, p. 37.

Malgré tout, plusieurs organisations ont mis en place des démarches d'éthique organisationnelle<sup>46</sup> inspirées du Rapport Tait dans la mesure où elles mettent les valeurs et le dialogue au cœur de leur approche. La création du Bureau des valeurs et de l'éthique est fortement liée aux recommandations du Rapport Tait. Dans ces premières années d'existence, cette instance s'appuyait presque uniquement sur ses recommandations et adoptait la philosophie de ce Groupe de travail. Le dialogue, la réflexion et les valeurs étaient au cœur des préoccupations du Bureau des valeurs et de l'éthique. Aujourd'hui, bien qu'il privilégie toujours la perspective autorégulatoire de l'éthique, le Bureau des valeurs et de l'éthique a élargi son spectre d'influences de sorte qu'il adopte aussi la perspective hétérorégulatoire. Nous y reviendrons dans la section consacrée à cette instance.

---

<sup>46</sup> Pour ne citer que ceux-ci, le Ministère de la Défense du Canada, la Gendarmerie Royale du Canada ainsi que le Ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux du Canada ont depuis quelques années entrepris des démarches éthiques au sein de leur organisation.

## **Rapports de la Commission Gomery**

Les recommandations et l'impact de la Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités de publicité (mieux connu sous l'appellation Commission Gomery) se rapprochent à certains égards du Groupe de travail sur l'éthique et les valeurs (Rapport Tait). Bien que la Commission Gomery ait été instiguée par le gouvernement et que le Groupe de travail sur l'éthique et les valeurs fut une commande du Secrétariat du Conseil du Trésor, rappelons que ces deux initiatives sont des structures éphémères et ponctuelles.

Précisons également qu'ils ont eu recours à des méthodes d'analyse distinctes. En effet, l'analyse du Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique repose sur la consultation des membres de l'appareil étatique, alors que celle de la Commission Gomery repose sur les déclarations de témoins devant cette commission d'enquête, une courte tournée de consultation auprès des citoyens et une série de mandats octroyés à des experts de l'administration publique. Toutefois, ils ont tous les deux fait un travail de diagnostic important relativement à la gestion des comportements des agents publics.

Par ailleurs, le Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique avait un mandat de « compréhension ». L'objectif était d'identifier et de comprendre le système de valeurs du gouvernement fédéral puis de faire des recommandations en vue de favoriser l'actualisation des « bonnes » valeurs au sein de l'appareil étatique. Le mandat de la Commission Gomery en était un, d'abord et avant tout, de « transparence ». Elle devait faire la lumière sur certaines activités « douteuses » du gouvernement libéral. Or, malgré ces mandats différents en amont (compréhension vs transparence), les recommandations en aval de ces deux initiatives se rejoignent et favorisent la perspective autérogulatoire de l'éthique telle que nous l'avons explicitée au début de cette note de recherche.

Alors que le premier rapport<sup>47</sup> de la Commission Gomery fait la lumière sur la responsabilité des intervenants dans le scandale du programme de commandites et des activités publicitaires, le second rapport énonce des recommandations importantes pour le développement de l'infrastructure de gestion des comportements des agents publics fédéraux. Voici les 19 recommandations du juge Gomery qui pourraient avoir des retombées sur l'infrastructure fédérale de gestion des comportements:

**Recommandation 1** Pour corriger le déséquilibre qui existe entre les ressources dont dispose le gouvernement et celles auxquelles ont accès les comités parlementaires et leurs membres, le gouvernement devrait augmenter considérablement le financement accordé aux comités parlementaires.

**Recommandation 2** Le gouvernement devrait adopter une loi pour mettre en vigueur une charte de la fonction publique.

**Recommandation 3** Afin de permettre au Comité des comptes publics de s'acquitter plus efficacement de ses responsabilités, le gouvernement devrait accroître sensiblement son budget, ce qui lui permettrait de recruter son propre personnel dans les domaines de la recherche, du conseil juridique et du soutien administratif, et d'avoir recours à des experts s'il y a lieu.

---

<sup>47</sup> Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires (2005), *Qui est responsable? Synopsis*, 82 pages.



**Recommandation 4** Afin d'éliminer la confusion entre la responsabilité et l'imputabilité respectives des ministres et des fonctionnaires, le gouvernement devrait modifier ses politiques et ses publications pour reconnaître et déclarer explicitement que les sous-ministres et les hauts fonctionnaires qui détiennent une responsabilité législative sont tenus de rendre compte de plein droit devant le Comité des comptes publics de l'exercice de leurs fonctions législatives et de leurs fonctions déléguées.

**Recommandation 5** Le gouvernement devrait instaurer une procédure officielle permettant à un ministre de passer outre à l'objection d'un sous-ministre au sujet d'une décision qu'il envisage dans un domaine au sujet duquel le sous-ministre détient des pouvoirs législatifs ou délégués. La décision du ministre devrait être enregistrée dans une correspondance que le sous-ministre transmettra au contrôleur général, du Secrétariat du Conseil du Trésor, où elle pourra être examinée par le Bureau du vérificateur général.

**Recommandation 6** Le gouvernement devrait avoir pour politique de nommer les sous-ministres et les hauts fonctionnaires pour un minimum de trois ans, étant entendu que la durée normale de leur mandat devrait être d'au moins cinq ans. Dans les cas où il serait absolument nécessaire de déroger à cette politique, le gouvernement devrait être tenu de se justifier publiquement. Le gouvernement devrait prendre des mesures pour appliquer la même politique aux sous-ministres adjoints.

**Recommandation 7** Les membres nommés au Comité des comptes publics devraient s'attendre à être au service du Comité pendant toute la durée de la législature.

**Recommandation 8** Le Comité des comptes publics devrait s'assurer que ce sont les sous-ministres, les premiers dirigeants des organismes publics et les hauts fonctionnaires qui comparaissent devant lui. Le principe général devrait être que les ministres ne comparaissent pas devant le Comité.

**Recommandation 9** Les réserves spéciales devraient être gérées par un organisme central ayant l'expérience des procédures administratives, comme le Conseil du Trésor ou le ministère des Finances. Le gouvernement devrait être tenu de déposer au moins une fois par an un rapport devant la Chambre des communes au sujet du statut de chaque réserve, des critères utilisés pour prendre les décisions de financement, et de la manière dont les fonds ont été utilisés.

**Recommandation 10** Le gouvernement devrait abolir les dispositions de la loi et de ses politiques qui permettent aux employés exonérés d'être nommés à des postes de la fonction publique sans concours après avoir servi pendant trois ans dans un cabinet ministériel.

**Recommandation 11** Le gouvernement devrait préparer et adopter un Code de conduite du personnel exonéré indiquant que le personnel exonéré n'a pas le pouvoir de donner des ordres aux fonctionnaires et que les ministres sont pleinement responsables et imputables des actions de leur personnel exonéré. Après confirmation de son recrutement, tout le personnel exonéré devrait être tenu de suivre un programme de formation sur les aspects les plus importants de l'administration publique.

**Recommandation 12** Le gouvernement du Canada devrait adopter une procédure de concours ouvert pour le choix des sous-ministres, en s'inspirant du modèle de l'Alberta.

**Recommandation 13** Les fonctions et titres du greffier du Conseil privé devraient être redéfinis, par voie législative si nécessaire. Le titre de ce haut fonctionnaire devrait être « secrétaire du Cabinet » et son rôle principal devrait être de représenter la fonction publique devant le Premier ministre et le Cabinet. Les titres de « greffier du Conseil

privé » et « sous-ministre du Premier ministre » devraient être abolis. Le Bureau du Conseil privé devrait être rebaptisé « Secrétariat du Cabinet ». Le secrétaire du Conseil du trésor devrait assumer le titre et les fonctions de « chef de la fonction publique ».

**Recommandation 14** Le gouvernement du Canada devrait modifier sa définition actuelle de la publicité pour se conformer aux normes acceptées de l'industrie publicitaire, et il devrait la publier dans sa politique de communication et dans les documents correspondants.

**Recommandation 15** Le Directeur des lobbyistes devrait relever directement du Parlement pour toute question concernant la mise en œuvre et l'exécution de la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes, et son Bureau devrait être doté de ressources suffisantes pour lui permettre de faire connaître et d'appliquer les dispositions de la Loi et pour veiller à ce que son propre personnel puisse mener des enquêtes et intenter des poursuites. Le délai de prescription pour mener des enquêtes et intenter des poursuites devrait être porté de deux ans à cinq ans à partir du moment où le Directeur des lobbyistes prend connaissance d'une infraction à la Loi.

**Recommandation 16** Le gouvernement devrait adopter une loi exigeant que les fonctionnaires documentent leurs décisions et recommandations, et disposant que toute dérogation à cette obligation ou toute destruction de documents enregistrant les décisions du gouvernement ou les conseils et délibérations ayant mené à ces décisions constitue une infraction.

**Recommandation 17** La Loi sur la gestion des finances publiques devrait être modifiée afin d'y ajouter un nouvel article disposant que toute infraction délibérée à son article 34 par un employé du gouvernement fédéral sera un motif de congédiement sans indemnités.

**Recommandation 18** Le premier dirigeant d'une société d'État devrait être nommé, faire l'objet d'une évaluation de temps à autre et, s'il y a lieu, être congédié par le conseil d'administration de celle-ci. Les premières nominations au conseil d'administration d'une société d'État devraient être faites par le gouvernement selon le principe du mérite. Ensuite, ce sont les administrateurs restants qui devraient avoir la responsabilité de doter les postes devenant vacants au conseil d'administration.

Outre ces recommandations, la Commission souhaite fixer un échéancier raisonnable pour leur examen et leur mise en œuvre.

**Recommandation 19** Dans les 24 mois suivant la réception de ce rapport, le gouvernement devrait déposer devant le Parlement un rapport indiquant en détail les mesures qu'il a prises au sujet de chacune des recommandations de la Commission<sup>48</sup>.

Les recommandations émises par le juge Gomery n'ont pas été toutes reprises par la *Loi fédérale sur la responsabilité*. Entre autres, cette loi n'aborde pas de façon explicite la question de la responsabilité ministérielle, concept au cœur du scandale des commandites et au cœur de plusieurs recommandations du juge Gomery. Par ailleurs, cette loi donne suite à la plupart des recommandations portant sur le lobbyisme, notamment en accordant une indépendance au Directeur des lobbyistes (qui devient Commissaire au lobbying) et en lui octroyant des pouvoirs d'enquête et d'exécution plus importants.

---

<sup>48</sup> Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires (2006), *Rétablir l'imputabilité : recommandations*, pp. 219-224.

#### 4. L'INFRASTRUCTURE DE GESTION DES COMPORTEMENTS DU GOUVERNEMENT CANADIEN

Afin de bien décrire l'infrastructure de gestion des comportements du gouvernement canadien, nous nous référerons à la grille d'analyse explicitée au premier chapitre. Ainsi, nous classerons les dispositifs de régulation selon les catégories de l'OCDE que nous avons retenues et selon l'approche régulatoire dont ils relèvent. Cette première classification nous permettra de démontrer que l'approche hétéroregulatoire représente une part importante de l'infrastructure fédérale de gestion des comportements.

Bien entendu, une vaste analyse historico-institutionnelle et historico-normative nous permettrait de mieux comprendre les subtilités de l'évolution de la régulation des comportements au sein du gouvernement canadien et des enjeux en présence. Ceci étant dit et compte tenu des ressources limitées dont nous disposons, nous avons restreint notre étude à l'infrastructure de gestion des comportements tel qu'elle nous apparaît présentement, à l'exception d'un bref historique de la mutation du Conseiller en éthique vers un Commissaire à l'éthique, pièces maîtresses de cette infrastructure.

Par ailleurs, afin de comprendre l'essentiel de la démarche gouvernementale, nous n'avons retenu que les éléments centraux de cette infrastructure. Nous avons exclu une multitude de directives du Conseil du Trésor qui donnent lieu à diverses politiques internes (ex : politique sur la vérification interne, sur la divulgation interne d'information concernant des actes fautifs au travail, etc.), de lignes directrices (ex : lignes directrices sur les responsabilités des dirigeants de la vérification, sur l'accès à l'information, etc.), de processus (processus de nomination, de dotation, etc.), de directives (directives sur les dirigeants ou les comités de vérification interne, etc.) et normes de toutes sortes. Tous ces éléments ont certes des impacts en termes de régulation des comportements et participent à l'actualisation effective de l'infrastructure de gestion des comportements des agents publics. Toutefois, compte tenu de leur nombre, nous avons choisi de ne pas les retenir. Nous croyons qu'il n'était pas nécessaire de le faire dans la mesure où notre objectif premier est non pas de faire un portrait exhaustif de l'infrastructure de gestion des comportements du gouvernement canadien, mais bien de la comprendre dans sa globalité.

Nous avons limité l'infrastructure de gestion des comportements aux mécanismes et structures régulateurs qui se rapportent aux instances législatives et exécutives du gouvernement canadien. Par conséquent, tout ce qui est relatif au domaine judiciaire est écarté de notre infrastructure : code de déontologie pour les tribunaux administratifs, procédures de nomination des juges, principes de déontologie judiciaire pour les juges, commissaire à la magistrature judiciaire, etc..

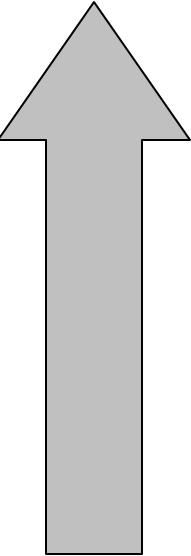
Par ailleurs, l'infrastructure de gestion des comportements des agents publics telle que nous voulons la cerner se limite aux mécanismes et initiatives « méta-organisationnels » et, par conséquent, ne tient pas compte des diverses démarches éthiques développées au sein des organisations (démarches mission-vision-valeurs, formation, groupes de discussion, conférences sur l'éthique, etc.). Nous n'aborderons en effet que les initiatives émises directement par le gouvernement ou indirectement via le Bureau du Conseil privé et le Secrétariat du Conseil du Trésor.

L'infrastructure de gestion des comportements que nous vous présentons n'est donc certainement pas exhaustive. Par contre, nous croyons que les éléments que nous avons retenus représentent les éléments fondamentaux de la mise en œuvre des orientations politico-administratives en matière de régulation des comportements et qu'ils sont suffisants pour permettre une

Note de recherche FQRSC

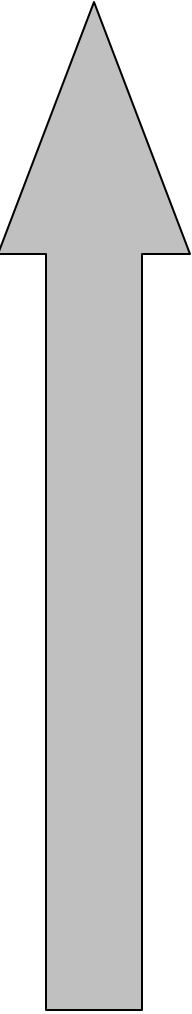
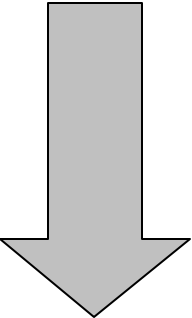
compréhension globale de l'approche gouvernementale en matière d'éthique et de gestion de comportements des agents publics.

**Tableau 8 : Infrastructure de gestion des comportements du gouvernement fédéral canadien**

<b>ENGAGEMENTS POLITIQUES ET ADMINISTRATIFS</b>		
<b>Approches réglementaires</b>	<b>Éléments de l'OCDE</b>	<b>Infrastructure fédérale<sup>49</sup></b>
<p><b>Hétérorégulation</b></p>  <p><b>Hétérorégulation</b></p>	<p><i>Cadre juridique</i></p>	<p>Les principales composantes du cadre juridique sont :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Loi sur la responsabilité*</i></li> <li>• <i>Loi sur les conflits d'intérêts *</i></li> <li>• <i>Loi sur le Parlement</i></li> <li>• <i>Loi sur l'emploi dans la fonction publique</i></li> <li>• <i>Loi sur les relations de travail dans la fonction publique</i></li> <li>• <i>Loi sur la gestion des finances publiques</i></li> <li>• <i>Loi sur l'accès à l'information</i></li> <li>• <i>Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques</i></li> <li>• <i>Loi sur l'enregistrement des lobbyistes (qui devient Loi sur le lobbying*)</i></li> <li>• <i>Loi sur le financement des partis politiques</i></li> <li>• <i>Loi sur la protection des divulgateurs (qui devient la Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*)</i></li> <li>• <i>Loi sur la corruption d'agents publics étrangers</i></li> <li>• <i>Loi électorale du Canada et Loi de l'impôt sur le revenu (financement politique)</i></li> </ul> <p>ainsi que certaines dispositions de diverses lois telles que</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Loi sur le Vérificateur général,</i></li> <li>• <i>Loi sur le Protecteur du citoyen</i></li> <li>• <i>Loi sur les élections</i></li> </ul>

<sup>49</sup> Les articles identifiés par un \* ont été mis de l'avant ou modifiés suite à l'adoption de la *Loi fédérale sur la responsabilité* adoptée en décembre 2006.

Note de recherche FQRSC

	<p><i>Codes de conduite</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Code régissant la conduite des titulaires de charge publique concernant les conflits d'intérêts et l'après-mandat</i></li> <li>• <i>Code de déontologie des lobbyistes</i></li> <li>• <i>Politique sur la prévention et le règlement du harcèlement en milieu de travail</i></li> <li>• <i>Politique sur les marchés</i></li> <li>• <i>Guide du ministre et du Secrétaire d'État</i></li> <li>• <i>Code des valeurs et de l'éthique de la fonction publique</i></li> <li>• <i>Lignes directrices sur le Conseil des ministres et des sociétés d'État</i></li> <li>• <i>Lignes directrices à l'intention des cabinets des ministres</i></li> <li>• <i>Lignes directrices sur le Conseil des ministres et les activités à des fins politiques personnelles</i></li> <li>• <i>Guide du sous-ministre</i></li> <li>• <i>Cadre de responsabilisation de la gestion</i></li> <li>• <i>Guide pour les dirigeants d'organismes</i></li> <li>• <i>Code régissant les conflits d'intérêts des sénateurs</i></li> <li>• <i>Code régissant les conflits d'intérêts des députés</i></li> <li>• <i>Code de conduite pour l'approvisionnement.</i></li> <li>• <i>Lignes directrices en matière de nominations, Politique de responsabilisation (en matière de dotation), Cadre de responsabilisation en gestion de la dotation</i></li> </ul>
	<p><i>Mécanismes pour assurer la transparence</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Politique sur la divulgation proactive</i></li> <li>• <i>Commissariat à l'information</i></li> <li>• <i>Commissariat à la protection de la vie privée</i></li> </ul> <p>Par ailleurs, plusieurs éléments du cadre juridique et des structures de contrôle (qui doivent faire rapport annuellement) que nous avons mentionnés ont été développés en tenant compte de cet impératif de transparence.</p>
	<p><i>Structures de contrôle</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique *</i></li> <li>• <i>Conseiller sénatorial en éthique</i></li> <li>• <i>Directeur des lobbyistes (Commissaire au lobbying *)</i></li> <li>• <i>Commissaire à l'intégrité du secteur public</i></li> <li>• <i>Contrôleur général</i></li> <li>• <i>Commission de la fonction publique (relativement aux nominations et dotations)</i></li> <li>• <i>Commission des nominations publiques *</i></li> <li>• <i>Ombudsman de l'approvisionnement *</i></li> </ul>
 <p><b>Autorégulation</b></p>	<p><i>Organismes de coordination des questions d'éthique et mécanismes de socialisation professionnelle</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Bureau des valeurs et de l'éthique</i></li> <li>• <i>Réseau du leadership</i></li> <li>• <i>École de la fonction publique du Canada</i></li> <li>• <i>Centre d'excellence en matière de règlement des différends</i></li> </ul>

## ***Des engagements***

Comme nous l'avons déjà mentionné, l'engagement politique s'avère un élément fondamental à l'évolution du dossier de l'éthique et de la gestion des comportements. Nous ne reviendrons pas sur les détails de ces engagements. Nous affirmerons seulement que ces engagements, qu'ils visent l'autorégulation ou l'hétérorégulation des comportements des agents publics, chapeautent l'infrastructure canadienne de gestion des comportements. Les premiers ministres canadiens ont pris plusieurs engagements en matière d'éthique, d'intégrité et de responsabilité au fil des ans. Leurs engagements n'ont malheureusement pas toujours été accompagnés de leur exemplarité et des ressources suffisantes à leur actualisation pleine et entière. Malgré tout, c'est à partir de ces engagements politiques que s'est construite l'infrastructure de gestion des comportements que nous connaissons aujourd'hui.

Au même titre, les deux Chambres du Parlement, la Chambre des communes et le Sénat, ainsi que les multiples comités qui en font partie, manifestent, via leur participation et leur engagement en matière d'éthique, un leadership fondamental sur le développement de cette infrastructure.

Le Bureau du Conseil privé et le Secrétariat du Conseil du Trésor sont aussi des organismes centraux qui jouent un rôle capital sur l'orientation de l'infrastructure canadienne en matière de gestion des comportements des agents publics. Les engagements administratifs de ces organismes centraux se traduisent par des mesures visant à développer et rendre opérationnelle l'infrastructure de gestion des comportements ainsi que par l'allocation et la répartition des ressources nécessaires à la mise en œuvre de ces mesures.

## ***Des mécanismes hétérorégulateurs***

L'infrastructure de gestion des comportements du gouvernement fédéral comprend un important cadre juridique, des mécanismes pour assurer la transparence, des codes de conduite pour les différentes catégories d'agents publics ainsi que des organismes de surveillance et de contrôle, lui attribuant ainsi un caractère hétérorégulateur non négligeable.

### **Cadre juridique**

Le cadre juridique de l'infrastructure de gestion des comportements des agents publics canadiens, de par sa fonction de contrôle, recueille l'ensemble des lois et des règlements qui définissent les normes de conduite des serviteurs de l'État et en assurent le respect via des systèmes de surveillance, contrôle et de poursuite. Le cadre juridique canadien est à cet effet assez complexe. Il s'adresse non seulement aux fonctionnaires et aux élus, mais à l'ensemble des intervenants qui interagissent avec l'État (par exemple les lobbyistes) et touche diverses problématiques telles que le financement des parties politiques, l'accès à l'information ou le fonctionnement de l'administration publique.

Les principales composantes du cadre juridique sont la :

- *Loi sur la responsabilité (2006)*
- *Loi sur les conflits d'intérêts (2006)*
- *Loi sur le Parlement*
- *Loi sur l'emploi dans la fonction publique (nomination, dotation)*
- *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*
- *Loi sur l'accès à l'information*
- *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques*
- *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes (Loi sur le lobbying 2006)*
- *Loi sur le financement des parties politiques*
- *Loi sur la protection des divulgateurs (Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles 2006)*
- *Loi sur la corruption d'agents publics étrangers*

ainsi que certaines des dispositions incluses dans lois suivantes :

- *Loi sur le Vérificateur général*
- *Loi sur le Protecteur du citoyen*
- *Loi sur les élections*

À ce cadre juridique très dense et très complexe, s'ajoute un important cadre déontologique.

## Codes de conduite

Lorsque l'OCDE parle de codes de conduite pratiques, c'est justement pour préciser l'importance de l'aspect pragmatique de ce type de code. Les codes de conduite doivent manifester une certaine précision quant aux comportements attendus, ils doivent être opératoires et adaptés aux problèmes de la réalité de leurs destinataires et enfin, ils doivent être connus de leurs destinataires. Plusieurs codes de ce type ont été adoptés depuis 1985 :

- *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique concernant les conflits d'intérêts et l'après-mandat (1985)*
- *Code régissant les conflits d'intérêts et l'après-mandat s'appliquant à la fonction publique (1985) (remplacé aujourd'hui par de Code des valeurs et de l'éthique)*
- *Code de déontologie des lobbyistes (1997)*
- *Guide pour les dirigeants d'organismes (1999)*
- *Politique sur les marchés (1999)*
- *Politique sur la prévention et le règlement du harcèlement en milieu de travail (2001)*
- *Guide du ministre et du Secrétaire d'État (2002)*
- *Code des valeurs et de l'éthique de la fonction publique (2002)*
- *Lignes directrices sur le Conseil des ministres et des sociétés d'État (2002)*
- *Lignes directrices sur le Conseil des ministres et les activités à des fins politiques personnelles (2002)*
- *Guide du sous-ministre (2003)*
- *Cadre de responsabilisation de la gestion (2003)*
- *Lignes directrices en matière de nominations, Politique de responsabilisation, Cadre de responsabilisation en gestion de la dotation (2003, mais des normes semblables en matière de dotation existaient dans la Loi sur l'emploi dans la fonction publique de 1985)*
- *Code régissant les conflits d'intérêts des députés (2004)*
- *Code régissant les conflits d'intérêts des sénateurs (2005)*
- *Code de conduite pour l'approvisionnement.(2007)*
- *Lignes directrices à l'intention des cabinets des ministres (2006)*

Si l'on observe la chronologie du développement des codes de conduite applicables aux différentes catégories d'agents publics canadiens, on remarque une accélération de leur apparition à partir de la fin des années 90. Ce constat nous permet d'affirmer qu'un important courant déontologique a marqué le développement de l'infrastructure de gestion des comportements depuis ces années. Notez que ces codes ont pour la plupart fait l'objet d'améliorations et de rectifications au fil des ans.



Nous porterons ici une attention particulière au *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique*. Ce code est inclus dans le *Guide du ministre et du Secrétaire d'État*. Il énonce les valeurs de la fonction publique. Inspirée du Rapport Tait, la première partie du code émet quatre familles de valeurs : les valeurs démocratiques (aider le ministre, dans le cadre de la loi, à servir l'intérêt public, les valeurs professionnelles (servir avec compétence, excellence, efficacité et impartialité), les valeurs liées à l'éthique (agir en tout temps de manière à conserver la confiance du public), les valeurs liées aux personnes (faire preuve de respect, d'équité et de courtoisie dans les rapports avec les citoyens et avec les collègues fonctionnaires).

La seconde partie du code, dont la posture est nettement moins autoréglatrice, reprend les règles à observer. Il est aussi question des responsabilités des fonctionnaires, des administrateurs généraux et des cadres supérieurs ainsi que de celles du Conseil du trésor et de l'Agent d'intégrité de la fonction publique. Les agents publics sont tenus de respecter le code dans la mesure où il constitue une condition d'emploi :

Le Code s'inscrit dans les conditions d'emploi à la fonction publique du Canada. Au moment de signer une lettre d'offre, les fonctionnaires reconnaissent que le Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique est une condition d'emploi. Il incombe à tous les fonctionnaires de s'y conformer dans l'exercice de leurs fonctions et, en particulier, de faire montre, par leurs gestes et leurs comportements, les valeurs de la fonction publique<sup>50</sup>.

Plus spécifiquement, les administrateurs généraux et les cadres supérieurs ont la responsabilité de faire preuve d'exemplarité, d'intégrer les valeurs dans leur organisation, d'informer les fonctionnaires que le code est une condition d'emploi, d'encourager le dialogue continu sur les valeurs et l'éthique, de mettre en place des mécanismes de soutien pour soulever, discuter et régler les questions liées aux valeurs et à l'éthique, de déterminer les mesures qui permettront d'éviter les conflits d'intérêts et d'assurer la confidentialité dans les rapports confidentiels.

Avec ce code, le Conseil du Trésor a l'obligation d'offrir un service de soutien consultatif sur l'interprétation du Code et d'assurer le suivi de son application dans les ministères et organismes. L'Agent de l'intégrité de la fonction publique, quant à lui, se voit attribuer le mandat de :

Le rôle de l'agent de l'intégrité de la fonction publique est de recevoir, de consigner et d'examiner les divulgations d'actes fautifs au travail, incluant les dérogations au Code et, le cas échéant, de faire des recommandations aux administrateurs généraux afin que ces derniers prennent action. De plus, il pourra inclure les activités touchant les dérogations au Code dans son rapport annuel au président du Conseil privé déposé au Parlement<sup>51</sup>.

Ceci étant dit, ce code des valeurs et d'éthique pose selon nous quelques problèmes. D'abord, la conception strictement hétérorégulatoire du document et sa circonscription aux problématiques de conflits d'intérêts appauvrit considérablement la portée que pourrait avoir l'éthique et les valeurs dans le cadre de la gestion des comportements des agents publics. Par ailleurs, l'obligation de respecter certaines valeurs sous peine de sanction nous apparaît dérisoire. Nous traiterons de cette problématique un peu plus loin, dans la section où nous abordons le mandat du Commissaire à l'intégrité du secteur public.

<sup>50</sup> *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique*, chapitre I.

<sup>51</sup> *Ibid.*

## Mécanismes pour assurer la transparence

L'infrastructure canadienne comprend aussi des mécanismes pour assurer la transparence. Ces mécanismes établissent les principes directeurs pour la conduite des affaires publiques, le contrôle des résultats et le respect des procédures. Plusieurs éléments du cadre juridique mentionnés au point précédent ont été développés en tenant compte de cet impératif de transparence. Certains de ces codes, directives, politiques et lois ont, outre l'objectif de baliser les comportements des agents publics, la visée d'une plus grande transparence dans les façons de faire de l'appareil étatique. C'est le cas, par exemple, de la *Loi sur la fonction publique*, de la *Loi sur le financement des parties politiques* ou de la *Loi sur la corruption des agents publics à l'étranger*.

La *Loi sur l'accès à l'information*, qui prévoit la mise en place d'un Commissaire à l'information et qui oblige les organisations gouvernementales à donner accès à toutes les informations auxquelles le public a droit (dans les limites de la protection de la vie privée, du secret commercial, de la sécurité nationale et des communications « franches » nécessaires à l'élaboration des politiques) vise explicitement à favoriser la transparence des services gouvernementaux.

Quant à la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, renommée *Loi sur le lobbying*, elle vise spécifiquement à assurer une transparence dans le processus d'influence auprès de l'appareil étatique de même que dans le processus décisionnel gouvernemental. Le registre des lobbyistes permet de connaître les personnes ou les groupes de personnes qui tentent ou ont tenté d'influencer les décisions du gouvernement.

Par ailleurs, la majorité des organismes de contrôle et de mise en œuvre des programmes de gestion des comportements doivent rendre des comptes annuellement. L'obligation de reddition de comptes en termes de résultats vise à assurer la transparence du processus gouvernemental, notamment à l'égard du dossier de la gestion des comportements des agents publics. Certains d'entre eux doivent rendre des comptes directement au Parlement. C'est le cas du Commissaire à l'éthique, du Conseiller sénatorial en éthique, du Commissaire à l'intégrité du secteur public et du Commissaire à l'information.

Enfin, la *Politique sur la divulgation proactive* s'inscrit dans une perspective de transparence. Cette politique oblige tous les ministères à fournir les renseignements suivants :

- Divulgation des frais de voyage et d'accueil (divulgation obligatoire des frais de voyage et d'accueil de cadres supérieurs désignés)
- Divulgation des contrats (publication obligatoire des contrats de plus de 10 000\$)
- Divulgation des reclassifications de postes (obligation de divulguer des renseignements concernant la reclassification des postes dotés à la fonction publique du Canada)
- Divulgation des octrois de subventions et de contributions (divulguer proactivement les octrois de subventions et de contributions supérieures à 25 000\$).

### ***Commissariat à l'information***

Le Commissaire à l'information, John M. Reid, est un ombudsman nommé par le Parlement<sup>52</sup>. Il enquête sur les plaintes qu'il reçoit concernant la négation potentielle par le gouvernement des droits conférés par la *Loi sur l'accès à l'information*. Cette loi adoptée en 1983 confère aux citoyens canadiens le droit légal « d'accéder aux renseignements consignés sous quelque forme que ce soit et relevant de la plupart des institutions fédérales<sup>53</sup> ».

Cette loi accorde généralement à ces institutions 30 jours pour répondre aux demandes d'informations. Comme le droit d'accès n'est pas absolu, il doit s'exercer en équilibre avec le respect de la vie privée, le secret commercial, la sécurité nationale et les communications franches nécessaires à l'élaboration des politiques. La recherche d'un tel équilibre implique donc certaines limites et exceptions à la loi.

Ces exceptions permettent au gouvernement de soustraire certains documents à l'accès public. Dès lors, des différends entre les demandeurs et les ministères peuvent facilement survenir. Lorsque les demandeurs d'informations sont insatisfaits, ils peuvent s'adresser au Commissaire à l'information. Ce dernier examinera leurs plaintes lorsque ceux-ci soutiennent :

- qu'on leur a refusé les renseignements demandés;
- que les frais exigés pour les renseignements demandés sont trop élevés;
- que la prorogation par le ministère du délai de 30 jours pour fournir les renseignements n'est pas justifiée;
- que les documents n'ont pas été fournis dans la langue officielle choisie par le demandeur ou que la période requise pour la traduction n'est pas raisonnable;
- que le guide Info Source ou les bulletins périodiques qui sont publiés pour aider le public à utiliser la Loi leur posent des problèmes;
- qu'ils ont éprouvé un autre problème quelconque en ayant recours à la Loi<sup>54</sup>.

Par ailleurs, bien que le Commissaire à l'information détient un pouvoir d'enquête très vaste, il ne peut émettre des sanctions. Son pouvoir en est un uniquement d'influence et de persuasion. La solution négociée est par conséquent la voie privilégiée. Ultiment, lorsqu'il n'arrive pas à une solution négociée et lorsqu'il estime qu'une personne a été indûment privée de son droit d'accès, il peut demander l'intervention de la Cour fédérale.

---

<sup>52</sup> Depuis l'adoption de la *Loi sur la responsabilité* en 2006, le Commissaire à l'information est nommé par le gouverneur en conseil après consultation du chef de chacun des partis reconnus au Sénat et à la Chambre des communes.

<sup>53</sup> Commissaire à l'information, *Rapport annuel du Commissaire à l'information : 2005-2006*, p. 1.

<sup>54</sup> *Ibid.*

### ***Commissariat à la protection de la vie privée***

La Commissaire à la protection de la vie privée, Jennifer Stoddart, est une haute fonctionnaire du Parlement et relève directement de la Chambre des communes et du Sénat<sup>55</sup>. Elle a la responsabilité de veiller à l'application et aux traitements des plaintes reçues en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques* (LPRPDÉ) et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

La Commissaire a le pouvoir d'enquêter (de manière indépendante de la structure gouvernementale fédérale) sur les plaintes déposées par des personnes à l'égard du gouvernement fédéral et, dans certaines situations, à l'égard du secteur privé. De manière plus large, la Commissaire s'assure que les ministères et organismes fédéraux assument leurs responsabilités en matière de traitement de l'information :

[...] la commissaire à la protection de la vie privée du Canada est chargée de voir à ce que le gouvernement fédéral et les entreprises du secteur privé recueillent, utilisent ou divulguent les renseignements personnels d'une manière responsable et transparente. Ces lois, qui régissent l'utilisation des renseignements personnels, confèrent à la commissaire le pouvoir de s'assurer que les organisations et les ministères fédéraux sont tenus responsables de leur pratique de traitement de l'information<sup>56</sup>.

Son rôle de surveillance l'amène donc aussi à vérifier de façon aléatoire les pratiques de traitement de l'information dans les différentes juridictions fédérales.

À titre d'ombudsman, la Commissaire n'impose pas de sanction, elle règle les plaintes principalement par la négociation et la persuasion, en recourant à la médiation et à la conciliation. Elle peut faire des recommandations sur l'amélioration des méthodes de traitement des renseignements personnels. Elle a également le pouvoir de rendre publics ses recommandations et ses rapports. Dans certains cas, elle peut référer des dossiers à la Cour fédérale.

Outre son rôle de surveillance et d'enquête, la Commissaire à la protection de la vie privée a un mandat d'information, de sensibilisation et de réalisation de recherches relativement aux renseignements personnels et à la protection de la vie privée<sup>57</sup>.

---

<sup>55</sup> Depuis l'adoption de la *Loi sur la responsabilité* en 2006, le Commissaire à la protection de la vie privée est nommé par le gouverneur en conseil après consultation du chef de chacun des partis reconnus au Sénat et à la Chambre des communes.

<sup>56</sup> Site Internet du Commissariat à la protection de la vie privée, *Foire aux questions*.

<sup>57</sup> *Ibid.*

## **Structures de contrôle**

Certaines structures comportent des fonctions de contrôle clairement définies. C'est le cas du Bureau du Vérificateur général du Canada que nous avons abordé un peu plus tôt, du Commissaire à l'éthique, du Conseiller sénatorial en éthique, du Directeur à l'enregistrement des lobbyistes, du Commissaire à l'intégrité du secteur public, du Contrôleur général, de la Commission de la fonction publique et de l'Ombudsman de l'approvisionnement. Nous décrivons brièvement dans cette section chacune de ces instances dont la vocation de contrôle est constitutive.

### ***Commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique et Conseiller sénatorial en éthique***

Le Bureau du Commissaire à l'éthique s'avère être une instance fondatrice à bien des égards. Pour cette raison, nous nous attarderons un peu plus longuement sur cette instance. Nous retracerons en effet son évolution jusqu'à la création, en 2006, du Commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique et du Conseiller sénatorial en éthique.

Bien que les auteurs du *L'éthique dans le secteur public : rapport du Groupe de travail sur les conflits d'intérêts*, messieurs Michael Starret Mitchel Sharp, aient recommandé dès 1984 la création d'un Bureau de l'éthique dans la fonction publique et d'un Conseiller en éthique, ce n'est que dix ans plus tard, sous le règne de Jean Chrétien, que l'on assiste à la nomination du premier Conseiller en éthique du Canada en la personne de Howard Wilson. Dans son application initiale, le Bureau du Conseiller en éthique s'était vu attribuer deux grandes fonctions en relation avec les deux pôles du continuum de la régulation, l'autorégulation et l'hétérorégulation.

Sous l'angle de l'hétérorégulation, il est nécessaire de mettre en place un ensemble de règles astreignantes, voire de lois qui doivent être appuyées par de solides mécanismes d'application. La première fonction du Conseiller en éthique, celle de surveillance, découle de cette perspective régulatoire. Elle consistait à assurer l'application du *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après mandat* ainsi que du *Code de déontologie des lobbyistes*. Dans une approche autorégulatoire, les individus ou les organisations peuvent inspirer l'intégrité sans recourir à la contrainte. Cette seconde perspective régulatoire oriente la deuxième fonction du Conseiller en éthique qui était de fournir des conseils sur des questions d'ordre éthique.

Le Conseiller en éthique devait donc jongler avec des fonctions parfois contradictoires, celle de conseil et celle d'enquête/contrôle. Ce double mandat n'incitait aucunement les agents publics à consulter un conseiller avant de poser une action puisqu'ils savaient très bien que ce dernier pouvait les sanctionner et que, par conséquent, ils n'auraient aucune emprise réelle sur leurs décisions. Dès l'instant où le Conseiller connaîtrait les situations problématiques, les agents publics perdaient leur autonomie décisionnelle. Alors qui irait se jeter dans la gueule du loup aussi facilement?

L'autre grande faiblesse qui marquait le mandat du premier Conseiller en éthique du Canada venait du fait qu'il relevait directement du premier ministre. Ainsi, son indépendance n'était pas assurée, surtout lorsqu'il devait surveiller ou enquêter sur les problématiques interpellant directement le premier ministre. L'affaire de l'Auberge Grand-Mère (Shawinigate) où le premier ministre Chrétien était soupçonné de conflits d'intérêts et d'abus de pouvoir démontre bien l'inefficacité d'un Conseiller en éthique qui relève du premier ministre. Dans ce cas-ci, le Conseiller en éthique ne s'était appuyé que sur le cadre légal pour « blanchir » Jean Chrétien. Or, son rôle n'aurait pas dû être celui d'un conseiller juridique, mais bien d'un Conseiller en éthique qui se questionne au-delà de la règle. S'il avait bien joué son rôle, le Conseiller en éthique aurait dû, à tout de moins, être en mesure de convenir de « l'apparence » de conflit d'intérêts ou d'abus de pouvoir dans cette affaire.

Yves Boisvert et Hugo Roy, dans un article portant sur la crédibilité du Conseiller en éthique du gouvernement du Canada, démontrent bien l'importance des institutions indépendantes pour la viabilité des sociétés démocratiques :

Dans des régimes démocratiques comme les nôtres, où l'exécutif a tendance à étendre ses pouvoirs, il est nécessaire d'avoir des institutions publiques qui viennent rappeler la nécessité de l'équilibre des pouvoirs. En ce sens, la multiplication de ces instances publiques indépendantes de nos gouvernements serait sûrement un moyen de revitaliser nos démocraties parlementaires et d'augmenter la transparence de l'action publique. En étant redevable uniquement au parlement, ces institutions rétablissent l'équilibre des pouvoirs et redonnent à l'ensemble de nos élus un moyen de contrôle accru sur l'instance gouvernementale<sup>58</sup>.

En 2004, la *Loi modifiant la Loi sur le Parlement du Canada (conseiller sénatorial en éthique et commissaire à l'éthique)* abolit le poste de Conseiller en éthique, qu'elle remplace par ceux de Commissaire à l'éthique, de Conseiller sénatorial à l'éthique et de Directeur à l'enregistrement des lobbyistes (désormais Commissaire au lobbying).

Afin de palier à la problématique de proximité avec le premier ministre, le Commissaire à l'éthique et le Conseiller sénatorial en éthique sont nommés après consultation du chef de chacun des partis reconnus à la Chambre des communes ou du Sénat et après approbation par résolution de la Chambre ou du Sénat selon le cas. C'est Bernard J. Shapiro qui, en 2004, fut nommé Commissaire à l'éthique pour une période de cinq ans alors que Jean T. Fournier fut nommé premier Conseiller sénatorial en éthique pour une période de sept ans.

Les responsabilités du Commissaire à l'éthique et du Conseiller sénatorial en éthique se ressemblent. Elles consistent, pour le premier à administrer le *Code régissant les conflits d'intérêts des députés* et l'application du *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat* et, pour le second, à administrer le *Code régissant les conflits d'intérêts des sénateurs*. Plus spécifiquement, le Commissaire et le Conseiller ont la responsabilité d'émettre des avis-conseils (concernant l'application des différents Codes); de faire enquête afin de déterminer si un agent public visé par l'un des codes a respecté ses obligations.

Malheureusement, cette nouvelle structure entretient le vieux paradoxe qui avait été identifié à l'époque de Howard Wilson. En effet, la double fonction d'avis-conseils et d'enquête persiste, réduisant, par conséquent, l'efficacité et la crédibilité de ces instances. Une simple analyse de la terminologie nous indique qu'une confusion conceptuelle demeure. En passant de Conseiller en éthique à Commissaire à l'éthique, nous avons cru à une volonté de rendre prédominant le rôle d'enquête. Or, la lecture des responsabilités du Commissaire à l'éthique et du Conseiller sénatorial à l'éthique nous a permis de constater que les deux instances avaient les mêmes responsabilités peu importe le titre qui leur était attribué. Alors pourquoi avoir changé les titres si les fonctions restaient les mêmes?

Enfin, mentionnons que le Commissaire et le Conseiller devaient remplir un rôle d'éducation et de communication qui consiste, entre autres, à préparer et offrir la sensibilisation et la formation en éthique et responsabilité pour les agents publics visés, à répondre aux questions du public et des médias à l'égard de leur champ de compétence.

Avec la *Loi sur la responsabilité* du gouvernement conservateur de Stephen Harper, la question des conflits d'intérêts reprend une position centrale. L'article 2 de la *Loi sur la responsabilité*

---

<sup>58</sup> Yves BOIVERT et Hugo ROY, 2001, «Le conseiller en éthique du gouvernement fédéral canadien est-il crédible? », *Revue Éthique publique*, vol. 3, no. 1, pp. 76-77.

promulgue la *Loi sur les conflits d'intérêts* donnant ainsi force de loi au *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après mandat*. Cet article modifie en outre le titre du Commissaire à l'éthique qui devient le Commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique et lui confère un peu plus de pouvoir. Entre autre, le Commissaire pourra désormais imposer des amendes aux contrevenants et examiner les plaintes du public. Quant au statut et aux fonctions du Conseiller sénatorial en éthique, ils demeurent sensiblement inchangés.

Notons que pour la première fois, depuis l'adoption du *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après mandat*, une définition du concept de conflit d'intérêts est proposée. Ainsi, l'article 4 de la *Loi sur les conflits d'intérêts* indique que :

Un titulaire de charge publique se trouve en situation de conflit d'intérêts lorsqu'il exerce un pouvoir officiel ou une fonction officielle qui lui fournit la possibilité de favoriser son intérêt personnel ou celui d'un parent ou d'un ami ou de favoriser de façon irrégulière celui de toute autre personne<sup>59</sup>.

En session de travail, le Comité sénatorial, proposait d'ajouter les notions de conflit d'intérêts potentiel et de conflit d'intérêts apparent qu'il définissait ainsi :

Un titulaire de charge publique se trouve en situation de conflit d'intérêts potentiel lorsque sa capacité d'exercer un pouvoir officiel ou une fonction officielle pourrait être influencée par son intérêt personnel ou celui d'un parent ou ami, ou pourrait être influencé de façon irrégulière par celui de toute autre personne. Il se trouve en situation de conflit d'intérêts apparent lorsqu'il existe une perception raisonnable, qu'une personne raisonnablement avertie pourrait avoir à juste titre, que sa capacité d'exercer un pouvoir officiel ou une fonction officielle doit avoir été influencée par son intérêt personnel ou celui d'un parent ou ami, ou doit avoir été influencée de façon irrégulière par celui de toute autre personne<sup>60</sup>.

Ces amendements sur les conflits d'intérêts potentiels ou apparents ont toutefois été rejetés par la Chambre. Malgré tout, l'article 6 précise «qu'il est interdit à un titulaire de charge publique de prendre une décision ou de participer à la prise d'une décision qui pourrait le placer en situation de conflit d'intérêts<sup>61</sup> ».

---

<sup>59</sup> Bibliothèque du Parlement – Service d'information et de recherche parlementaires (2006), *Projet de loi C-2 : Loi fédérale sur la responsabilité : résumé législatif*, LS-522F, p. 7.

<sup>60</sup> *Ibid*, pp. 7-8.

<sup>61</sup> *Ibid*, p. 8.



### ***Commissaire au lobbying***

Dans la foulée de la transformation du Bureau du conseiller en éthique, le dossier du lobbying a été isolé en 2004, faisant l'objet d'une instance spécifique. Tout d'abord, la Direction générale de l'enregistrement des lobbyistes a été créée. Celle-ci faisait alors partie du secteur « fonction de contrôleur et administration » d'Industrie Canada. Le sous-ministre adjoint de ce secteur assurait l'application de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* et du *Code de déontologie des lobbyistes*.

Puis en septembre 2006, cette Direction générale de l'enregistrement des lobbyistes a été rebaptisée le Bureau du directeur des lobbyistes et transférée au Conseil du Trésor. Parallèlement, les responsabilités du Directeur des lobbyistes ont été séparées des responsabilités du sous-ministre adjoint d'Industrie Canada se sont avérées suffisantes pour constituer un poste à temps plein. Le Directeur des lobbyistes était alors :

[...] responsable de l'établissement et de la tenue à jour du registre en vertu de la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes, lequel renferme les renseignements requis par la Loi sur tous les lobbyistes enregistrés et leurs activités. Le directeur émet des avis consultatifs et des bulletins d'interprétation au sujet de la Loi. Il a assumé les anciens rôles du conseiller en éthique en vertu de la Loi, y compris la responsabilité d'élaborer le Code de déontologie des lobbyistes et de surveiller l'observation de ce code. À cette fin, le directeur peut enquêter sur des présumées violations du Code de déontologie et il doit, en vertu de la Loi, préparer un rapport qui sera déposé au Parlement par le registraire général<sup>62</sup>.

Lors de sa mise en œuvre, le Bureau a été divisé en deux groupes : les opérations et les enquêtes. La direction des opérations veille à l'application des dispositions de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* relatives aux déclarations que doivent fournir les déclarants et lobbyistes afin de s'enregistrer au registre public des lobbyistes. Le directeur des opérations est aussi responsable, à titre de Coordonnateur de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels, de voir à l'application de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* pour l'ensemble du Bureau du directeur des lobbyistes. Cette direction assure en outre les communications internes et externes, les relations avec les médias et les relations parlementaires.

La direction des enquêtes veille, quant à elle, à l'application de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* et du *Code de déontologie des lobbyistes* :

[...] en réalisant des examens administratifs, en signalant à la GRC les cas pour lesquels une enquête s'impose, en menant des enquêtes en vertu du Code et en préparant le rapport final pour dépôt devant le Parlement. La Direction des enquêtes exécute également un programme de surveillance afin de déterminer les activités de lobbying qui pourraient ne pas être conformes à la Loi et au Code de déontologie des lobbyistes. En outre, la Direction fournit des conseils stratégiques d'ordre général au Bureau du directeur des lobbyistes, élabore des propositions de changements à la Loi et voit à la publication des Bulletins d'interprétation<sup>63</sup>.

---

<sup>62</sup> Site Internet du Bureau du directeur des lobbyistes.

<sup>63</sup> *Ibid.*

Lorsqu'une plainte est envoyée au Directeur des lobbyistes ou lorsque des indices laissent croire qu'il peut y avoir infraction à la Loi ou au code, le Bureau du directeur des lobbyistes procède à un examen administratif et remet ses conclusions au Directeur des lobbyistes. Lorsque les motifs sont suffisants, le Directeur des lobbyistes peut demander à la direction des enquêtes de faire enquête. Un rapport d'enquête est ensuite déposé devant les deux chambres du Parlement.

Afin de favoriser la conformité des lobbyistes à la loi et au code qui leur sont applicables, le Directeur des lobbyistes utilise plusieurs méthodes d'éducation et de sensibilisation qui s'orientent vers une perspective autorégulatoire de l'éthique.

- des communications directes avec les lobbyistes enregistrés;
- des séances de formation et d'information;
- des entrevues avec les médias;
- des conférences et des événements éducatifs;
- des présentations auprès d'employés et d'équipes de gestion des ministères;
- le dialogue avec d'autres compétences<sup>64</sup>.

Enfin, des mesures particulières assurent une reddition de compte en matière de lobbying. C'est via le registraire général (ministre de l'Industrie) que se fait la reddition de comptes auprès du Parlement :

En vertu de la partie III de la Loi sur le ministère de l'Industrie, le ministre de l'Industrie fait également fonction de registraire général. Le registraire général doit, entre autres fonctions, rendre compte au Parlement des questions touchant à l'enregistrement des lobbyistes. Dans le système d'enregistrement des lobbyistes, le registraire général ne détient aucun pouvoir décisionnel sur les cas individuels; il est simplement la personne par l'entremise de laquelle le registraire fait rapport au Parlement. Dans cette optique, le registraire général désigne la personne qui fait fonction de registraire des lobbyistes<sup>65</sup>.

Ainsi, bien que le Bureau du directeur des lobbyistes ait acquis une certaine indépendance, il est toujours lié au ministère de l'Industrie pour la nomination de son directeur et la reddition de comptes des activités de lobbying.

Les articles 65 à 80 de la *Loi sur la responsabilité* sanctionnée en décembre dernier, apportent des modifications majeures à la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, au niveau notamment de la divulgation, de l'observation, de l'application et de l'indépendance du directeur des lobbyistes<sup>66</sup>. Voici les principales modifications identifiées dans le *résumé législatif du Projet de loi C-2 : Loi fédérale sur la responsabilité* :

- Donne à la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes un nouveau titre, soit « Loi sur le lobbying », vraisemblablement parce que l'objectif est de réglementer les activités des lobbyistes et non pas uniquement de les superviser au moyen d'un système d'enregistrement;

<sup>64</sup> Bureau du directeur des lobbyistes, 2006, *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes : rapport annuel 2005-2006*, 36 pages.

<sup>65</sup> Site Internet du Bureau du directeur des lobbyistes.

<sup>66</sup> Bibliothèque du Parlement – Service d'information et de recherche parlementaires (2006), *Projet de loi C-2 : Loi fédérale sur la responsabilité : résumé législatif*, LS-522F, p. 28.

- Remplace le Bureau du directeur des lobbyistes par le Commissariat au lobbying, entité indépendante;
- Attribue au nouveau Commissaire au lobbying des pouvoirs accrus en matière d'enquête (sur l'application du Code et de la *Loi sur le lobbying*) et de production de rapports, certains outils d'application de la loi ainsi qu'un mandat d'éducation publique qui consiste tout spécialement à sensibiliser les lobbyistes, leurs clients et les titulaires d'une charge publique;
- Interdit aux lobbyistes de prendre des engagements qui prévoient des honoraires conditionnels;
- Interdit le lobbying aux anciens titulaires d'une charge publique désignée (c'est-à-dire ministres, membres de leur personnel, hauts fonctionnaires (sous-ministres et sous-ministres adjoints et toutes les personnes que le premier ministre identifie comme ayant été chargées de l'appuyer et de le conseiller pendant la période de transition qui s'est étendue entre l'élection et son assermentation<sup>67</sup>) pour une période de cinq ans;
- Impose aux lobbyistes des exigences plus strictes en matière de déclaration, surtout en ce qui concerne les rapports entretenus avec les titulaires d'une charge publique désignée;
- Impose des amendes plus élevées pour une infraction à la Loi sur le lobbying;
- Allonge le délai de prescription applicable aux poursuites par voie de procédure sommaire<sup>68</sup>.

En accordant une plus grande indépendance au Commissaire au lobbying, en lui conférant plus de pouvoir et surtout, en lui conférant un mandat direct d'éducation publique, le dossier du lobbying se voit accordé un nouveau souffle avec la *Loi sur la responsabilité*. Reste à voir si le Commissaire arrivera à éduquer suffisamment les acteurs publics pour qu'ils soient conscients de la présence et des répercussions des activités de lobbying. L'idée première étant de reconnaître la légitimité de ce type d'activités lorsqu'elles sont bien encadrées.

---

<sup>67</sup> *Ibid*, p. 33.

<sup>68</sup> *Ibid*, pp. 29-38.

### ***Commissaire à l'intégrité du secteur public***

La création en 2001 du Bureau de l'intégrité de la fonction publique et la nomination de Edward Keyserlingk au poste d'Agent de l'intégrité de la fonction publique résulte de l'adoption de la *Politique sur la divulgation interne d'information concernant les actes fautifs au travail*. En 2003, le rapport de la Vérificatrice générale sur les agissements du Commissaire à la protection de la vie privée (l'affaire Radwanski)<sup>69</sup> incite le gouvernement à mettre en place un Groupe de travail sur la divulgation des actes fautifs<sup>70</sup>. Le mandat de ce Groupe de travail est d'étudier la question de la dénonciation en milieu de travail, la protection des dénonciateurs et la possibilité de légiférer autour de cette question. À l'instar de la Vérificatrice générale, le Groupe de travail recommande un nouveau régime législatif de divulgation des actes répréhensibles dans le secteur public fédéral, y compris les sociétés d'État.

En 2005, l'adoption de la *Loi prévoyant un mécanisme de divulgation des actes répréhensibles et de protection des divulgateurs dans le secteur public*<sup>71</sup>, encadre le régime de divulgation d'actes fautifs. Un des caractéristiques les plus importantes de ce projet de loi est qu'il confère une plus grande indépendance à l'Agent d'intégrité. Cette indépendance, Keyserlingk la requérait depuis la présentation de son premier rapport annuel en 2002<sup>72</sup> et la Vérificatrice générale du Canada avait approuvé cette recommandation dans son rapport de 2003<sup>73</sup>.

L'Agent d'intégrité fera donc bientôt place à un Commissaire à l'intégrité du secteur public qui, en vertu de la nouvelle *Loi sur la responsabilité*, sera nommé par le gouverneur en conseil après consultation du Sénat et de la Chambre des communes. Relevant directement du Parlement (et non plus du ministre désigné), il aura davantage d'indépendance. Aussi, de plus grands pouvoirs d'enquête et d'exécution lui seront octroyés. Son rôle sera toujours de recevoir et d'enquêter sur les allégations faites par les fonctionnaires concernant les actes fautifs commis dans la fonction publique fédérale. Il constituera une alternative extra-ministérielle permettant la tenue d'enquêtes neutres, confidentielles, équitables et indépendantes.

L'administrateur général de chaque organisme public est tenu d'établir des mécanismes de divulgation internes au sein de son organisation. Il doit aussi désigner un agent supérieur chargé de prendre connaissance des divulgations et de mettre en œuvre les mesures correctives requises (en conformité avec le code de conduite que le Conseil du Trésor est tenu d'établir). Ces mesures

---

<sup>69</sup> Bureau de la Vérificatrice générale du Canada (2003), *Rapport sur le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada*, septembre.

<sup>70</sup> Le groupe était présidé par Kenneth Kernaghan (Professeur de sciences politiques et de gestion de l'Université Brock) et comprenait les membres suivants : Hélène Beauchemin (Présidente de HKBP Inc.), Denis Desautels (Directeur du Centre d'études en gouvernance de l'Université d'Ottawa et ancien vérificateur général du Canada), Merdon Hosking (Président de l'Association des gestionnaires financiers de la fonction publique) et Edward Keyserlingk (premier Agent de l'intégrité de la fonction publique du gouvernement du Canada) (source : Communiqué de presse du Secrétaire du Conseil du trésor, 29 septembre 2003).

<sup>71</sup> Loi C-11, Loi prévoyant un mécanisme de divulgation des actes répréhensibles et de protection des divulgateurs dans le secteur public (Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles (titre abrégé)). ([http://www.parl.gc.ca/38/1/parlbus/chambus/house/bills/government/C-11/C-11\\_4/C-11\\_cover-F.html](http://www.parl.gc.ca/38/1/parlbus/chambus/house/bills/government/C-11/C-11_4/C-11_cover-F.html), page visité le 20 octobre 2006).

<sup>72</sup> Agent de l'intégrité de la fonction publique, *Rapport annuel au Parlement 2002-2003*, 62 pages.

<sup>73</sup> Bureau de la Vérificatrice générale du Canada (2003), *Rapport de la Vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes*, chapitre 2.

visent à encourager d'abord la divulgation à l'intérieur de l'organisation. Toutefois, les personnes qui le souhaitent pourront désormais faire leur divulgation directement au Commissaire, sans passer par leur supérieur hiérarchique<sup>74</sup>. Cette nouvelle façon de faire devrait favoriser la divulgation de certaines situations lorsque les divulgateurs potentiels craignent de subir des représailles. Cette procédure s'inscrit dans la mission du Commissaire de protéger les personnes qui divulguent de bonne foi des actes fautifs :

Le Bureau de l'intégrité de la fonction publique offre aux employés de la fonction publique qui désirent faire une divulgation d'actes fautifs en milieu de travail, un mécanisme de revue indépendant, impartial et externe. En plus d'enquêter promptement, équitablement et de façon confidentielle, le Bureau s'assure que les employés ne feront pas l'objet de représailles directement liées à la divulgation de bonne foi d'actes fautifs<sup>75</sup>.

David Johansen et Sebastian Spano, deux juristes de la bibliothèque du Parlement, présentent les points saillants du projet de loi C-11 dans un résumé législatif<sup>76</sup>. Ainsi, ce projet de loi :

- comporte un préambule qui engage le gouvernement à établir une Charte des valeurs du service public qui devrait guider les fonctionnaires dans leur conduite et leurs activités professionnelles;
- s'applique généralement à tout le secteur public fédéral, y compris aux sociétés d'État;
- oblige le Conseil du Trésor à établir un code de conduite applicable au secteur public fédéral;
- définit un acte répréhensible comme *la contravention des lois pertinentes, l'usage abusif des fonds ou des biens publics, un cas grave de mauvaise gestion dans la fonction publique, le fait de causer, par action ou omission, un risque grave et précis pour la vie, la santé ou la sécurité humaines ou pour l'environnement, à l'exception du risque inhérent à l'exercice des attributions du fonctionnaire; la contravention grave du code de conduite et l'exercice de représailles contre un fonctionnaire; et le fait de sciemment ordonner à une personne de commettre un acte répréhensible;*
- définit les représailles *comme étant toute mesure disciplinaire prise contre un fonctionnaire parce qu'il a divulgué un acte répréhensible de bonne foi – notamment la rétrogradation, le congédiement, ou toute autre sanction portant atteinte à l'emploi ou aux conditions de travail du fonctionnaire, ou la menace d'une de ces mesures;*
- oblige tout administrateur général à établir des mécanismes internes pour s'occuper des divulgations dans l'élément du secteur public qu'il dirige, notamment désigner un agent supérieur chargé de prendre connaissance des divulgations et d'y donner suite;
- assure un autre mécanisme de divulgation, s'il y a lieu, en chargeant une tierce partie neutre, le commissaire à l'intégrité du secteur public (appelé ci-après le « commissaire »), de recevoir les divulgations;
- confère au commissaire le *pouvoir de faire enquête sur des actes répréhensibles présumés, de présenter aux administrateurs généraux des recommandations de*

<sup>74</sup> Bibliothèque du Parlement – Service d'information et de recherche parlementaires (2006), *Projet de loi C-2 : Loi fédérale sur la responsabilité : résumé législatif*, LS-522F, p. 60.

<sup>75</sup> Site Internet du Bureau de l'intégrité de la fonction publique, Accueil.

<sup>76</sup> David Johansen et Sebastian Spano (2005), *Le projet de loi C-11 : Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles : résumé législatif* LS-482F, Bibliothèque du Parlement du Canada.

*mesures correctives et d'examiner les rapports sur les mesures en question prises par les administrateurs généraux;*

- confère au commissaire des pouvoirs d'enquête équivalant à ceux d'un commissaire nommé au titre de la partie II de la Loi sur les enquêtes, et l'autorise à fixer aux administrateurs généraux des échéances pour répondre aux recommandations;
- oblige le commissaire à faire rapport annuellement au Parlement et l'autorise à soumettre en tout temps des rapports spéciaux au Parlement;
- oblige les administrateurs généraux et le commissaire à protéger l'identité des personnes mises en cause et la confidentialité des renseignements recueillis qui sont liés aux divulgations et aux enquêtes, en conformité avec toutes les lois fédérales applicables et de manière à assurer le respect du droit à l'équité procédurale et des principes de justice naturelle de toutes les personnes mêlées aux enquêtes;
- habilite le commissaire à faire enquête sur les plaintes pour représailles déposées par des fonctionnaires et permet à ces derniers de faire entendre leurs plaintes par le conseil compétent, c'est-à-dire celui qui a déjà le mandat de traiter les questions de relations de travail;
- permet, indépendamment de toute autre sanction prévue par la loi, l'imposition de sanctions disciplinaires *pouvant aller jusqu'au congédiement aux fonctionnaires qui ont commis un acte répréhensible;*
- inclut les membres de la GRC dans la définition de « fonctionnaire »;
- permet la réaffectation des fonctionnaires visés par les divulgations ou les plaintes relatives aux représailles.

Cette nouvelle structure qui n'est pas encore mise en place a déjà fait l'objet de révisions suite à l'adoption de la *Loi sur la responsabilité*. Ainsi, les mesures de protection des fonctionnaires qui divulguent des actes répréhensibles sont améliorées et un tribunal indépendant de la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles est institué. Il est important de noter ici le remplacement du terme péjoratif de dénonciateur par celui de divulgateur qui se veut plus proactif et plus « noble ».

Avant l'avènement de la *Loi sur la responsabilité*, les fonctionnaires qui s'estimaient victimes de mesures de représailles devaient s'adresser à la Commission des relations de travail de la fonction publique ou au Conseil canadien des relations industrielles. Désormais, ce sera le Commissaire à l'intégrité du secteur public (ou la personne désignée par lui) qui fera enquête sur les allégations de mesures de représailles et, lorsque les allégations sont fondées, de négocier, via la conciliation, une entente avec les parties concernées. Lorsque le Commissaire à l'intégrité du secteur public n'obtiendra pas d'entente, il pourra transmettre le cas au nouveau tribunal indépendant de la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles. Ce tribunal pourra décider si un fonctionnaire a été réellement victime de représailles, ordonner des mesures correctives et voir à ce que des sanctions soient imposées aux personnes concernées<sup>77</sup>.

La *Loi sur la responsabilité* vient donc structurer et judiciaire de façon plus robuste la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes fautifs. Ceci étant dit, compte tenu de la nature insidieuse

---

<sup>77</sup> Bibliothèque du Parlement – Service d'information et de recherche parlementaires (2006), *Projet de loi C-2 : Loi fédérale sur la responsabilité : résumé législatif*, LS-522F, p. 61.

et destructrice de certaines mesures de représailles, cette nouvelle législation ne peut garantir une protection intégrale des personnes. Conséquemment, il ne faudrait pas faire miroiter aux fonctionnaires que ce processus est facile et qu'ils en sortiront indemnes. Nécessairement, ce type de situation est difficile et ceux qui s'y lancent doivent être conscients des enjeux qui y sont rattachés.

Sans vouloir tomber dans une discussion sur la protection des dénonciateurs/divulgateurs d'actes fautifs, nous ferons une brève critique d'un paradoxe que, selon nous, provoque l'application de ce cadre législatif sur la divulgation d'actes répréhensibles. Cette critique concerne l'introduction du *Code des valeurs et de l'éthique* dans le champ possible des actes répréhensibles.

L'application du *Code des valeurs et de l'éthique* nous apparaît comme étant problématique. En théorie, le Commissaire à l'intégrité du secteur public a le droit et la responsabilité d'intervenir en cas de dérogation au *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique*. Or, le premier chapitre de ce code est un énoncé des valeurs de la fonction publique. Outre le fait que les valeurs qui y figurent ne soient pas clairement définies, nous croyons qu'elles peuvent facilement être conflictuelles, que ce soit entre elles ou avec des règles et des normes.

Par exemple, la valeur d'efficacité qui fait partie des valeurs dites « professionnelles » du *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique* peut entrer en conflit avec d'autres valeurs de ce même Code telle que la valeur de respect. En effet, un comportement faisant preuve de manque d'efficacité au nom du respect (ou vice-versa) pourrait être perçu comme un acte répréhensible. Enfin, les solutions de plusieurs dilemmes éthiques peuvent représenter des actes qui pourraient être interprétés comme étant répréhensibles, alors que le chemin de la discussion et du dialogue pour accéder à la justification du choix de ces actes permettrait une vision plus nuancée de ces derniers. Jusqu'à présent, aucune requête de ce type n'a été faite, mais si tel était le cas, le Commissaire à l'intégrité pourra-t-il intervenir ? Aura-t-il les moyens de le faire ? Par ailleurs, ne risque-t-il pas d'y avoir une multiplication de ce type de requêtes car il est parfois plus facile d'accuser que de chercher à comprendre ?

Malgré tout, cette structure concernant la divulgation se consolide et prend beaucoup d'ampleur avec la nouvelle loi. Inspiré des expériences internationales, le modèle canadien présente certes des possibilités intéressantes. Il s'agit d'une structure en émergence, qui est en constante évolution depuis sa création en 2001.

## ***Contrôleur général***

En 2004, après de multiples scandales, le gouvernement libéral de Paul Martin rétablit, à titre d'instance indépendante au Secrétariat du Conseil du Trésor, le Bureau du contrôleur général. Son rôle est de faire en sorte que les ministères se conforment aux politiques du Conseil du Trésor et d'assurer une gestion rigoureuse des fonds publics. Le Bureau du contrôleur général, comme son nom l'indique a une fonction de contrôle bien ciblée. Toutefois, contrairement aux autres organismes de surveillance, il intervient principalement en amont des actions des agents publics. En ce sens, malgré son caractère hétéronome, cette instance se situe plus près de la visée préventive de l'éthique que les autres instances que nous avons abordées. Alors qu'il commentait la nomination du Contrôleur moderne, le ministre des finances Ralph Goodale rappelait la visée préventive de ce bureau :

Nous devons offrir une gestion honnête, efficace et solide sur le plan éthique. Nous avons besoin d'une solide fonction de contrôleur interne et de vérification efficace, opportune. Et, de plus, nous avons besoin d'une surveillance et d'une responsabilisation politique judicieuses<sup>78</sup>.

Plus spécifiquement, le contrôleur général est « responsable à l'échelle du gouvernement de fournir une orientation fonctionnelle et d'assurer la gestion financière et la vérification interne<sup>79</sup> » et ses principaux objectifs sont de renforcer la vérification interne et la gestion financière.

C'est l'intention du gouvernement de « réorganiser et renforcer la vérification interne [et la gestion financière] partout dans l'administration fédérale pour assurer l'instauration des programmes de vérification exhaustifs fondés sur une saine analyse du risque de toutes les activités ministérielles, mesure s'accompagnant du pouvoir de scruter tous les aspects de tous les portefeuilles, si modestes ou si spéciaux soient-ils »<sup>80</sup>.

Bien que cette instance témoigne d'un souci préventif, son caractère hautement hétérorégulateur nous oblige à nous demander si le rétablissement de cette instance favorise la responsabilisation des agents publics. Il est permis d'en douter. L'histoire des administrations publiques nous a bien démontré que la multiplication des procédures et des contrôles a plutôt un effet déresponsabilisant auprès des individus.

---

<sup>78</sup> Secrétariat du Conseil du Trésor (2004), *Des ministres accueillent la nomination du nouveau contrôleur général*, Communiqué, 6 mai.

<sup>79</sup> Site Internet du Bureau du Contrôleur générale.

<sup>80</sup> *Ibid.*



### ***Commission de la fonction publique***

La Commission de la fonction publique veille à l'application de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (LEFP). Cette loi confère à la Commission de la fonction publique le pouvoir exclusif de faire des nominations dans tous les ministères et organismes où aucun pouvoir de dotation n'a été confié par une loi particulière. Par conséquent, cette structure de contrôle s'applique spécifiquement aux enjeux liés aux processus de nomination et de dotation. Plus spécifiquement, la Commission de la fonction publique a la responsabilité de :

- faire des nominations externes et internes à la fonction publique selon le principe du mérite;
- édicter des règlements, élaborer et administrer les processus et établir des normes;
- mener des enquêtes;
- vérifier et surveiller les activités de dotation;
- appliquer certains articles de la LEFP portant sur les activités politiques des fonctionnaires;
- prévoir des exemptions à l'application de la LEFP;
- faire rapport au gouverneur en conseil sur les questions liées à l'application de la LEFP et présenter au Parlement un rapport annuel de ses activités et celles des ministères<sup>81</sup>.

Par ailleurs, la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* autorise la Commission de la fonction publique à déléguer son pouvoir de nomination aux ministères et organismes. Grâce à des ententes concernant la délégation de pouvoirs et la responsabilisation en dotation, la Commission de la fonction publique accorde aux ministères et organismes un rôle et une responsabilité en ce qui concerne la sélection et la nomination des personnes. Les ministères et les organismes, qui agissent en vertu des pouvoirs qui leur sont délégués par la Commission de la fonction publique, doivent toutefois rendre compte de leurs activités.

La Commission de la fonction publique est aussi responsable de certaines fonctions liées à son mandat, mais qui ne sont pas de son ressort exclusif. Ainsi, elle exerce certaines activités qui lui sont confiées par le gouverneur en conseil ou qui lui sont demandées par le Secrétariat du Conseil du Trésor, notamment:

- les vérifications portant sur certaines fonctions de gestion des ressources humaines;
- le perfectionnement et l'orientation professionnelle à l'intention des cadres de direction;
- l'administration et la mise en oeuvre de mesures spéciales et de programmes d'équité en matière d'emploi<sup>82</sup>.

En vertu de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, la Commission de la fonction publique partage avec le Conseil du Trésor certaines responsabilités en raison des pouvoirs qui lui ont été conférés en matière de dotation dans la fonction publique. De plus, dans le cadre des activités qui lui sont propres, la Commission de la fonction publique peut également mettre en oeuvre des programmes visant à favoriser l'équité en matière d'emploi dans la fonction publique et adopter des règlements

---

<sup>81</sup> Commission de la fonction publique du Canada, site Internet

<sup>82</sup> *Ibid.*

---

Note de recherche FQRSC

concernant la nomination de personnes issues des groupes visés par l'équité en matière d'emplo<sup>83</sup>.

Mentionnons aussi que la Commission de la fonction publique présente plusieurs guides, lignes directrices et outils à l'intention des conseillers en ressources humaines et autres intervenants de la mise en œuvre de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*.

---

<sup>83</sup> Site Internet de la Commission de la fonction publique du Canada.

### ***Commission des nominations publiques***

La *Loi sur la responsabilité* crée une Commission des nominations publiques. Cette Commission est composée d'au plus cinq membres, dont un président nommé, après consultation de tous les chefs reconnus à la Chambre des communes, pour un mandat de cinq ans renouvelable. Suite à la tentative d'avril 2006, le premier ministre n'a toujours pas nommé de président à la tête de cette nouvelle commission.

Les fonctions de la Commission sont de :

- Superviser, surveiller et contrôler le processus de sélection des candidats à des nominations et en faire rapport;
- Établir un code de pratique régissant les nominations;
- Vérifier les politiques et les méthodes de nominations;
- Faire rapport publiquement sur l'observation du code de pratique<sup>84</sup>.

La Commission des nominations publiques relèvera du portefeuille du premier ministre. Elle bénéficiera du soutien d'un petit secrétariat qui sera dirigé par un directeur exécutif.

---

<sup>84</sup> Bibliothèque du Parlement – Service d'information et de recherche parlementaires (2006), *Projet de loi C-2 : Loi fédérale sur la responsabilité : résumé législatif*, LS-522F, p. 67.

### ***Ombudsman de l'approvisionnement***

La *Loi sur la responsabilité* modifie la *Loi sur le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux* afin de créer un poste d'Ombudsman à l'approvisionnement. Nommé pour une période maximale de cinq ans par le gouverneur en conseil, le rôle et les responsabilités de l'Ombudsman à l'approvisionnement consistent à :

- Revoir les pratiques d'adjudication;
- Examiner les plaintes des fournisseurs au sujet des processus de proposition et d'administration des marchés publics;
- Administrer un programme de règlement extrajudiciaire des différends;
- Recommander au gouvernement des mesures d'efficacité et de transparence des affaires
- Faire rapport annuellement de ses activités et résultats au ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux qui lui le déposera devant le Parlement<sup>85</sup>.

Le 9 février 2007, Michael M. Fortier, Ministre des travaux publics et des services gouvernementaux, annonçait le lancement d'une consultation des fournisseurs concernant le *Code de conduite pour l'approvisionnement*. Ces derniers sont invités à donner leurs commentaires, via Internet, en vue de l'élaboration finale du code. Les commentaires attendus ne tiennent pas tant au contenu du code qu'à sa présentation et à sa clarté. Ce *Code de conduite pour l'approvisionnement* vise à regrouper l'ensemble des exigences légales, réglementaires et en matière de lignes directrices gouvernementales existantes dans un énoncé complet et transparent. Il traduira les attentes du gouvernement à l'égard de ses employés et de ses fournisseurs relativement aux processus d'approvisionnement.

---

<sup>85</sup> *Ibid*, p. 75.

### ***Des mécanismes autorégulateurs***

Comme l'indique notre modèle, les mécanismes autorégulateurs assurent deux fonctions, celles d'orientation et de gestion. Deux éléments du modèle de l'OCDE viennent opérationnaliser ces fonctions : les mécanismes de socialisation professionnelle et les organismes de coordination des questions éthiques.

Les mécanismes de socialisation professionnelle ont pour objectif de faciliter l'assimilation et la transmission de la culture, des valeurs et des normes du service public. Dans une perspective essentiellement autorégulatoire, il ne s'agit pas d'une transmission pure et simple du sommet vers la base. Il s'agit plutôt d'une opération de partage qui se manifeste dans un dialogue constructif et participatif entre les agents publics qui sont appelés à découvrir et à façonner ensemble leur culture, leurs valeurs et les normes qui en découlent.

Les organismes de coordination des questions éthiques peuvent, quant à eux, remplir différents mandats (avis-conseil, surveillance, enquête, promotions, résolution de problèmes, etc.). Ils peuvent aussi prendre diverses formes (agence centrale ou instances spéciales créées à cet effet).

Ces deux catégories de mesures (mécanismes de socialisation professionnelle et organismes de coordination des questions éthiques) s'allient sur plusieurs plans et touchent aux fonctions d'orientation et de gestion. D'ailleurs, il est parfois difficile de les distinguer au sein d'une même entité. Pour ces raisons, nous avons choisi de les regrouper dans la même catégorie.

Les principaux mécanismes autorégulateurs d'orientation et de gestion mis de l'avant par le gouvernement fédéral sont le Bureau des valeurs et de l'éthique, le Réseau du leadership, l'École de la fonction publique du Canada ainsi que le Centre d'excellence en matière de règlement des différends.

## Mécanismes de socialisation professionnelle et organismes de coordination des questions éthiques

### *Bureau des valeurs et de l'éthique de la fonction publique*

Le Bureau des valeurs et de l'éthique de la fonction publique a été créé en 1999, à la suite des besoins identifiés par le Rapport Tait et de la mise en œuvre de l'initiative de modernisation de la fonction de contrôleur qui accordait une plus grande marge de manœuvre aux gestionnaires.

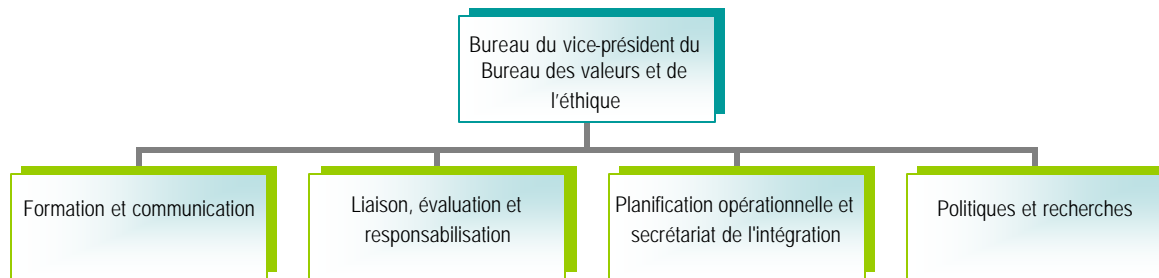
Le rôle du Bureau des valeurs et de l'éthique de la fonction publique est d'offrir des conseils aux fonctionnaires, ministères et organismes publics en matière de comportements éthiques afin de favoriser l'enracinement des valeurs dans la culture et les pratiques des organisations publiques. Plus spécifiquement, son mandat est de mettre en place une infrastructure et des pratiques de gestion qui sont en accord avec le *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique* et le *Cadre de responsabilisation de gestion*.

En plus de diriger la mise en œuvre de la *Loi sur la protection des fonctionnaires dénonciateurs* (renommé *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* dans la *Loi sur la responsabilité*), le Bureau des valeurs et de l'éthique supervise l'administration de certaines politiques du Conseil du Trésor et fournit des conseils spécialisés à leur sujet :

- *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique* et ses dispositions sur les conflits d'intérêts et l'après-mandat
- *Politique sur la prévention et le règlement du harcèlement en milieu de travail*
- *Politique sur la divulgation interne d'information concernant des actes fautifs au travail*
- *Politique sur l'indemnisation des fonctionnaires de l'État et sur la prestation de services juridiques à ces derniers*
- *Politique d'utilisation des réseaux électroniques*
- *Politique sur les programmes de conditionnement physique en milieu de travail*
- *Politique sur les garderies en milieu de travail*
- *Politique sur les services d'information et d'orientation sur la garde des enfants.*

Sur le plan de la structure, le Bureau des valeurs et de l'éthique de la fonction publique comporte quatre divisions dirigées par le Bureau du vice-président : « formation et communication », « liaison, évaluation et responsabilisation », « planification organisationnelle et secrétariat de l'intégration » et « politiques et recherches ».

## **Organigramme 2 : Structure du Bureau des valeurs et de l'éthique de la fonction publique**



Le Bureau des valeurs et de l'éthique de la fonction publique offre aux ministères, aux gestionnaires, aux fonctionnaires plusieurs outils visant le développement de l'éthique dans la fonction publique. Outre de multiples articles de réflexion et des textes de présentation de différents intervenants de ce Bureau, le site Internet de l'organisme offre plusieurs outils visant à favoriser le leadership en matière d'éthique, le dialogue et l'actualisation des valeurs. Certains de ces outils sont très élaborés et très pragmatiques telle que la *trousse du gestionnaire sur le dialogue et la prise de décision*. D'autres, plus simples, visent plutôt la sensibilisation et la réflexion : fiches sur le dialogue, fiches sur les valeurs, vidéo sur l'éthique, etc. Depuis peu, un bulletin électronique *Fenêtre sur les valeurs et l'éthique* a vu le jour. Publié quatre fois par année, ce bulletin devrait permettre à ses lecteurs de connaître les nouveautés en matière d'éthique et de valeurs au sein du gouvernement fédéral. Sur le plan de la sensibilisation et de la formation, le Bureau des valeurs et de l'éthique collabore souvent avec l'École de la fonction publique du Canada, le Réseau du leadership, notamment pour s'assurer que la « vision de l'éthique gouvernementale » soit intégrée dans les différentes activités d'apprentissage.

Le Bureau des valeurs et de l'éthique offre un support à quatre réseaux formels de soutien à l'éthique. Chaque ministère ou organisme canadien nomme des personnes responsables de la mise en œuvre de différents codes et politiques liés à l'éthique et la gestion des comportements qui se regroupent ensuite en réseaux interministériels :

- Cadres supérieurs responsables des valeurs et de l'éthique de la fonction publique (responsables de l'application du *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique*)
- Agents supérieurs responsables de la divulgation interne (responsables de l'application de la *Politique sur la divulgation interne d'information concernant des actes fautifs en milieu de travail*)
- Coordonnateurs ministériels responsables de la prévention et du règlement du harcèlement en milieu de travail (responsables de l'application de la *Politique sur la prévention et le règlement du harcèlement en milieu de travail*)
- Agents ministériels responsables des mesures sur les conflits d'intérêt et des mesures d'observation concernant l'après-mandat (responsables de l'application du *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique* et du *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique*)

À la lecture du *Rapport sur les plans et les priorités 2006-2007* de l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique, nous constatons que la formation, la sensibilisation

et la communication des valeurs et de l'éthique demeurent des éléments prioritaires dans les activités du Bureau des valeurs et de l'éthique de la fonction publique. À cet effet, des programmes d'accréditation sont envisagés afin de s'assurer que les agents ministériels responsables « possèdent les connaissances, les compétences et l'expérience nécessaires à la promotion des valeurs de la fonction publique et à la prestation de conseils sur les questions d'éthique<sup>86</sup> ».

En appui aux activités de la composante « valeurs et éthique » du *Cadre de responsabilisation de gestion*, l'Agence fournira aux ministères et aux organismes une « feuille de route » pour l'évaluation et l'amélioration continue de leur rendement et de leurs pratiques de gestion dans ce domaine. Les attentes et les indicateurs en matière de valeurs, d'éthique, de responsabilité et de gestion des comportements sont actuellement dans un processus de développement. Ceci dit, aux dires de monsieur Peter Ross, gestionnaire au Bureau des valeurs et de l'éthique de la fonction publique, les indicateurs et mesures qu'ils utilisent jusqu'à présent sont ceux inhérents à la section « Valeurs de la fonction publique » du *Cadre de responsabilisation de gestion* :

Les dirigeants de la fonction publique incarnent les valeurs et l'éthique de la fonction publique et établissent une culture fondée sur l'intégrité et le respect dans leurs organisations comme le montrent :

- Rendement organisationnel pour chaque catégorie de valeurs de la fonction publique, telles qu'elles sont définies dans le *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique*
- Mesure dans laquelle les dirigeants établissent une culture fondée sur le respect et l'intégrité
- Mesure dans laquelle l'organisation offre des solutions appropriées et accessibles pour la divulgation d'actes répréhensibles, et en fait la promotion<sup>87</sup>

Dans une perspective d'évaluation globale, le BVE envisage d'élaborer et de promouvoir une stratégie pangouvernementale de mesure et d'évaluation pour la collecte de données sur le rendement, l'évaluation du rendement et l'établissement du rapport sur celle-ci. À cette fin, un Conseil consultatif interministériel supérieur sur les valeurs et l'éthique de la fonction publique a été créé pour assurer le leadership et la surveillance au niveau de l'évaluation pour l'ensemble du gouvernement.

L'approche du Bureau des valeurs et de l'éthique de la fonction publique vise de manière générale, la responsabilisation et l'autorégulation des agents publics fédéraux. Toutefois, en accordant autant d'importance à l'évaluation et à l'amélioration continue du rendement et des pratiques de gestion dans le domaine de l'éthique, le Bureau des valeurs et de l'éthique risque de prendre un virage vers l'hétérorégulation et le contrôle comme l'on fait plusieurs autres instances de l'infrastructure de gestion des comportements. Tout dépendra des objectifs et des moyens d'évaluation qui seront adoptés. Le défi du Bureau des valeurs et de l'éthique de la fonction publique sera donc de trouver un équilibre entre ses prétentions et visées autorégulatrices et le confort sécurisant que procurent les dispositifs hétérorégulateurs.

---

<sup>86</sup> Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique (2006), *Budget des dépenses 2006-2007 : Rapport sur les plans et les priorités*, p. 42.

<sup>87</sup> Site Internet du Secrétariat du Conseil du trésor, *Cadre de responsabilisation de gestion – Indicateur du CRG – Valeurs de la fonction publique*.



## ***Réseau du leadership***

Le Réseau du leadership a été créé en 1998. Hébergé par l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Secrétariat du Conseil du Trésor, il a pour mandat de promouvoir, développer et appuyer les réseaux des leaders de la fonction publique fédérale. Ce qu'il fait en développant des outils d'aide à la gestion telles que des trousseaux sur le leadership, le dialogue ou la reconnaissance. Bien que le dossier de l'éthique ne fasse pas directement partie de son mandat, les concepts qu'il met de l'avant dans ses outils d'aide à la gestion relèvent des principes de l'éthique autorégulatoire que nous avons évoqués à quelques reprises : dialogue, valeurs, reconnaissance, engagement, responsabilisation.

Le Réseau du leadership comprend plusieurs volets qui veillent sur des thématiques très variées :

- Direction
- Apprentissage, formation et perfectionnement
- Programme de perfectionnement en leadership
- Prix, reconnaissance et événements spéciaux
- Compétences clés en leadership
- Projet gestionnaire<sup>88</sup>.

Le groupe « Direction » est chargée d'assurer un support aux cadres supérieurs et, via son Secrétariat central des Sous-ministres adjoints (SMA), de soutenir les sous-ministres et sous-ministres adjoints de manière à assurer une gestion efficace de ces personnes (postes vacants, affectations, avancements, plan de carrière, etc.).

L'équipe « Apprentissage, formation et perfectionnement » travaille à l'élaboration et à l'interprétation de la *Politique en matière d'apprentissage, de formation et de perfectionnement* et assure l'orientation des ministères et des organismes quant à cette politique.

L'équipe « Programme de perfectionnement en leadership » veille à l'élaboration et à l'interprétation des différents programmes et directives en la matière (Directive des programmes de perfectionnement en leadership, Programme de stagiaires en gestion, Programme Cours et affectations de perfectionnement, Programme de formation accélérée pour les économistes).

L'équipe « Prix, reconnaissance et événements spéciaux » est chargée d'élaborer et de coordonner les programmes de reconnaissance, d'élaborer et d'interpréter les politiques/initiatives dans les domaines de la fierté et de la reconnaissance, d'aider les ministères et les organismes à atteindre leurs buts dans la promotion d'une culture de reconnaissance dans leurs secteurs respectifs. Elle offre différents outils tels que le guide « Bravo! » qui comprend : « Fierté et reconnaissance - créer une organisation modèle en 7 étapes », « Quarante façons de dire Bravo! », ainsi qu'un outil d'auto-évaluation de la mise en œuvre du modèle.

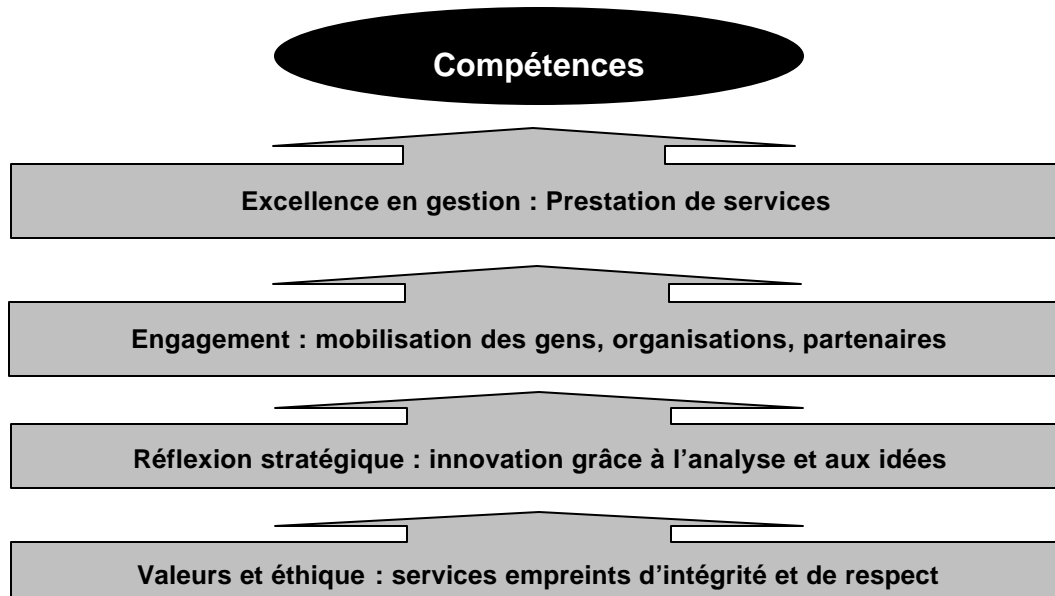
L'équipe « Compétences clés en leadership » propose un guide en matière de leadership. Fait intéressant, bien que ce modèle soit fondamentalement stratégique, il prend racine dans l'éthique.

---

<sup>88</sup> Site Internet de l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada, *Réseau du leadership, Compétences clés en leadership*.

Selon ce modèle, c'est : « en s'appuyant sur les valeurs et l'éthique, [que] les leaders de la FP [fonction publique] fournissent des résultats par l'entremise de la réflexion stratégique de l'engagement et de l'excellence en gestion<sup>89</sup> ». Le tableau qui suit présente le modèle de compétences clés en leadership.

**Tableau 9 : Compétences clés en leadership du Réseau du leadership<sup>90</sup>**



Outre ce modèle, ce guide présente une gamme de « comportements efficaces » et de « comportements inefficaces » pour différentes catégories de cadres (en termes éthiques, nous parlons souvent de comportements exemplaires et de comportements à éviter). Le document présente aussi les comportements inefficaces pour tous les niveaux d'emplois : « essaie de cacher les erreurs », « conçoit des réactions à la pression à court terme sans tenir compte des répercussions à long terme », « retient de l'information », etc..

Dans le même sillon, le « projet des gestionnaires » vise l'élaboration et l'appropriation d'un profil de compétences pour les gestionnaires. Sur la base de consultations auprès de gestionnaires, le Réseau du leadership a formulé et proposé une définition du concept de gestionnaire et présenté un profil des compétences en leadership de la fonction publique pour les gestionnaires. Des recommandations et un plan de mise en œuvre ont aussi été proposés<sup>91</sup>.

Le Réseau du leadership s'adresse essentiellement aux cadres supérieurs et aux gestionnaires, ce qui en limite la portée. Or, comme les cadres supérieurs ont un impact considérable sur le plan de l'exemplarité et que les gestionnaires forment une excellente courroie de transmission vers les

<sup>89</sup> *Ibid.*

<sup>90</sup> *Ibid.*

<sup>91</sup> Réseau du Leadership (2004), *Le projet des gestionnaires : rapport final*, 45 pages.

fonctionnaires, il s'avère très intéressant de miser sur eux pour favoriser une éthique autorégulatoire dans nos organisations publiques. Il s'agit peut-être là d'une des clés du succès pour le développement de l'éthique gouvernementale.

### ***École de la fonction publique du Canada***

L'École de la fonction publique du Canada<sup>92</sup> émane de la *Loi sur la modernisation de la fonction publique* et a vu le jour en avril 2004. Elle est née de la fusion de trois organismes : Centre Canadien de gestion, Formation et perfectionnement Canada et Formation linguistique Canada. Elle assure l'intégration et la prestation des activités d'apprentissage pour tous les employés de la fonction publique et offre des services destinés à répondre aux besoins communs d'apprentissage de ces derniers. Ces principaux champs d'activités sont l'administration publique, la gestion du secteur public et le développement du leadership. Bien que l'éthique ne constitue pas un champ d'intérêts direct de l'école, plusieurs cours l'interpellent directement ou indirectement : *Création d'un environnement de travail respectueux – Perfectionnement de son habileté à écouter – Valeur et éthique dans la gouvernance de la fonction publique, etc..*

Les agents publics fédéraux ont aussi accès à *Campusdirect*. Ce programme en ligne offre plus de 350 produits d'apprentissage dont certains rejoignent de près ou de loin des préoccupations d'ordre éthique. C'est le cas notamment de plusieurs produits qui couvrent les domaines de la gestion et du leadership, de l'efficacité personnelle et interpersonnelle ou de l'environnement organisationnel. À titre d'exemple, voici quelque titres de cours offerts en ligne qui semblent interpellier l'éthique et ses concepts périphériques: *Gouvernement responsable : responsabilité et imputabilité – Notions de responsabilisation pour gestionnaires – Le leadership en action sur les valeurs et l'éthique – La fonction moderne de contrôleur : les valeurs et l'éthique – Les valeurs en dotation, etc..*

L'École de la fonction publique du Canada est donc un outil de formation et d'apprentissage important en matière d'éthique et l'inclusion de l'éthique dans divers programmes d'apprentissage démontre bien le caractère transversal et global de l'éthique.

---

<sup>92</sup> Site Internet de l'École de la fonction publique du Canada.

### ***Centre d'excellence en matière de règlement des différends***

Le Centre d'excellence en matière de règlement des différends est une entité du Ministère de la justice. Depuis 1992, ce centre travaille à la prévention et à la gestion des différends. Plus spécifiquement, son mandat est de promouvoir et d'outiller les agents publics en matière de règlement des conflits et « d'aider à intégrer le RD [règlement des différends] dans les politiques, les activités et les pratiques des ministères et agences du gouvernement du Canada, des sociétés d'État, des tribunaux administratifs et autres organismes administratifs fédéraux, ainsi que des tribunaux fédéraux<sup>93</sup> ». Les Services de règlements des conflits offrent plusieurs services aux organisations publiques :

- Services de négociation et de facilitation;
- Conseils sur l'évaluation impartiale, la médiation, l'arbitrage et d'autres options de RD;
- Formation sur la négociation raisonnée, la médiation et le rôle de l'avocat en matière de RD;
- Conception de systèmes, notamment analyse des besoins, pratiques exemplaires et appui à l'évaluation de projets<sup>94</sup>.

Le Centre d'excellence en matière de règlement des différends propose un système de gestion informelle des conflits (SGIC). Il s'agit d'un processus qui vise l'amélioration du système actuel de gestion des conflits en incorporant des modes alternatifs de règlement des conflits aux structures existantes axées sur les droits. Le SGIC présente divers outils : un programme interministériel de partage des médiateurs, une formation en médiation, une trousse de règlement des conflits ainsi que diverses ressources documentaires. Depuis 2002, les membres d'un Groupe de travail fédéral en matière de règlement des différends se réunit à tous les trois mois afin de discuter de questions liées à l'intégration du règlement des différends dans les activités courantes du gouvernement.

---

<sup>93</sup> Site Internet du Centre d'excellence en matière de règlement des différends (Ministère de la justice), *Programmes et services des règlements des conflits*.

<sup>94</sup> *Ibid.*

## CONCLUSION

Nous avons émis une hypothèse selon laquelle l'école hétérorégulatoire de la gestion des comportements, bien qu'elle se présente parfois sous le couvert de l'éthique, est celle qui a eu le plus d'influence sur l'infrastructure de gestion des comportements des agents publics de l'administration fédérale canadienne et ce, malgré les recommandations de certaines instances éminentes qui ont souvent favorisé une approche autorégulatoire.

Pour démontrer la validité de cette hypothèse, nous avons construit une grille d'analyse à partir de deux modèles : un modèle théorique de la régulation des comportements qui comporte deux perspectives régulatrices, l'autorégulation et l'hétérorégulation et un modèle pragmatique de la régulation étatique des comportements développé par l'OCDE dans le cadre de son programme contre la corruption. La superposition de ces deux modèles, nous a permis d'exposer les éléments de l'infrastructure de gestion des comportements du gouvernement canadien et de comprendre la logique régulatoire inhérente à chacun d'eux.

Les résultats de notre analyse nous indiquent clairement qu'en matière de gestion des comportements, une prépondérance importante a été accordée à l'orientation hétérorégulatoire. Dès lors que la majorité des éléments de l'infrastructure de gestion des comportements s'articulent dans une logique hétérorégulatoire et que ces éléments font l'objet d'une attention plus soutenue (à titre d'exemple, aucun élément de l'infrastructure autorégulatoire de la gestion des comportements n'a été ciblé par la *Loi fédérale sur la responsabilité*), nous pouvons affirmer que les décideurs politiques favorisent l'option hétérorégulatoire et la conformité à celle-ci. Conséquemment, l'approche autorégulatoire qui favorise l'autonomie, la responsabilité, le dialogue et la reconnaissance s'avère somme toute assez marginale au sein de l'infrastructure fédérale de gestion des comportements.

Bien qu'une analyse approfondie des discours et engagements politiques en matière de gestion des comportements serait nécessaire, la courte étude que nous avons faite nous porte à croire que les politiciens canadiens ont souvent fait appel au concept d'« éthique » pour regagner la confiance des citoyens, surtout à la suite de scandales ou pour renverser un parti au pouvoir. Cette finalité très louable manifeste peut-être un souci de nos politiciens pour santé de la démocratie canadienne (et certainement de leur élection). Malheureusement, la façon dont ils ont utilisé ce concept risque de les éloigner de cet objectif respectable. Les premiers ministres que nous avons étudiés n'ont fait que multiplier la mise en place de mécanismes divers, et tout particulièrement de mécanismes hétérorégulatoires, sans se préoccuper réellement de leur efficacité ni de leur crédibilité et surtout sans faire preuve eux-mêmes d'exemplarité. La Vérificatrice générale, dans son dernier rapport réitérait sa mise en garde concernant la multiplication des initiatives de contrôle :

Ainsi, le gouvernement, pour donner suite à nos rapports de vérification, pourrait imposer de nouveaux règlements et contrôles visant ses activités au lieu d'envisager d'autres solutions pour combler les lacunes. Gérer consiste essentiellement à trouver un juste équilibre entre flexibilité et contrôle, mais le fait d'instaurer des contrôles supplémentaires ne permet pas toujours de régler les problèmes recensés. J'ai déjà affirmé que

l'instauration de nouveaux contrôles n'était peut-être pas la solution. Il faut clarifier les contrôles qui sont déjà en vigueur, les rendre plus utiles et uniformiser leur application<sup>95</sup>.

L'absence de vision et de cohésion dans le développement de l'infrastructure de gestion des comportements du gouvernement fédéral a, jusqu'à présent, réduit la portée réelle qu'auraient pu avoir les mécanismes de régulation mis en place. L'OCDE insiste pourtant sur l'importance de la coordination des programmes : « l'efficacité d'une infrastructure de l'éthique suppose qu'elle soit comprise et utilisée de manière cohérente [...] Le régime de gestion de l'éthique d'un pays doit être compatible avec sa conception de la gestion publique en général<sup>96</sup> ».

Le Groupe de travail sur l'éthique et les valeurs, les deux Vérificateurs généraux ainsi que le juge Gomery ont présenté leur vision de l'éthique et de la gestion des comportements en rappelant l'importance des valeurs, du dialogue, de la responsabilité, de la reconnaissance, de la gestion par leadership et de la complémentarité entre les mécanismes autorégulateurs et hétérorégulateurs en matière de gestion des comportements. Or, malgré ces recommandations, les gouvernements ont toujours préféré développer, au nom de l'éthique et de la responsabilité, des dispositifs hétéronomes et contraignants, voire déresponsabilisant.

Il va sans dire qu'une conception autorégulatoire de l'éthique gouvernementale et organisationnelle exige un contexte de liberté et implique une plus grande marge de manœuvre des agents publics ainsi que la reconnaissance du droit à l'erreur. Tout comme nous, la Vérificatrice générale soutient qu' :

il faut que les fonctionnaires soient en mesure d'opérer et d'apprendre en ayant l'assurance que les erreurs ne seront pas jugées sans tenir compte du contexte dans lequel elles se sont produites [...] De fait, dans une organisation large et complexe comme l'administration fédérale, les erreurs sont inévitables, malgré les efforts déployés. Certaines actions et conduites ne devraient certes pas être tolérées, mais, parfois, des erreurs peuvent se produire. Chaque situation doit donc être évaluée en fonction de son contexte<sup>97</sup>.

Malheureusement, nous doutons que ce droit à l'erreur des agents publics soit reconnu par les politiciens, par la population et surtout, par les médias. Nous vivons aujourd'hui dans une culture médiatique du scandale où le moindre petit pépin est susceptible de devenir un énorme scandale. Cette culture du scandale médiatique ne peut que réduire les chances d'acceptation du principe du droit à l'erreur.

Par ailleurs, les décideurs publics optent de plus en plus pour des discours sur le nouveau management public et sur la modernisation de l'administration publique. Ces approches, théoriques jusqu'à présent, privilégient une marge de manœuvre accrue et un contexte de liberté plus grand. Or, les décideurs publics devraient, avant de se lancer dans cette avenue, reconnaître les enjeux éthiques de gestion que ces nouvelles théories comportent et accepter les transformations managériales qu'elles impliquent. Dans cette optique, il s'avère fondamental que le politique et l'administratif s'accordent et qu'ils développent une vision commune et cohérente du style de gestion qu'ils souhaitent mettre de l'avant. Avec la redéfinition du rôle des agents publics,

<sup>95</sup> Bureau du Vérificateur général du Canada (2004), *Rapport du Vérificateur général du Canada au Parlement*, p. 7.

<sup>96</sup> OCDE (1997), *L'éthique et le service public*, PUMA, Note de synthèse no. 1, Service de la gestion publique, p. 4.

<sup>97</sup> Vérificateur général du Canada, 2004, *Rapport du Vérificateur général du Canada au Parlement*, p. 7-8.

une évaluation et une épuration des multiples mécanismes de contrôle actuels ainsi qu'un travail sur la vision de l'éthique gouvernementale et organisationnelle s'imposent aujourd'hui.



## BIBLIOGRAPHIE

AGENCE DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DE LA FONCTION PUBLIQUE DU CANADA (2006), *Budget des dépenses 2006-2007 : rapport sur les plans et les priorités*, 69 pages.

AGENCE DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DE LA FONCTION PUBLIQUE DU CANADA, *Réseau du leadership, Compétences clés en leadership*. [http://www.hrma-agrh.gc.ca/leadership/klc-ccl/intro\\_f.asp](http://www.hrma-agrh.gc.ca/leadership/klc-ccl/intro_f.asp), consulté le 17 décembre 2006.

AGENT DE L'INTÉGRITÉ DE LA FONCTION PUBLIQUE DU CANADA (2003), *Rapport annuel au Parlement 2002-2003*, 62 pages.

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT – SERVICE D'INFORMATION ET DE RECHERCHE PARLEMENTAIRES (2006), *Projet de loi C-2 : Loi fédérale sur la responsabilité : résumé législatif*, LS-522F, 83 pages.

BOISVERT, Yves, Magalie JUTRAS et Allison MARCHILDON (2007), « Quelques réflexions (critiques) sur l'intervention en éthique appliquée aux organisations publiques », dans BOISVERT, Yves (dir.), *L'intervention en éthique organisationnelle : théorie et pratique*, Montréal, Éditions Liber, pp. 119-142.

BOISVERT, Yves, Magalie JUTRAS, Georges A. LEGAULT et Allison MARCHILDON (2003), *Petit manuel d'éthique appliquée à la gestion publique*, Montréal, Éditions Liber, 139 pages.

BOISVERT, Yves, Georges A. LEGAULT, Louis CÔTÉ, Allison MARCHILDON et Magalie JUTRAS (2003), *Raisonnement éthique dans un contexte de marge de manœuvre accrue : clarification conceptuelle et aide à la décision. Rapport de recherche*, Centre d'expertise en ressources humaines, Secrétariat du Conseil du Trésor du Québec, lexique pp. 81-91.

BOISVERT, Yves et Hugo Roy (2001), « Le conseiller en éthique du gouvernement fédéral est-il crédible? », *Revue Éthique publique*, vol. 3, no. 1, pp. 67-77.

BUREAU DE L'INTÉGRITÉ DE LA FONCTION PUBLIQUE DU CANADA, [http://www.psisio-bifp.gc.ca/index\\_f.php](http://www.psisio-bifp.gc.ca/index_f.php), consulté le 13 décembre 2006.

BUREAU DE L'INTÉGRITÉ DE LA FONCTION PUBLIQUE DU CANADA, *Mandat et procédures de l'Agent de l'intégrité de la fonction public concernant les divulgations internes d'information concernant d'actes fautifs au travail* (Un extrait de la « Politique sur la divulgation interne d'information concernant des actes fautifs au travail du Conseil du Trésor »), [http://www.psisio-bifp.gc.ca/policies-politiques/extract-extrait\\_f.php](http://www.psisio-bifp.gc.ca/policies-politiques/extract-extrait_f.php), consulté le 9 novembre 2006.

BUREAU DES VALEURS ET DE L'ÉTHIQUE DE LA FONCTION PUBLIQUE DU CANADA, *Qui fait quoi? Cadre des responsabilités concernant les valeurs et l'éthique dans l'administration fédérale*, [http://www.hrma-agrh.gc.ca/veo-bve/who\\_f.asp](http://www.hrma-agrh.gc.ca/veo-bve/who_f.asp), consulté le 16 novembre 2006.

Note de recherche FQRSC

BUREAU DU CONSEILLER SÉNATORIAL EN ÉTHIQUE (2006), *Rapport annuel 2005-2006*, 92 pages.

BUREAU DU CONSEIL PRIVÉ DU CANADA, <http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?Language=F>, consulté le 2 novembre 2006.

BUREAU DU CONSEIL PRIVÉ DU CANADA, *Mandat et composition des comités du Cabinet*, 16 octobre 2006, <http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?Language=F&Page=PCOsSecretariats&Sub=mog>, consulté le 2 novembre 2006.

BUREAU DU CONSEIL PRIVÉ DU CANADA, *Le plan d'action en huit points : La suite les nouvelles lignes directrices à l'intention des ministres*, salles des nouvelles de l'ancien premier ministre (1995-2003), 11 juin 2002, <http://www.pco-bcp.gc.ca/>, consulté le 21 octobre 2004.

BUREAU DU CONTRÔLEUR GÉNÉRAL (Secrétariat du Conseil du Trésor), [http://www.tbs-sct.gc.ca/organisation/ocg-bcg\\_f.asp#Mandat](http://www.tbs-sct.gc.ca/organisation/ocg-bcg_f.asp#Mandat), consulté le 3 novembre 2006.

BUREAU DU DIRECTEUR DES LOBBYISTES (Gouvernement du Canada), <http://www.orl-bdl.gc.ca/epic/internet/inlobbyist-lobbyiste.nsf/fr/home>, consulté le 23 novembre 2006.

BUREAU DU DIRECTEUR DES LOBBYISTES (2006), *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes : rapport annuel 2005-2006*, 36 pages.

BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA, [http://www.tbs-sct.gc.ca/organisation/ocg-bcg\\_f.asp#Mandat](http://www.tbs-sct.gc.ca/organisation/ocg-bcg_f.asp#Mandat), consulté le 20 novembre 2006.

BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA (2006, 2004, 2002, 2000, 1995), *Rapports de la Vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes*.

BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA (2003), *Rapport sur le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada*.

CHEVALIER, Jacques et Danielle LOSCHAK (1982), *Science administrative*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence.

CABINET DU PREMIER MINISTRE DU CANADA (2006), *Le Premier ministre nomme la première personne à la présidence de la Commission des nominations publiques*, Communiqué, 21 avril, <http://www.pm.gc.ca/fra/media.asp?id=1122>, consulté le 3 novembre 2006.

CENTRE D'EXCELLENCE EN MATIÈRE DE RÈGLEMENT DES DIFFÉRENTS (Ministère de la justice), *Programmes et services des Services des règlements des conflits*, [http://www.justice.gc.ca/fr/ps/drs/drs\\_programs.html](http://www.justice.gc.ca/fr/ps/drs/drs_programs.html), consulté le 23 novembre 2006.

COMMISSARIAT À LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE, [http://www.privcom.gc.ca/aboutUs/index\\_f.asp](http://www.privcom.gc.ca/aboutUs/index_f.asp), consulté le 22 novembre 2006.

Note de recherche FQRSC

COMMISSARIAT À L'INFORMATION DU CANADA (2006), *Rapport annuel du Commissaire à l'information : 2005-2006*, 93 pages. <http://www.infocom.gc.ca/reports/default-f.asp>, consulté le 22 novembre 2006.

COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE DU CANADA, [http://www.psc-cfp.gc.ca/centres/roles\\_f.htm](http://www.psc-cfp.gc.ca/centres/roles_f.htm), consulté le 3 novembre 2006.

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LE PROGRAMME DE COMMANDITES ET LES ACTIVITÉS PUBLICITAIRES (2006), *Rétablir l'imputabilité : recommandations*, 265 pages.

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LE PROGRAMME DE COMMANDITES ET LES ACTIVITÉS PUBLICITAIRES (2005), *Qui est responsable? Synopsis*, 82 pages.

CORNELLIER Manon (2004), « Les commandites, dernier dossier d'une longue chaîne d'affaires d'importance variée – D'un scandale à l'autre : De John A. Macdonald à Jean Chrétien, le Canada a connu son lot de conflits d'intérêts », *Le Devoir*, 21 février, p. b-3

ÉCOLE DE LA FONCTION PUBLIQUE DU CANADA. [http://www.myschool-monecole.gc.ca/main\\_f.html](http://www.myschool-monecole.gc.ca/main_f.html), consulté le 13 décembre 2006.

GOUVERNEMENT DU CANADA, *Une nouvelle feuille de route – Loi fédérale sur l'imputabilité et plan d'action*, [http://www.faa-lfi.gc.ca/index\\_f.asp](http://www.faa-lfi.gc.ca/index_f.asp), consulté le 12 novembre 2006.

HEINTZMAN, Ralph (2001), « De solides assises : valeurs et éthique pour la fonction publique de demain », *Isuma*, vol. 2, no. 1, printemps, [http://www.isuma.net/v02n01/heintzman/heintzman\\_f.shtml](http://www.isuma.net/v02n01/heintzman/heintzman_f.shtml), consulté le 7 octobre 2004.

HODGETT, J.E. (1983), « Implicit values in the administration of public affairs » in KERNAGHAN, Kenneth (dir.), *Canadian public administration : discipline and profession*, (Toronto), Éditions Kenneth Kernaghan, pp. 29-41.

JOHANSEN, David et Sebastian SPANO (2005), *Le projet de loi C-11 : Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles : résumé législatif*, Bibliothèque du Parlement du Canada, [http://www.parl.gc.ca/common/Bills\\_ls.asp?lang=F&ls=C11&source=Bills\\_House\\_Government&Parl=38&Ses=1](http://www.parl.gc.ca/common/Bills_ls.asp?lang=F&ls=C11&source=Bills_House_Government&Parl=38&Ses=1), consulté le 5 décembre 2006.

KEYSERLINGK, Edward W. (2006), *Présentation au Comité législatif sur le projet de loi C-2 visant la Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*, 11 mai, [http://www.psis-bifp.gc.ca/media/communiqué/2006-05-11\\_f.php](http://www.psis-bifp.gc.ca/media/communiqué/2006-05-11_f.php), consulté le 20 octobre 2006.

MARTIN, Paul, *Allocution du Premier ministre Paul Martin à la Chambre de commerce à Québec*. Cabinet du Premier ministre du Canada, nouvelles, 17 mars 2004, <http://pm.gc.ca/afra/news.asp?id=128>, consulté le 21 octobre 2004.

MULRONEY, Brian, *Débats des communes : affaires courantes*, 9 septembre 1985, p. 6399-6400.

Note de recherche FQRSC

OCDE (1997), *L'éthique et le service public*, PUMA, Note de synthèse no. 1., Service de la gestion publique, 6 pages.

OCDE (1996), *Programme de l'OCDE sur la gestion publique et la gouvernance (PUMA)*, <http://www1.oecd.org/puma/about/index-fr.htm>, consulté le 12 février 2003.

PARTI CONSERVATEUR DU CANADA (2005), *Loi sur la responsabilité fédérale : l'engagement de Stephen Harper envers les Canadiens : faire le ménage au sein du gouvernement*, 16 pages.

PARTI LIBÉRAL DU CANADA (1993), *Pour la création d'emplois, pour la relance économique : le plan d'action libéral pour le Canada*, Ottawa, 111 pages.

PAYETTE, Adrien (1994), « Éléments pour une conception du management public » in PARENTEAU, Roland (dir.), *Management public : comprendre et gérer les institutions de l'État*, Sainte-Foy, Les Presses de l'Université du Québec, pp. 3-24.

PRÉSIDENT DU CONSEIL DU TRÉSOR DU CANADA (2006), *Rapport sur les plans et priorités 2006-2007*, 70 pages.

PRESSE CANADIENNE (6 mai 2006), *Harper abandonne un projet de commission après un revers avec l'opposition*, OTTAWA, Cyberpresse, <http://www.cyberpresse.ca/article/20060516/CPACTUALITES/605161997&SearchID=73261841652242>, consulté le 3 novembre 2006.

RADIO-CANADA (12 juin 2003), *Victoire de Jean Chrétien aux Communes*, Site Internet de nouvelles, <http://www.radio-canada.ca/nouvelles/Politique/nouvelles/200306/11/002-loi-financement-partis.shtml>, consulté le 16 novembre 2006.

RÉSEAU DU LEADERSHIP (Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada) (2004), *Le projet des gestionnaires : rapport final*, 45 pages.

RÉSEAU DU LEADERSHIP (Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada), *Compétences clés en leadership*. [http://www.hrma-agrh.gc.ca/leadership/klc-ccl/intro\\_f.asp](http://www.hrma-agrh.gc.ca/leadership/klc-ccl/intro_f.asp), consulté le 12 décembre 2006.

SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR DU CANADA. *Bienvenue*, [http://www.tbs-sct.gc.ca/index\\_f.asp](http://www.tbs-sct.gc.ca/index_f.asp), consulté le 2 novembre 2006.

SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR DU CANADA. *Cadre de responsabilisation de gestion – Indicateur du CRG – Valeurs de la fonction publique*, [http://www.tbs-sct.gc.ca/maf-crg/indicators-indicateurs/psv-vfp/psv-vfp\\_f.asp?year=2006](http://www.tbs-sct.gc.ca/maf-crg/indicators-indicateurs/psv-vfp/psv-vfp_f.asp?year=2006), consulté le 13 décembre 2006.

SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR DU CANADA (2004), *Des ministres accueillent la nomination du nouveau contrôleur général*, Communiqué, 6 mai, [http://www.tbs-sct.gc.ca/media/nr-cp/2004/0506\\_f.asp](http://www.tbs-sct.gc.ca/media/nr-cp/2004/0506_f.asp), consulté le 3 novembre 2004.

SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR DU CANADA (2003), *La présidente du Conseil du Trésor annonce la formation d'un groupe de travail chargé de passer en revue les mesures de*

---

Note de recherche FQRSC

*protection de dénonciateurs d'actes fautifs dans la fonction publique du Canada*, Communiqué, 29 septembre, [http://www.tbs-sct.gc.ca/media/nr-cp/2003/0929a\\_f.asp](http://www.tbs-sct.gc.ca/media/nr-cp/2003/0929a_f.asp), consulté le 12 décembre 2006.

STARR, Michael et Mitchel SHARP (1984), *L'éthique dans le secteur public : rapport du Groupe de travail sur les conflits d'intérêts*, 280 pages.

TAIT, John C. (1995), *De solides assises : Rapport du Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique*, Centre canadien de gestion, 96 pages.

WHITACKER Reg (1987), « Between Patronage and Bureaucracy : Democratic Politics in Transition », *Revue d'études canadiennes*, vol. 22, no. 2.

YOUNG, Margaret (2003), *Les conflits d'intérêts : règles applicables aux législateurs fédéraux (Révisé le 19 décembre 2003)*, Bibliothèque du Parlement, Service d'information et de recherche parlementaires, Division du droit et du gouvernement, <http://www.parl.gc.ca/information/library/PRBpubs/793-f.htm#chronologietxt>, consulté le 22 novembre 2006.