



Affaires extérieures  
Canada

External Affairs  
Canada

**Code de conduite  
et  
les lignes directrices  
s'appliquant aux  
conflits d'intérêt**

Publication autorisée par le Comité des  
sous-ministres chargé de la  
politique étrangère et de la défense

LIBRARY E A/BIBLIOTHEQUE A E



3 5036 20026382 3

DOCS  
CA1 EA 81C50 EXF  
Canada. Dept. of External Affairs.  
Committee of Deputy Ministers on  
Foreign and Defence Policy  
Code of conduct and conflict of  
interest guidelines  
43232541

## INTRODUCTION

La circulaire n° 1973-183 du Conseil du Trésor datée du 31 décembre 1973 et adressée à tous les sous-chefs de ministères et chefs d'organismes exposait la nécessité d'établir un ensemble de normes systématiques et publiques à l'égard de la conduite des fonctionnaires fédéraux. Les ministères et organismes étaient priés d'élaborer des dispositions et des lignes directrices plus précises relativement à leurs propres opérations et responsabilités.

Le 18 décembre 1973, le Gouverneur général en conseil approuvait le document C.P. 1973-4065 intitulé "Lignes directrices auxquelles les fonctionnaires doivent se conformer en cas de conflits d'intérêts". Ces lignes directrices établissant des normes de conduite à l'égard des fonctionnaires fédéraux ont été annexées à la circulaire n° 1973-183 du Conseil du Trésor et les ministères ont été invités à étoffer ces dispositions.

4 3-2 48-116

Le "Code de conduite" et les "Lignes directrices au sujet des conflits d'intérêts" ont été élaborés par suite de consultations auprès de tous les ministères du service extérieur et approuvés par le Sous-comité des opérations extérieures. Ces dispositions s'appliquent à tout le personnel canadien des missions à l'étranger ainsi qu'à tous les employés des Affaires extérieures à l'Administration centrale. Par ailleurs, elles s'ajoutent aux lignes directrices élaborées par d'autres ministères et ne limitent nullement les responsabilités de ces derniers ou de leurs employés en matière de discipline.

Le Conseil du Trésor a entrepris une étude de l'application, dans les ministères et organismes gouvernementaux, des "Lignes directrices auxquelles les fonctionnaires doivent se conformer en cas de conflits d'intérêts" annexées à la présente.

Pour faciliter leur consultation par les intéressés, les lignes directrices ont été reproduites sous forme de brochure.

## TABLE DES MATIÈRES

Textes invoqués et champ d'application	1
--	---

### SECTION A - CODE DE CONDUITE

Introduction	2
Relations avec le public	3
Discrimination	4
Relations entre les employés et la direction	5
Activités politiques	6
Candidature en vue d'une élection fédérale, provinciale ou territoriale	7
Candidature en vue d'une élection municipale	7
Habillement et tenue	8
Relations et comportement personnels	8
Gestion des fonds publics	9
Honnêteté en matière de pratiques commerciales:	
Lignes directrices du gouvernement	11
Privilèges	13
Valise diplomatique et services de courrier du Ministère	13
Aliénation de biens personnels	14
Problèmes liés aux devises et règlements sur le change	15
Immunité diplomatique et consulaire	16
Sécurité	17
Discipline	18

### SECTION B - CONFLITS D'INTÉRÊT

Emploi du conjoint et des personnes à charge	19
Cumul d'emplois	20
Subventions et contributions	22
Marchés et achats	23
Acceptation de cadeaux ou offres de récompenses	23
Divulgarion de conflits d'intérêts éventuels	25
Lignes directrices du Conseil du Trésor	Annexe A

## CODE DE CONDUITE ET CONFLITS D'INTÉRÊT

### TEXTES INVOQUÉS ET CHAMP D'APPLICATION

Le pouvoir fondamental d'établir des règles régissant la conduite des fonctionnaires découle de l'Article 7(1)(f) de la Loi sur l'administration financière qui stipule que le Conseil du Trésor peut "établir des normes de discipline dans la Fonction publique".

La circulaire 1973-183 du Conseil du Trésor, en date du 31 décembre 1973 et adressée à tous les sous-ministres et directeurs des organismes de l'État, exposait la nécessité de disposer d'un ensemble systématique et public de normes régissant la conduite des fonctionnaires. De plus, les ministères et organismes de l'État étaient priés d'élaborer des lignes directrices et des dispositions plus précises au sujet de leurs propres activités et responsabilités.

Conformément aux directives du Conseil du Trésor, le présent Code de conduite, de même que les Lignes directrices s'appliquant aux conflits d'intérêt qui l'accompagnent, a été élaboré à la suite de nombreuses consultations auprès des missions à l'étranger, des associations d'employés, de l'Administration centrale et des ministères et organismes représentés à l'étranger.

Les Lignes directrices s'appliqueront à l'étranger à tous les employés des ministères du Service extérieur. Il incombera en premier lieu aux chefs de mission de veiller à ce que tous les employés de la mission prennent connaissance du Code et s'y conforment. Les employés observeront également les règlements et le code de conduite de leur propre ministère, qui renferment souvent des dispositions ou des éléments se rapportant à des activités ministérielles particulières.

La section B exposant les lignes directrices s'appliquant aux conflits d'intérêts fait partie intégrante du Code de conduite, lequel énonce la politique en matière de conduite et de discipline, et n'impose pas de limites aux responsabilités des ministères ou de leurs employés en matière de discipline. Le Code peut être modifié en fonction des circonstances.

## SECTION A - CODE DE CONDUITE

### INTRODUCTION

Le présent Code de conduite repose sur le droit des Canadiens de s'attendre de tout fonctionnaire affecté au Canada ou à l'étranger qu'il s'engage à respecter scrupuleusement et sincèrement les principes les plus élevés d'honnêteté et de responsabilité personnelles. Les dernières années ont vu de profondes transformations au niveau des règles de conduite personnelle jugées acceptables par la grande majorité des Canadiens: la plupart des citoyens agissent désormais avec moins de retenue, s'habillent plus simplement, ont un parler plus franc et font preuve d'une plus grande ouverture d'esprit dans leurs relations avec autrui. Cette évolution des comportements est certes importante, mais elle ne semble traduire ni une nouvelle conception de l'honnêteté et de l'intégrité personnelles ni de nouvelles exigences du public relativement à la conduite des fonctionnaires. Le présent Code entend traiter de ces exigences et tenir compte du caractère dynamique, souple et changeant de la société contemporaine.

Professionnellement, les fonctionnaires ne sont pas dans la même situation que les travailleurs du secteur privé, indépendants ou employés. Comme la responsabilité première de la Fonction publique est de servir la population, les fonctionnaires ne doivent pas travailler en fonction de leur intérêt personnel

ou de celui des actionnaires d'une société donnée, mais en fonction du bien-être de la collectivité dont ils font partie intégrante.

Outre les responsabilités qu'ils partagent avec leurs collègues de la Fonction publique, les employés du ministère des Affaires extérieures doivent fréquemment en assumer d'autres: leur activité revêt souvent un caractère confidentiel; ils sont appelés à travailler en alternance à Ottawa et à l'étranger et, par conséquent, sont parfois exposés à des difficultés particulières et souvent imprévues; à l'étranger, ils sont véritablement aux yeux de tous leurs interlocuteurs les représentants attitrés du gouvernement du Canada. Ces obligations, dont certaines sont propres à tous les fonctionnaires et d'autres exclusivement aux employés du service extérieur, délimitent la portée du présent code.

Il est de première importance que tous les employés des ministères du Service extérieur se montrent toujours dignes, tant ici qu'à l'étranger, de la confiance qui leur est témoignée, en faisant preuve de loyauté envers la collectivité qu'ils servent, d'impartialité dans l'exercice de leurs fonctions, d'honnêteté dans la gestion des fonds publics et d'intégrité dans l'usage de l'influence ou des connaissances dont ils disposent de par leur poste. Le présent code se veut un reflet de cet idéal et de ces aspirations.

#### RELATIONS AVEC LE PUBLIC

Les employés sont censés se comporter de façon courtoise, amicale et serviable. Le respect de cette exigence est d'autant plus impérieux dans le cas des fonctionnaires travaillant à l'étranger que la responsabilité des relations publiques y est habituellement partagée entre un plus grand nombre d'employés. Tous les visiteurs qui se présentent à nos missions, qu'ils soient Canadiens ou autochtones,

devraient être bien accueillis et bien traités. Il est notamment tout aussi important pour chaque employé de la mission de s'occuper sérieusement et avec diligence d'un Canadien en difficulté que ce l'est pour le chef de mission de préparer soigneusement la visite d'une délégation officielle.

En général, les visiteurs sont satisfaits de l'aide qu'ils reçoivent dans nos missions. Il peut leur arriver cependant de soumettre des demandes déraisonnables par rapport aux moyens dont dispose la mission. Les membres du personnel doivent alors user de discrétion, de jugement et de bon sens pour résoudre ces cas. Lorsqu'une demande risque de donner lieu à un usage abusif des ressources du gouvernement canadien parce qu'elle est susceptible d'entraîner, par exemple, des dépenses non autorisées, le fonctionnaire devra expliquer avec tact la situation au requérant et au besoin porter son cas à la connaissance de l'Administration centrale.

#### DISCRIMINATION

L'article 12 de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique interdit toute discrimination fondée sur le sexe, la race, l'origine ethnique, la couleur ou la religion dans la sélection des employés, et les Pratiques loyales en matière d'emploi, incorporées au Code canadien du travail, s'appliquent aussi aux fonctionnaires. La Direction de l'anti-discrimination créée au sein de la Commission de la Fonction publique est chargée d'examiner les allégations de discrimination dans la Fonction publique. Mise sur pied en vertu de la Loi canadienne sur les droits de la personne, entrée en vigueur le 1er mars 1978, la Commission canadienne des droits de la personne a notamment été chargée de s'occuper des plaintes fondées sur des actes discriminatoires commis à l'étranger ou au Canada à l'égard d'un citoyen canadien ou d'une personne admise au Canada pour s'y établir en permanence. La Commission a le pouvoir de faire enquête sur toute plainte de ce



genre et il lui incombe de prescrire des mesures correctives ou de veiller à ce que soient prises les mesures judiciaires qui s'imposent. Dans leurs rapports avec leurs collègues et le grand public, qu'il s'agisse de Canadiens ou des habitants de l'endroit, les employés doivent éviter d'agir ou de donner l'impression d'agir de façon discriminatoire.

### RELATIONS ENTRE LES EMPLOYÉS ET LA DIRECTION

Le plus haut niveau possible de collaboration et de compréhension doit exister entre la direction et les employés. Cadres et employés sont tenus au même titre de s'acquitter de leurs obligations particulières et de respecter les droits d'autrui tels qu'ils sont énoncés dans les conventions collectives en vigueur et dans la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique.

Les personnes exclues au titre des fonctions de direction sont censées assumer fidèlement leurs responsabilités de représentant des intérêts de la direction, conformément à l'esprit et aux objectifs de la Loi. Il est interdit aux membres de la direction de participer ou de nuire à la formation ou à l'administration d'une association d'employés. Ils doivent scrupuleusement éviter de faire preuve de discrimination et d'user d'intimidation ou de toute autre forme d'abus à l'endroit d'une personne quelconque au niveau du recrutement, des conditions de travail, du droit d'adhésion à une association d'employés ou de tout autre droit en vertu de la Loi susmentionnée.

On s'attend que les employés non exclus s'acquittent tout aussi fidèlement de leurs responsabilités à titre de fonctionnaires. Les conventions collectives précisent habituellement les droits et contraintes de l'employé en matière d'utilisation des locaux appartenant à l'employeur, d'octroi de congés avec traitement pour collaborer

aux enquêtes sur les griefs, etc. L'employé est tenu de connaître les dispositions de la convention collective en vigueur et de la législation, et de s'y conformer. Règle générale, sauf autorisation expresse en ce sens, il est interdit de se livrer pendant les heures de travail à une activité indépendante de ce travail.

### ACTIVITÉS POLITIQUES

Il va de soi que les fonctionnaires ont le droit de participer activement aux affaires publiques et d'assumer toutes les obligations inhérentes à leur qualité de citoyen canadien. Compte tenu de la nature particulière des tâches qu'un fonctionnaire fédéral est appelé à accomplir, la participation active à la vie politique est inévitablement une question délicate. Si son état de fonctionnaire n'empêche pas l'employé de se livrer à des activités politiques dans certaines circonstances et dans les limites de règles convenues, la neutralité de la Fonction publique n'en est pas moins très importante et tous les employés ont intérêt à faire en sorte qu'elle reste intacte.

Le paragraphe 1 de l'article 32 de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique stipule qu'il est interdit à un employé "de travailler pour ou contre un candidat à une élection à la Chambre des communes, à la Législature d'une province ou au Conseil du territoire du Yukon ou des Territoires du Nord-Ouest ou de travailler au nom d'un tel candidat ainsi que de travailler pour ou contre un parti politique ou de travailler au nom d'un tel parti". La Loi précise ensuite qu'un employé peut assister à des réunions politiques ou appuyer financièrement le candidat ou le parti de son choix sans pour cela enfreindre ces dispositions. Toujours en vertu de la Loi, les employés devraient cependant éviter de s'engager dans des activités politiques partisans, vu qu'un soutien direct en faveur d'un candidat ou d'un parti politique peut empêcher ou sembler empêcher un employé d'exercer ses fonctions de façon

objective. C'est pourquoi obligation est faite à l'employé qui brigue une charge politique de demander un congé sans traitement.

De même, il importe que les fonctionnaires ne critiquent pas publiquement la politique du gouvernement fédéral. En effet, c'est au gouvernement en place qu'incombe la responsabilité d'établir les politiques et, une fois celles-ci adoptées, les employés doivent être prêts à les appliquer du mieux qu'ils peuvent, sans faire valoir leurs opinions personnelles sur la tribune publique.

#### Candidature en vue d'une élection fédérale, provinciale ou territoriale

Un employé peut, en vertu de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique, faire acte de candidature en vue d'être élu à la Chambre des communes, à une assemblée législative provinciale ou à un conseil territorial, à condition que cela ne nuise pas à l'exercice de ses responsabilités. La Commission de la Fonction publique peut alors décider de lui accorder un congé sans traitement jusqu'après la proclamation des résultats de l'élection, ou avant cette date, si l'employé renonce à sa candidature et souhaite reprendre ses fonctions. Tout candidat déclaré élu perd aussitôt son statut d'employé.

Tout employé qui souhaite poser sa candidature en vue d'une élection fédérale, provinciale ou territoriale doit présenter par écrit une demande de congé sans traitement au directeur général du personnel.

#### Candidature en vue d'une élection municipale

Il est probable qu'un employé affecté à l'étranger souhaite être candidat à une élection municipale ou à une autre charge publique comportant des responsabilités à temps partiel. Si l'employé doit consacrer tout son temps à l'exercice

de cette charge municipale ou publique, il doit naturellement présenter une demande de congé sans traitement pour la durée de son mandat. L'autorisation de participer à cette élection et, le cas échéant, la demande de congé sans traitement doivent également être sollicitées auprès du directeur général du personnel. Par ailleurs, l'observance des règles de la procédure électorale et l'élection au poste que le fonctionnaire convoite ne doit pas comporter l'obligation pour ce dernier de se livrer à des activités politiques partisans telles que celles décrites à l'article 32 de la Loi sur la Fonction publique, mentionné plus haut.

#### HABILLEMENT ET TENUE

Les normes jadis rigides en matière d'habillement et de tenue sont aujourd'hui beaucoup plus souples et les gens peuvent s'habiller de façon plus personnelle. Au Canada, la conduite à adopter à cet égard est laissée au bon jugement des employés qui cependant doivent garder présent à l'esprit la nature de leur travail. Par contre les employés en mission à l'étranger doivent comprendre que les moeurs en matière d'habillement et de tenue au Canada ne correspondent peut-être pas à celles du pays hôte, et qu'à titre de représentants du Canada ils auront peut-être à se plier à des moeurs plus conservatrices. Des lignes directrices leur seront fournies à cet égard dans le cadre des programmes d'orientation et de préparation aux affectations. En outre, le chef de mission, en consultation avec le Comité de gestion de la mission, leur fournira des conseils et leur expliquera les coutumes de l'endroit.

#### RELATIONS ET COMPORTEMENT PERSONNELS

À l'étranger, l'employé doit veiller à ce que son comportement et celui des membres de sa famille qui l'accompagnent ne ternissent pas l'image du Canada ou de la mission. Cela étant, et compte tenu du fait

que les jugements portés en la matière sont dans une certaine mesure subjectifs, l'employé et les membres de sa famille doivent être attentifs tant aux susceptibilités canadiennes qu'à celles du pays d'accueil, et éviter toute imprudence ou comportement susceptible de prêter le flanc à la critique.

Par conséquent, il incombe à l'employé d'informer son chef de mission ou le ministère employeur si des problèmes d'ordre personnel apparaissent. L'employé peut être assuré que la question sera traitée en confidence et avec bienveillance, mais il doit comprendre que les problèmes de cette sorte peuvent influencer sur les décisions concernant l'habilitation sécuritaire d'un employé, sa permutabilité ou ses possibilités d'affectation dans certains pays.

Tout employé du Ministère qui a l'intention de se marier ou contracter une union de droit coutumier doit en informer son ministère (et, à l'étranger, le chef de mission) et fournir les renseignements pertinents. L'employé qui relève d'un ministère autre que les Affaires extérieures doit également communiquer son intention au ministère employeur, lequel est responsable de la sécurité à la mission. Il faut veiller à donner tout le préavis possible, afin que l'on puisse aviser l'employé en temps utile de tout problème sur le plan de la sécurité ou de toute autre répercussion.

### GESTION DES FONDS PUBLICS

Il arrive que les employés du Ministère doivent, dans le cadre de leurs fonctions et attributions, dépenser des fonds publics ou prendre des décisions relatives à l'utilisation de ces fonds.

La Loi sur l'administration financière et d'autres règlements, directives, circulaires et documents spéciaux portant sur les finances comportent des dispositions précises et des directives sur la façon

de dépenser les fonds publics et de rendre compte de leur gestion. Il importe que les employés du Ministère qui interviennent dans la gestion, le décaissement et le recouvrement des fonds publics s'acquittent de leurs fonctions de façon à toujours être au-dessus de tout soupçon lorsqu'ils traitent de questions financières.

En résumé, les employés du Ministère chargés de gérer les fonds publics doivent particulièrement éviter

- a) d'accepter toute compensation ou récompense reliée à l'exercice de leurs fonctions (voir ci-dessous "Acceptation de cadeaux ou offres de récompense");
- b) de conspirer ou de s'entendre avec autrui en vue de commettre une fraude;
- c) de faire en sorte qu'une autre personne puisse enfreindre la loi;
- d) de passer une fausse écriture ou de signer tout document contenant de fausses écritures; de rédiger ou signer un faux certificat ou une fausse déclaration;
- e) de réclamer, d'accepter ou de chercher à obtenir directement ou indirectement pour eux-mêmes ou autrui en guise de rémunération ou de cadeau une somme d'argent ou tout autre objet de valeur;
- f) de promettre, d'offrir ou de donner un pot-de-vin à des collègues chargés de la gestion, du décaissement ou du recouvrement des fonds publics afin
  - (i) d'influer sur une décision ou une mesure devant être prise sur une question quelconque liée à l'exercice de leurs fonctions, ou

- (ii) de les inciter à commettre une fraude ou à y collaborer.

Tout employé doit se rappeler que quiconque est reconnu coupable en vertu de la loi d'une infraction à l'alinéa a), b), c), d) ou e) est passible d'une amende n'excédant pas \$500 ainsi que d'un emprisonnement maximum de cinq ans; en outre, quiconque est reconnu coupable d'une infraction à l'alinéa f) est passible d'une amende dont le montant ne doit pas excéder de plus de trois fois la valeur du pot-de-vin offert ou accepté, ainsi que d'un emprisonnement d'au plus cinq ans. (Loi sur l'administration financière, articles 92 et 93).

### HONNÊTETÉ EN MATIÈRE DE PRATIQUES COMMERCIALES

#### LIGNES DIRECTRICES DU GOUVERNEMENT

Le 16 décembre 1977, le président du Conseil du Trésor a informé la Chambre des communes que le Premier ministre avait prié le secrétaire d'État aux Affaires extérieures et le ministre de l'Industrie et du Commerce de s'assurer que les pratiques et méthodes de leurs ministères étaient conformes à la politique sur l'honnêteté en matière de pratiques commerciales établie à l'égard des sociétés de la Couronne. À l'appui de cette politique, les sous-ministres des deux ministères ont fait une déclaration établissant les lignes de conduite suivantes à l'égard des employés qui offrent un soutien aux activités d'entreprises commerciales canadiennes à l'étranger:

"Les fonctionnaires du Gouvernement du Canada ou de ses organismes chargés de traiter des affaires officielles ou de promouvoir le commerce en pays étranger doivent, dans toute la mesure du possible, aider les Canadiens à réaliser leurs objectifs commerciaux, mais ne

doivent en aucun cas leur conseiller ou leur suggérer de se livrer à des pratiques malhonnêtes ou illégales.

Par conséquent, pour veiller aux intérêts du Canada à l'étranger, les fonctionnaires doivent s'abstenir, directement ou indirectement:

- a) d'accomplir, au Canada, des gestes qui ne sont pas conformes aux lois du Canada ou, à l'étranger, des gestes qui enfreignent les lois du pays où se fait la transaction ou qui, s'ils étaient posés au Canada, contreviendraient au Code criminel du Canada;
- b) de proposer, d'accepter ou de solliciter, ou de conseiller de proposer, d'accepter ou de solliciter tout pot-de-vin ou autre avantage inconvenant;
- c) d'user indûment de leur influence."

Il nous incombe de revoir continuellement nos pratiques et méthodes à la lumière de l'évolution de la situation à l'étranger afin de veiller à ce qu'elles traduisent pleinement la politique gouvernementale sur l'honnêteté en matière de pratiques commerciales. Pour ce faire et pour être en mesure de concevoir d'autres lignes directrices à l'intention des missions, l'idéal est de les consulter étroitement sur des cas et des situations problèmes avec lesquels elles pourront se trouver aux prises à l'avenir. Lorsque les directives existantes sont insuffisantes pour régler un problème particulier ou en cas d'incertitude quant à l'interprétation des lignes directrices, les missions doivent s'adresser à l'Administration centrale.



### PRIVILÈGES

Conformément aux coutumes et au droit internationaux, les agents diplomatiques et consulaires ainsi que les représentants auprès de certaines organisations internationales sont entièrement exemptés de taxes ou droits directs. Ces exemptions et la plupart des autres prérogatives accordées par le pays hôte aux représentants étrangers se fondent sur le postulat qu'un chef d'État ne peut en taxer un autre et, en corollaire, le gouvernement ou les employés d'un autre État. Selon le préambule des Conventions de Vienne sur les relations diplomatiques et consulaires, le but de ces privilèges est non pas d'avantager des individus mais d'assurer l'accomplissement efficace des fonctions des missions diplomatiques et consulaires.

Il appartient au chef de mission de contrôler l'exercice des privilèges et de prévenir tout abus. L'employé, quant à lui, doit veiller à ne pas abuser des privilèges ou d'en user de façon excessive ou illégale, notamment en ce qui concerne les privilèges d'importation en franchise (automobile, tabac, vins, spiritueux et autres effets personnels).

### VALISE DIPLOMATIQUE ET SERVICES DE COURRIER DU MINISTÈRE

De stricts règlements régissent les conditions dans lesquelles les employés peuvent utiliser la valise diplomatique et les services connexes du Ministère pour l'acheminement de la correspondance et des colis personnels. Le recours à ces services est assujéti aux dispositions pertinentes de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, au Manuel des instructions de sécurité du Ministère et à d'autres lignes directrices et directives plus précises. L'utilisation de ces services coûteux à d'autres fins constitue un abus de privilèges déterminés de la façon la plus équitable possible en raison de considérations telles que la sécurité et le besoin.

On continuera de porter à l'attention des douanes et de la police tout recours aux services ministériels pour acheminer des biens de contrebande ou pour éviter l'inspection douanière. Les employés reconnus coupables d'un tel délit pourraient être passibles d'amende ou d'emprisonnement. Par ailleurs, il y a lieu de noter que l'utilisation non autorisée et non justifiée des services ministériels pour l'acheminement de documents et de biens personnels constitue également un abus. Toute question concernant l'utilisation de la valise diplomatique et des services connexes doit être adressée à la Section de la gestion du service du courrier, Direction des systèmes d'information et archives, ministère des Affaires extérieures. Tout abus et toute tentative en vue de contourner les directives pertinentes sera porté à l'attention du chef de mission, des agents responsables du ministère intéressé et, au besoin, des Douanes et Accise et de la GRC.

#### Aliénation de biens personnels

Bien que les conventions régissant l'octroi des privilèges et immunités ne comportent aucune mention expresse du droit des représentants étrangers d'aliéner des biens importés ou achetés en franchise, la plupart des pays permettent à titre gracieux de vendre de tels biens à la fin de leur affectation ou après une période de jouissance déterminée. Ce privilège vise en premier lieu à permettre aux intéressés de vendre des biens personnels qui ne pourraient sans doute pas leur servir lors de leur affectation suivante.

Il incombe à l'employé de respecter à la lettre les lois locales régissant la vente des biens acquis en vertu d'un privilège et, là où le gouvernement hôte prélève des taxes sur la vente de tels biens, de s'assurer du paiement intégral de celles-ci avant son départ. Bien entendu, il appartient au chef de mission de surveiller les employés à cet égard.

PROBLÈMES LIÉS AUX DEVICES ET AUX  
RÈGLEMENTS SUR LE CHANGE

Les employés en mission à l'étranger ne doivent pas se livrer à des opérations sur le marché noir ou parallèle ni enfreindre les règlements sur le change en vigueur dans les pays hôtes. Sans limiter ce qui précède, sont notamment interdites les opérations ou les activités suivantes (en ce qui concerne les objets de valeur aussi bien que les devises):

- a) spéculer sur les taux de change;
- b) vendre à des personnes non autorisées les fonds personnels excédentaires en monnaie du pays;
- c) effectuer des transactions personnelles en utilisant la valise diplomatique sans autorisation officielle ou en profitant de la situation d'une mission diplomatique canadienne pour effectuer un virement par l'entremise d'une banque;
- d) faire fonction d'intermédiaire pour le transfert de fonds privés de personnes dans un pays à des personnes dans un autre pays, y compris le Canada;
- e) transporter des devises lors de déplacements d'un pays à un autre, lorsque les règlements locaux sur le change interdisent la sortie de la monnaie nationale et (ou) l'entrée de devises étrangères au pays.

Les employés doivent toujours changer leur argent canadien et les autres devises étrangères qu'ils possèdent (et qu'il est possible d'écouler sur le marché noir ou parallèle) dans les banques et les autres établissements agréés à cette fin par les autorités de l'endroit ou par l'intermédiaire des comptes de la mission lorsque la prestation de ce

service a été autorisée par le Ministère. Actuellement, les chefs de missions dans les pays où la conjoncture économique justifie cette façon de procéder sont tenus de signer et d'envoyer chaque mois à l'Administration centrale des certificats sur le taux de change à la mission attestant que les employés ont obtenu des devises locales aux taux applicables pour le mois en question.

### IMMUNITÉ DIPLOMATIQUE ET CONSULAIRE

Presque tous les employés du gouvernement canadien travaillant dans l'une de nos diverses missions diplomatiques ou consulaires sont plus ou moins protégés en ce qui concerne l'application intégrale des lois locales. Il importe de noter que ces immunités visent non pas à avantager les intéressés, mais à assurer l'accomplissement efficace des fonctions des missions diplomatiques ou consulaires auxquelles ils sont affectés. Il est néanmoins du devoir de chacun, même s'il jouit de ces immunités diplomatiques ou consulaires, de respecter les lois et règlements de l'État d'accueil. Si l'employé y manque, il peut être rappelé ou même prié de partir par le gouvernement hôte. L'employé doit veiller à ne pas abuser de ses immunités. (Voir également la section 2.6 du Manuel du protocole et des affaires juridiques.)

Les infractions aux lois de la circulation commises par le personnel diplomatique, qu'elles soient graves ou non, attirent de la publicité et des critiques défavorables dans la plupart des pays, y compris au Canada. Il importe que tous les employés, canadiens et recrutés sur place, dans les missions à l'étranger respectent les lois et règlements de la circulation et du stationnement.

Les employés arrivant à la mission doivent s'informer auprès des membres compétents du personnel des lois et pratiques locales ainsi que de leur statut personnel à l'égard de celles-ci. Il est du

devoir de tout employé ayant affaire aux autorités locales de leur signaler son statut diplomatique ou consulaire et de demander l'immunité jusqu'à ce que vienne d'Ottawa une décision finale déterminant s'il faut, dans les circonstances, maintenir l'immunité ou y renoncer.

### SÉCURITÉ

Le gouvernement canadien, comme tout autre employeur, a le droit de s'attendre à pouvoir faire entièrement confiance à ses employés. En plus du Serment d'allégeance, tous les fonctionnaires doivent - c'est une condition à leur emploi - signer le Serment d'office et de discrétion suivant:

"Je jure (ou affirme) solennellement et sincèrement que je remplirai avec fidélité et honnêteté les fonctions qui m'incombent en raison de mon emploi dans la Fonction publique et que, sans y être dûment autorisé, je ne révélerai ou ne ferai connaître rien de ce qui viendra à ma connaissance par suite de cet emploi."

La prestation de ce serment revêt une importance particulière dans le cas des fonctionnaires du ministère des Affaires extérieures qui ont accès, en raison de leur travail, à quantité de renseignements classifiés portant des cotes plus ou moins restrictives et provenant de diverses sources, y compris d'autres gouvernements. On trouve dans le Manuel des instructions de sécurité des directives et des conseils spécifiques sur la sécurité des documents, des locaux et du personnel. Il importe que tous les employés comprennent qu'ils sont personnellement responsables de la protection des renseignements classifiés.

De plus, les fonctionnaires oeuvrant au Canada, et à l'étranger surtout, ne doivent jamais perdre de vue la possibilité tout à fait réelle d'une tentative de

la part de services de renseignements hostiles d'exploiter non seulement les déficiences des dispositifs de sécurité de nos missions ou la négligence de notre personnel, mais également les comportements personnels qui vont à l'encontre des lois ou des coutumes locales ou encore des règles de conduite généralement acceptées. Il suffit pour se protéger de telles menaces, de faire preuve de discrétion et de bon sens et d'éviter toute activité clandestine ou illégale, ou qui pourrait être interprétée comme telle.

Par ailleurs, les employés ne doivent pas oublier que personne ne peut espérer résister seul aux manoeuvres habiles d'un service de renseignements hostile et encore moins les déjouer. Par conséquent, les employés sont tenus de faire rapport d'événements les mettant en cause ou mettant en cause d'autres personnes et qui pourraient porter atteinte à l'intéressé ou à la sécurité de la mission. De tels rapports recevront toujours un accueil bienveillant et demeureront strictement confidentiels.

Tous les membres du personnel à l'étranger et leurs familles représentent le Canada, avec tous les privilèges et obligations qu'impose un tel statut. Tout problème susceptible de mettre en jeu la sécurité doit être porté à la connaissance du chef de mission et de l'agent de sécurité du ministère des Affaires extérieures dans les meilleurs délais.

#### DISCIPLINE

Le présent Code de conduite traite d'un certain nombre d'obligations spéciales que les employés acceptent en devenant fonctionnaires et représentants du Canada à l'étranger. Il ne cherche pas à couvrir toutes les situations qui peuvent se présenter, mais a simplement pour objet d'indiquer les attentes du gouvernement canadien en ce qui concerne le comportement de ses employés dans certaines circonstances. Tout manquement aux

principes et aux normes de conduite exposés ici est passible de sanctions disciplinaires. Pour de plus amples détails à ce sujet, les employés sont priés de consulter la brochure de la Commission de la Fonction publique intitulée "Discipline" ou les brochures de leur propre ministère sur ce sujet.

## SECTION B - CONFLITS D'INTÉRÊTS

### EMPLOI DU CONJOINT ET DES PERSONNES À CHARGE

En principe, rien n'interdit au conjoint d'un employé du Ministère ou à une personne à sa charge d'accepter un emploi. Cependant, la nature même des fonctions du gouvernement exige qu'on prenne à l'occasion certaines précautions.

Dans le cas des affectations au pays, la consigne qui est le plus souvent transmise à l'employé concerne la nécessité d'éviter tout conflit d'intérêts entre ses responsabilités et celles de son conjoint ou de toute personne à sa charge. De leur côté, ces personnes devraient réfléchir sérieusement à cette possibilité si elles envisagent de travailler. Voici quelques exemples de situations de conflits possibles. Il ne convient pas que le conjoint d'un employé responsable de l'adjudication des contrats ou de la conclusion des actes d'achat accepte un poste susceptible de procurer à l'un ou à l'autre des bénéfices directs. En outre, l'employé chargé d'accorder des bourses dans le cadre de programmes culturels ou d'information peut se trouver en conflit d'intérêts si son enfant figure parmi les candidats.

La question de l'emploi par le Ministère du conjoint de l'employé ou d'un de ses proches soulève d'autres considérations. Même si rien ne s'oppose à ce qu'un membre de la famille de l'employé se présente à un concours en vue d'obtenir un emploi au sein du Ministère, on doit veiller à ce que ce

dernier ne fasse pas valoir son poste ou son ancienneté afin d'influer sur le résultat de ce concours ou sur le choix des étudiants recrutés pour l'été, des agents contractuels et des employés occasionnels.

À l'étranger, des considérations plus compliquées peuvent entrer en ligne de compte lorsque le conjoint d'un employé canadien ou une personne à sa charge postule un emploi dans le pays où l'employé est affecté. Il faut naturellement considérer l'incidence que peut avoir cet emploi sur les immunités et privilèges diplomatiques accordés à ces personnes. Le Canada a conclu un certain nombre d'arrangements qui facilitent l'emploi des conjoints à l'étranger. Ces arrangements fixent certaines conditions dans lesquelles doit s'exercer cet emploi, notamment la renonciation à l'immunité diplomatique, le paiement de l'impôt sur le revenu dans le pays hôte et le versement de cotisations à la sécurité sociale pour cet emploi. Dans les pays où il n'existe pas de tels arrangements, il faut informer le chef de mission de la situation bien à l'avance, afin de lui permettre d'en étudier tous les aspects (questions juridiques, sécurité, conflits d'intérêts). Il faut au besoin adresser la demande à l'Administration centrale, par l'entremise du chef de mission.

La prudence est particulièrement de mise lorsque l'emploi postulé par la personne à charge est à la mission canadienne elle-même ou à la mission d'un pays tiers. Les risques de conflits d'intérêts mentionnés ci-dessus se trouvent alors accrus. Par conséquent, il faut toujours porter cet emploi à la connaissance de l'Administration centrale, par l'entremise du chef de mission.

#### CUMUL D'EMPLOIS

L'article 57(a) de la Convention de Vienne sur les relations consulaires et l'article 42 de la



Convention de Vienne sur les relations diplomatiques interdisent aux agents consulaires et aux agents diplomatiques, respectivement, d'exercer toute "activité professionnelle ou commerciale" pour leur profit personnel.

Les fonctionnaires en affectation à l'étranger qui ne sont ni agents consulaires, ni agents diplomatiques, et qui songent à cumuler deux emplois doivent se conformer aux lignes directrices ci-dessous.

Pour diverses raisons, certains employés occupent à l'occasion un autre emploi à titre de travailleur indépendant ou pour le compte d'autrui. Ce droit est prévu dans la plupart des conventions collectives, qui stipulent que les employés peuvent s'adonner à une autre occupation en dehors des heures de travail sauf dans les secteurs à l'égard desquels "l'employeur" précise qu'il y a ou pourrait y avoir conflit d'intérêts. Dans cet ordre d'idées, il convient de mentionner qu'il n'est pas interdit de détenir un autre emploi au sein de la Fonction publique, mais qu'il faut obtenir à cette fin l'autorisation expresse du sous-ministre.

Malgré la liberté relative qu'ont les employés d'occuper un second emploi, on a déterminé pour l'ensemble des fonctionnaires un certain nombre de cas où une telle pratique est incompatible avec leurs tâches et fonctions officielles. En substance, ces cas surviennent:

- a) lorsque le cumul de deux emplois au sein de la Fonction publique pourrait donner lieu à un conflit d'intérêts entre les deux emplois;
- b) lorsqu'un emploi à l'extérieur pourrait jeter le discrédit sur la Fonction publique;

- c) lorsque l'emploi à l'extérieur entraînerait l'utilisation de renseignements confidentiels ou de diffusion restreinte acquis par l'employé de par ses fonctions officielles, conduirait à un recours indésirable ou injustifié à ses collègues ou à d'autres personnes avec lesquelles il communique dans l'exercice de ses fonctions ou permettrait à l'employé d'influer indûment sur le corps législatif ou les politiques gouvernementales;
- d) lorsque l'emploi à l'extérieur comporterait l'utilisation des biens ou installations du gouvernement canadien sans l'autorisation voulue;
- e) lorsque l'emploi à l'extérieur mènerait à une activité politique partisane autre que celle prévue à l'article 32 de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique (voir "Activités politiques").

En ce qui concerne tout emploi à l'extérieur actuel ou en vue, les employés auraient avantage à en étudier les incidences à la lumière de ces cas possibles de conflit d'intérêts. S'ils éprouvent de la difficulté à déterminer si leur situation donne lieu ou pourrait donner lieu à un conflit d'intérêts, les employés doivent consulter l'Administration centrale et obtenir l'approbation de cette dernière avant de contracter quelque engagement que ce soit.

### SUBVENTIONS ET CONTRIBUTIONS

Les employés peuvent être appelés en vertu de leurs fonctions et attributions à formuler des recommandations et à donner leur avis sur le genre et le montant des subventions et contributions pouvant être consenties à même les fonds publics à des particuliers ou à des organismes nationaux, internationaux ou autres.

Les intéressés doivent alors s'efforcer de demeurer objectifs et éviter d'être influencés par les liens familiaux, d'amitié ou d'affaires qu'ils entretiennent avec les représentants des organismes demandant une subvention ou une contribution. Tout employé qui risque de se trouver dans une "situation de conflit d'intérêts" doit aborder cette question avec son chef de mission.

#### E) MARCHÉS ET ACHATS

Les employés qui de par leurs fonctions et attributions sont appelés à passer des marchés ou à effectuer des achats doivent éviter de s'attirer des ennuis et de mettre le Ministère dans l'embarras, et chercher à empêcher le gaspillage de fonds publics. Il suffit d'observer les règles suivantes:

- (i) se garder, à moins d'une autorisation expresse du Ministère, de passer un marché ou d'effectuer des achats qui pourraient les placer dans une situation de conflit d'intérêts (en raison de liens familiaux, d'amitié ou d'affaires avec l'entrepreneur ou avec un membre de sa famille);
- (ii) éviter de bénéficier directement ou indirectement de l'adjudication d'un contrat à une société ou un particulier. Refuser avec courtoisie les dons en nature ou les commissions en espèces.

#### ACCEPTATION DE CADEAUX OU OFFRES DE RÉCOMPENSES

Il est de toute première importance que les fonctionnaires canadiens non seulement n'aient pas mais passent pour ne pas avoir de liens ou d'obligations susceptibles d'influer sur l'accomplissement objectif de leur travail. Aussi

est-il interdit à tout employé d'accepter de l'argent, des cadeaux, des biens, des dons ou toute autre forme de récompense pour les services qu'il a rendus ou qu'il doit rendre de par ses fonctions officielles. Cette restriction ne s'applique toutefois pas aux petits cadeaux personnels qui constituent une marque normale de courtoisie ou de bienvenue et qui ne sont pas de nature à soulever des doutes sur l'objectivité de l'employé. On sait que dans certains pays, les coutumes locales prescrivent parfois l'échange occasionnel de cadeaux d'une valeur assez élevée. Lorsqu'il est impossible de dissuader les donateurs ou de leur rendre la pareille, il faut consulter le Bureau du chef du protocole de l'Administration centrale pour connaître les dispositions à prendre.

Il peut arriver qu'on offre à un employé ou à une personne à sa charge d'acquitter en totalité ou en partie ses frais de transport ou ses dépenses à l'occasion de vols inauguraux ou de campagnes de publicité ou même au titre des fonctions officielles de l'employé si celui-ci est invité par une entité autre que le gouvernement canadien. Comme l'événement à l'occasion duquel l'employé se voit offrir le paiement intégral ou partiel du transport et des dépenses est souvent relié à ses fonctions officielles ou de représentation, il peut s'avérer difficile de faire la distinction entre une exigence liée à un programme et ce qui pourrait apparaître comme un cadeau personnel ou une récompense. Le Conseil du Trésor est d'avis que le fait d'accepter le paiement intégral ou partiel du transport peut contrevenir aux normes de conduite généralement acceptées dans la Fonction publique et peut même constituer dans certains cas un délit criminel (voir le ch. 110 du code criminel). Aussi, les chefs de mission doivent, avant d'accepter ou de donner l'autorisation d'accepter une invitation semblable, qui n'a pas une portée locale et n'est pas clairement liée à un des programmes de la mission, demander conseil à l'Administration centrale. Aux fins du présent paragraphe, l'offre de paiement intégral ou partiel du transport s'entend également de la possibilité offerte à un employé et aux

personnes à sa charge de les placer dans une meilleure classe ou de leur accorder des privilèges spéciaux en raison du poste ou des responsabilités de l'employé.

### DIVULGATION DE CONFLITS D'INTÉRÊTS ÉVENTUELS

Dans une annexe à sa circulaire administrative 1973-183 du 31 décembre 1973, le Conseil du Trésor a émis des directives concernant les situations de conflit d'intérêts. On y indique qu'étant donné la nature particulière de son emploi, un fonctionnaire doit "non seulement se conformer à la loi, mais avoir également une conduite si irréprochable qu'elle puisse résister à l'enquête la plus minutieuse". En outre, il ne doit y avoir ni sembler y avoir de conflit entre ses intérêts privés et ses fonctions officielles. La possibilité qu'un fonctionnaire ait des intérêts commerciaux, financiers ou d'affaires qui peuvent être considérés comme entrant en conflit ou risquant d'entrer en conflit avec ses devoirs et fonctions a fait l'objet d'un examen particulier. Afin d'éviter ce genre de situation, le Conseil du Trésor a prié les ministères de demander à leurs employés de divulguer tout intérêt de cette nature détenu par eux en se conformant à la procédure qu'ils décideront d'adopter.

Par conséquent, au cours du premier semestre de l'année 1974, le Ministère s'est employé à fixer les étapes de cette procédure de divulgation par les employés de tous leurs intérêts financiers, commerciaux ou d'affaires dans les cas où ceux-ci pourraient vraisemblablement entrer en conflit réel ou éventuel avec leurs fonctions officielles. Des mesures ont également été prises en vue d'obtenir, dès l'arrivée d'un employé au Ministère, soit une déclaration niant l'existence d'un tel conflit d'intérêts, soit la divulgation de ce type d'intérêts, et de lui rappeler, à l'occasion d'une nomination à l'étranger ou de toute nouvelle affectation, ses

obligations telles qu'elles sont énoncées dans les lignes directrices sur les conflits d'intérêts. Si un employé est conscient de l'existence d'un risque de conflit, réel ou possible, entre ses intérêts commerciaux, financiers ou d'affaires et l'exercice de sa charge, il lui incombe de le divulguer par écrit.

La déclaration de l'employé peut prendre l'une ou l'autre des formes suivantes:

- a) Après avoir lu attentivement le Code de conduite, je déclare ne pas avoir, en autant que je sache, d'intérêts commerciaux, financiers ou d'affaires ou d'autres liens qui puissent être considérés comme entrant ou risquant d'entrer en conflit avec mes devoirs et fonctions actuels;
- b) Après avoir lu attentivement le Code de conduite, je vous fais parvenir sous ce pli l'état de mes intérêts financiers, commerciaux ou d'affaires ou des autres liens qui peuvent être considérés comme entrant ou risquant d'entrer en conflit avec mes devoirs et fonctions actuels. Je suis disposé à faire, sur demande, toutes les démarches nécessaires en vue d'éliminer toute source de conflit qui pourrait exister aux yeux des autorités compétentes.

Les employés chargés de déterminer s'il y a ou non risque de conflit d'intérêts seront bien avisés de consulter les lignes directrices du Conseil du Trésor jointes en Annexe A. Voici quelques exemples de conflits d'intérêts possibles:

- a) L'employé détient des intérêts importants dans une société canadienne ou étrangère, ou il est associé à ses opérations (y compris en sa qualité de membre ou du fait qu'il y occupe une charge); cette société

- (i) a des relations d'affaires avec un ministère ou organisme du gouvernement du Canada;
  - (ii) reçoit ou est appelé à recevoir prochainement des subventions ou une autre forme d'aide financière dans le cadre d'un programme du gouvernement du Canada;
  - (iii) préconise ou adopte des positions ou des programmes qui sont d'une importance capitale pour l'intérêt public canadien ou pour les politiques du gouvernement canadien ou qui leur sont contraires.
- b) l'employé est directeur d'une compagnie canadienne ou étrangère;
  - c) l'employé se sert à son profit ou au profit de parents et d'amis de renseignements qui ne sont pas accessibles au public.
  - d) l'employé permet que son statut ou titre officiel soit utilisé aux fins de transactions commerciales privées ou d'investissements commerciaux.

La liste fournie ci-dessus ne prétend nullement être exhaustive; elle se veut uniquement une indication de certaines situations où un conflit d'intérêts peut ou semble exister. L'employé doit se rappeler à cet égard que le paragraphe (1) de l'article 57 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires et l'article 42 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques interdisent aux agents consulaires et aux agents diplomatiques, respectivement, d'exercer toute "activité professionnelle ou commerciale pour leur profit personnel" dans "l'État de résidence".

Dans leur lettre de divulgation, les employés incluront leurs vues sur la portée éventuelle et la nature de tout conflit d'intérêts auquel ils peuvent être partie et suggéreront les correctifs appropriés. Ils peuvent d'ailleurs en discuter avec leur chef de mission ou le ministère employeur. Parmi les solutions à envisager, mentionnons un changement d'affectation, la cession à autrui des intérêts en cause, la constitution d'une fiducie sans droit de regard ou la démission pure et simple. Toute déclaration de dénégation ou de divulgation doit être datée et signée. Comme le stipule la circulaire, "la non-divulgation des renseignements en question ou la non-observation de l'avis donné à la suite de la divulgation seront considérés comme une grave faute de conduite".

Les employés non intégrés doivent naturellement faire rapport de la situation au ministère employeur et il incombe au chef de mission d'informer le sous-ministre de chaque ministère employeur des circonstances qui, à son avis, peuvent constituer un abus de confiance de la part de l'employé de ce ministère. Pour ce qui est des employés intégrés, des dossiers spéciaux à accès limité seront conservés au Bureau du personnel du ministère des Affaires extérieures et les déclarations négatives seront versées au dossier personnel de l'employé. En cas de divulgation, la déclaration fera l'objet d'un examen à la suite duquel le Sous-secrétaire communiquera avec l'employé pour le rassurer sur la régularité de sa situation ou pour examiner confidentiellement avec lui l'opportunité de diverses mesures correctives. Un comité consultatif chargé du règlement des conflits d'intérêts a été formé au niveau du Sous-secrétaire d'État adjoint pour conseiller le Sous-secrétaire d'État sur la meilleure façon de résoudre les cas en question et, au besoin, faire appel à des experts. Les déclarations et autres pièces de correspondance doivent être adressées au Coordonnateur aux nominations à des fonctions internationales, à l'accès aux renseignements et à la



législation sur la protection de la vie privée (SCO), qui s'occupe également du code de conduite et des conflits d'intérêt.

D'autres lignes directrices, plus rigoureuses, s'appliquent aux employés nommés par le gouverneur en conseil. En 1978, le champ d'application de ces lignes directrices a été élargi pour englober tous les chefs de mission nommés par le gouverneur en conseil. L'exposé de la marche à suivre est remis à tous les chefs de mission avant leur départ d'Ottawa.

ANNEXE A

CONSEIL DU TRÉSOR

C.P. 1973-4065  
18 décembre 1973

Sur avis conforme du Conseil du Trésor, il plaît à Son Excellence le Gouverneur général en conseil d'approuver par les présentes la publication des lignes directrices ci-après auxquelles les fonctionnaires doivent se conformer en cas de conflits d'intérêts.

Copie certifiée conforme  
R.G. Robertson  
Le greffier du Conseil privé,

Lignes directrices auxquelles les  
fonctionnaires doivent se conformer en  
cas de conflits d'intérêts

Titre abrégé

1. Les présentes lignes directrices peuvent être citées sous le titre: Lignes directrices au sujet des conflits d'intérêts touchant les fonctionnaires.

Lignes directrices

2. Il ne suffit nullement qu'une personne qui occupe un poste de responsabilité dans la fonction publique observe la loi. Il lui faut non seulement se conformer à la loi, mais avoir également une conduite si irréprochable qu'elle puisse résister à l'enquête la plus minutieuse.

Pour que leur intégrité et leur impartialité soient à l'abri de tout doute, les fonctionnaires doivent faire en sorte de ne pas être en reste avec une personne qui pourrait vouloir se faire accorder par eux une compensation ou un avantage particulier ou chercherait par tous les moyens à obtenir d'eux un traitement de faveur. De même, ils ne doivent pas avoir d'intérêts pécuniaires susceptibles d'entrer en conflit de quelque manière que ce soit avec l'exercice de leurs fonctions officielles.

3. Il ne doit y avoir ni sembler y avoir de conflit entre les intérêts privés des fonctionnaires et leurs fonctions officielles. Une fois nommés, les fonctionnaires doivent gérer leurs affaires personnelles de manière à éviter tout conflit d'intérêts.
4. Les fonctionnaires doivent veiller, dans la gestion de leurs affaires personnelles, à ne pas se servir ni sembler se servir à leur avantage de renseignements obtenus dans l'exercice de leurs fonctions officielles et qui, de façon générale, ne sont pas accessibles au public.
5. Les fonctionnaires ne doivent pas se mettre dans une situation où ils pourraient retirer des profits ou des intérêts directs ou indirects de tout contrat gouvernemental sur l'adjudication duquel ils peuvent exercer une influence.
6. On s'attend à ce que tous les fonctionnaires divulguent à leurs supérieurs, d'une manière qui doit être notifiée, tous leurs intérêts financiers, commerciaux et d'affaires dans les cas où ceux-ci pourraient vraisemblablement être censés venir en conflit réel ou éventuel avec leurs fonctions officielles.
7. Les fonctionnaires ne doivent occuper aucun poste ni emploi extérieur dont les exigences pourraient être inconciliables avec leurs

fonctions officielles ou mettre en cause leur aptitude à remplir ces fonctions de façon objective.

8. Dans l'exercice de leurs charges officielles, les fonctionnaires ne doivent pas accorder de traitement de faveur à leurs parents ni à leurs amis, ni à des organismes dans lesquels eux-mêmes, leurs parents ou leurs amis ont des intérêts financiers ou autres.

doc  
CA1  
EA  
81C50  
EXF

Affairs Affaires extérieures  
Canada

Dept. of External Affairs  
Min. des Affaires extérieures

MAR 7 1988

RETURN TO DEPARTMENTAL LIBRARY  
RETOURNER A LA BIBLIOTHEQUE DU MINISTÈRE

# Code of Conduct and Conflict of Interest Guidelines

NON - CIRCULATING /  
CONSULTER SUR PLACE

Issued under the authority of  
the Committee of Deputy Ministers  
on Foreign and Defence Policy

LIBRARY DEPT. OF EXTERNAL AFFAIRS  
MINISTÈRE DES AFFAIRES EXTÉRIEURES

M

. b1874858 (E)

. b2161850 (A)

## INTRODUCTION

Treasury Board Circular 1973-183 of December 31, 1973, to all Deputy Heads of Departments and Heads of Agencies set forth the need for a systematic and public set of standards of conduct for public service employees. It called upon departments and agencies to develop more specific provisions and guidelines pertaining to their own operations and responsibilities.

On December 18, 1973, the Governor General in Council approved P.C. 1973-4065, "Guidelines to be Observed by Public Servants Concerning Conflict of Interest Situations". These were promulgated in the same Treasury Board Circular 1973-183 as a Standard of Conduct for Public Service Employees, and departments were encouraged to supplement these provisions.

43 232-541

The "Code of Conduct and Conflict of Interest" guidelines were prepared in consultation with all foreign service departments and have been approved by the ADM Sub-Committee on Foreign Operations. They are applicable to all Canada-based staff at Missions, and to all External Affairs staff at Headquarters. These guidelines supplement those prepared in other departments and do not limit the responsibilities of departments or their employees in matters of discipline.

Treasury Board has initiated a review of public service departmental and agency experience in applying the present "Guidelines to be Observed by Public Servants Concerning Conflict of Interest Situations".

As a convenience to all individuals to whom they apply, the guidelines have been reproduced in this booklet format for ease of reference.

## CONTENTS

<u>Subject</u>	<u>Page</u>
Authority and Scope of Application	1
<u>SECTION A - CODE OF CONDUCT</u>	
Introduction	2
Relations With The Public	3
Discrimination	4
Labour-Management Relations	4
Political Activity	5
Candidature in Federal, Provincial or Territorial Elections	6
Candidature in Municipal Elections	7
Dress and Appearance	7
Personal Relationships and Conduct	8
Management of Public Funds	8
Propriety In Respect of Commercial Practices:	
Government Guidelines	10
Privileges	11
Diplomatic Bag and Mail Facilities	12
Disposal of Personally Owned Goods	13
Problems with Currencies and Foreign Exchange	
Regulations	13
Diplomatic and Consular Immunity	14
Security	15
Discipline	17
<u>SECTION B - CONFLICT OF INTEREST</u>	
Employment of Spouses and Dependants	17
Concurrent Employment	19
Grants and Contributions	21
Contracts and Procurement	21
Acceptance of Gifts and Offers of Reward	22
Disclosure of Potential Conflicts of Interest	23
Treasury Board Guidelines	ANNEX A

## CODE OF CONDUCT AND CONFLICT OF INTEREST

### AUTHORITY AND SCOPE OF APPLICATION

The basic authority to determine rules governing the conduct of employees in the public service stems from Section 7(1)(f) of the Financial Administration Act, which states that the Treasury Board may "establish standards of discipline in the public service".

Treasury Board Circular 1973-183 of December 31, 1973 to all Deputy Heads of Departments and Heads of Agencies set forth the need for a systematic and public set of standards of conduct for public service employees. It called upon departments and agencies to develop more specific provisions and guidelines pertaining to their own operations and responsibilities.

The Code of Conduct has been prepared in conformity with the instructions of Treasury Board. The Code of Conduct and the Conflict of Interest Guidelines are the result of extensive consultation with posts abroad, with staff associations and headquarters, and with departments and agencies with personnel serving abroad.

The guidelines will apply abroad to all employees of foreign service departments. Heads of Post will bear the primary responsibility for ensuring that the Code is read and observed by all employees at the post. Employees will be guided also by their own departmental regulations and codes of conduct which frequently contain clauses or features unique to the particular functions of their departmental responsibilities.

The Code of Conduct, which includes, as an integral part, Section B setting out guidelines concerning conflict of interest situations, is an expression of policy on matters of conduct and discipline and does not limit the responsibilities of



departments or their employees in matters of discipline. The Code may be amended from time to time as circumstances require.

## SECTION A - CODE OF CONDUCT

### INTRODUCTION

This Code of Conduct is based on the premise that Canadians have a right to expect from all public servants, whether serving in Canada or abroad, a wholehearted and scrupulous commitment to the highest standards of personal honesty and responsibility. In recent years there have been significant changes in certain of the standards of personal behaviour acceptable to the great majority of Canadians, and most of us are more relaxed in manner, more casual in dress, more frank in conversation and, generally more open in relations with others. Although these shifts in patterns of behaviour are considerable, they do not appear to reflect any fundamental change in general levels of personal honesty and integrity, nor in the public's expectations of how officials should conduct themselves in respect of basic and significant areas of behaviour. This Code is intended both to reflect the latter situation and respond to the dynamic, flexible and evolutionary aspects of contemporary society.

Public servants are not in the same professional position as persons, whether they be employees or self-employed, in the private sector. Since the primary purpose of the public service is to serve the public, the principal obligations of public servants are neither to themselves nor to the shareholders of any particular firm, but to the community at large, of which they are themselves members.

Employees of foreign service departments often assume obligations additional to those commonly shared with other public servants: they frequently

work in areas of considerable confidentiality; they may be rotational and, as a result, exposed at times to unusual and often unexpected hardships; and, while outside Canada they are, in a real sense, the representatives of Canada in the eyes of those they encounter. These obligations, some common to the public service and others unique to the foreign service, establish and define the horizons and scope of the Code.

All employees of foreign service departments in their loyalty to the community whose interests they serve, in the impartiality with which they carry out our functions, in their handling of public funds and in their use of whatever influence or knowledge may be accorded to them by virtue of their positions, should be worthy at all times, in Canada and abroad, of the trust they have accepted. This Code reflects these ideals and that expectation.

### RELATIONS WITH THE PUBLIC

Employees are expected to conduct themselves in a polite, friendly and helpful manner. This is particularly important with respect to employees serving abroad, where the public relations aspect of our work is usually shared more broadly among all personnel. All visitors to our posts, whether Canadian or local, should feel welcome and be well looked after. For example, it is as important a responsibility of each employee to give prompt and responsive attention to an individual distressed Canadian as it is for post management to arrange carefully for visits of official delegations.

As a rule the help provided by our posts to visitors is welcomed and appreciated. Visitors may, however, make unreasonable demands on post resources. In such circumstances employees should use discretion, judgement and common sense. Where demands would constitute an improper use of Canadian Government resources because, for

example, they might result in the unwarranted expenditure of post funds, the situation should be tactfully explained and, if necessary, Headquarters informed.

### DISCRIMINATION

The Public Service Employment Act, Section 12, forbids discrimination in the selection of employees on grounds of sex, race, national origin, colour or religion, and the Fair Employment Practices incorporated in the Canada Labour Code also apply to public service employees. An Anti-Discrimination Branch has been established within the Public Service Commission to investigate allegations of discrimination in the public service. Under the Canadian Human Rights Act, which came into force on March 1, 1978, a Canadian Human Rights Commission was established with the responsibility, among other things, for dealing with any complaint of a discriminatory practice, whether committed abroad or in Canada, against a person who is either a Canadian citizen or has been admitted to Canada for permanent residence. The Commission has the power to investigate all such complaints and the responsibility for prescribing remedial action or ensuring that appropriate judicial action is taken. Employees dealing with colleagues and the general public, Canadian or local, should exercise particular care to avoid any instance or impression of discrimination.

### LABOUR-MANAGEMENT RELATIONS

There should be the greatest possible degree of cooperation and understanding in employee-employer relationships. Management and staff are expected to fulfill their respective obligations and respect the rights of others as set out in the relevant collective agreements and the Public Service Staff Relations Act.

Persons designated as "managerial exclusions" are expected to discharge their particular responsibilities faithfully as representatives of management interests in conformity with the spirit and intent of the Act. Managerial personnel are enjoined from participating in, or interfering with the formation or administration of, any employee organization. They must scrupulously avoid discrimination against, intimidation or other abuse of any individual in relation to hiring, establishing terms and conditions of work, participation in employee organizations, or the exercise of any other right under the Act.

Employees not designated as managerial are similarly expected to discharge faithfully their responsibilities as public servants. Specific provision is usually made in the collective agreements for rights and restrictions pertaining to the use of the employer's premises, time off with pay for grievance investigation, etc. Employees are expected to be acquainted with and conform to these provisions of the collective agreement and legislation. As a general rule, the employer's time may not be used for non-work-related activity except as specifically authorized.

### POLITICAL ACTIVITY

Public servants are naturally entitled to be active participants in community affairs and to fulfill their obligations as Canadian citizens. Given the nature of employment in the federal public service, however, the question of active political participation is inevitably a sensitive issue. Employment in the public service does not preclude political activity in certain circumstances and under prescribed procedures, but the non-partisan role of the Public Service is of fundamental importance, and all employees have a vested interest in keeping it so.

The Public Service Employment Act (Section 32, Sub-Section 1) stipulates that no employee shall "engage in work for, on behalf of or against a candidate for election as a member of the House of Commons, a member of the legislature of a province or a member of the Council of the Yukon Territory or the Northwest Territories, or engage in work for, on behalf of or against a political party". In elaboration, the Act adds that an employee does not contravene the above by attending political meetings or contributing funds to candidates or the political party of his/her choice. Under the Act employees should, however, refrain from more active partisan political activity, since such direct support for a candidate or a political party may prevent or appear to prevent an employee from carrying out his/her duties in an objective manner. It is for this reason that leave of absence without pay must be requested by an employee wishing to seek political office.

Similarly, no employee in his capacity of public servant should criticize government policy publicly. The responsibility for the orientation of policy resides with the government of the day and once it has been adopted, employees must be prepared to carry it out without personal public comment and to the best of their ability.

#### Candidature in Federal, Provincial or Territorial Elections

The Public Service Employment Act allows an employee to stand for election to the House of Commons, a provincial legislature or a territorial council, provided his candidacy does not impinge on his responsibilities as a public servant. In the circumstances, the Public Service Commission may grant leave of absence without pay for a period until the election results are officially announced, or an earlier date, should the employee cease to be a candidate and request a return to his/her department. At the same time, any successful candidate ceases to be an employee upon election.

Any employee wishing to seek nomination as a candidate in a federal, provincial or territorial election should apply in writing for leave of absence without pay through his Director General of Personnel.

### Candidature in Municipal Elections

It is unlikely that personnel abroad would wish to be candidates for municipal or civic election office of a part-time nature. Should the municipal or civic office involve full-time responsibility, an employee obviously must apply for leave of absence without pay for the duration of his term. Permission to contest such an election and for leave without pay, if appropriate, should also be sought through the Director General of Personnel of his department. The election process and the position to which the public servant aspires must preclude partisan political activity, as outlined in Section 32 of the Public Service Employment Act described above.

### DRESS AND APPEARANCE

Today we live in a society where once-rigid standards governing dress and appearance have given way to a more relaxed and casual manner depending on individual tastes. At home, employees are free to use good judgement in matters of dress and appearance bearing in mind the type of work they perform. Abroad, however, employees should be aware that standards of dress and appearance prevailing in Canada may not be the accepted custom in a given host country, and as these employees may be looked upon as Canada's representatives they may have to adapt themselves to a more conservative standard. As part of the personnel indoctrination program and the pre-posting program employees will be informed of the guidelines by which they should govern themselves. This will be complemented by general guidance related to local practice given by the Head of Post in consultation with the Committee on Post Management.

### PERSONAL RELATIONSHIPS AND CONDUCT

While serving abroad, employees have a particular responsibility to ensure that their behaviour and that of members of their families at the post does not discredit or adversely affect the image of Canada or of the post. In this context, and recognizing that judgement on such matters is to some extent subjective, employees should be alert to both Canadian and local sensitivities, and to avoid behaviour that might be imprudent and/or likely to attract adverse criticism of themselves or members of their families.

An employee has a responsibility to inform his or her Head of Post and the employing department of personal problems should they develop. The employee may be assured the information will be handled confidentially and sympathetically but must recognize that such problems may affect decisions about an employee's security status, rotational status or "postability" to some countries.

Any employee intending to marry or to enter into a common-law relationship is required to notify his or her department (and the Head of Post if abroad) and to provide relevant information. If the individual is employed by a department other than External Affairs the latter department, which has responsibility for post security matters, should also be informed. As much advance notice as possible is desirable so that the employee may be advised in good time of any security or other implications.

### MANAGEMENT OF PUBLIC FUNDS

In the performance of their duties and functions, employees may be required to spend public funds or make decisions concerning the disposition of public funds.

The provisions of the Financial Administration Act, other financial regulations, directives, circulars and special authorities provide specific instructions and guidance on spending and accounting for public funds. It is of paramount importance that employees of the Department who are involved with management, disbursement and collection of public funds discharge their responsibilities in such a way as to be entirely above reproach in financial dealings in all circumstances.

In summary, employees who are entrusted with the management of public funds should be especially watchful not to:

- (a) accept any compensation or reward in connection with the performance of their duties (see Acceptance of Gifts and Offers of Reward);
- (b) conspire or collude with any other person to defraud;
- (c) permit any violation of the law by any other persons;
- (d) wilfully make or sign any false entry on any document or wilfully make or sign any false certificate or return;
- (e) demand, accept or attempt to collect directly or indirectly, for themselves or others, as payment or gift any sum of money or other thing of value;
- (f) promise, offer or give any bribe to colleagues connected with the management, disbursement or collection of public funds with the intent of:
  - (i) influencing a decision or action on any question or matter related to his functions, or



- (ii) influencing him to commit, aid or abet in committing any fraud.

All employees should bear in mind that under Canadian law any employee found guilty of an offence under (a), (b), (c), (d) or (e) is liable on conviction to a fine not exceeding \$500.00 and imprisonment for any term up to five years; under (f) to a fine not exceeding three times the amount of the bribe offered or accepted and to imprisonment for any term not exceeding five years (Financial Administration Act, Sections 92 and 93).

PROPRIETY IN RESPECT OF COMMERCIAL  
PRACTICES

GOVERNMENT GUIDELINES

On December 16, 1977 the President of the Treasury Board informed the House of Commons that the Prime Minister had instructed the Secretary of State for External Affairs and the Minister of Industry, Trade and Commerce to ensure that procedures and practices in their departments continue to be consistent with the policy established for crown corporations on propriety in commercial practices abroad. In furtherance of this policy, the following statement was issued by the deputy ministers of both departments to guide the activities of employees acting in support of Canadian commercial firms operating abroad:

"Officials of the Government of Canada or its agencies, in the process of conducting official business or promoting sales in foreign states will do all they can to inform Canadian businessmen of all factors that would influence their sales prospects but must not under any circumstances counsel or advise engaging in any corrupt or illegal practice.

Accordingly, in pursuing the interests of Canada abroad, officials must not directly or indirectly:

- (a) take any action in Canada that is not in accordance with the laws of Canada, or take any action outside Canada that violates the laws of the foreign state concerned, or that if taken in Canada would contravene the Criminal Code of Canada;
- (b) render, accept or solicit or counsel the rendering, acceptance or soliciting of, any bribe or improper benefit;
- (c) apply improper influence."

We have a continuing responsibility to review our practices and procedures and to ensure in the light of changing situations abroad that they fully reflect the government's policy on commercial propriety. This objective and the development of further guidance to posts can best be achieved through close consultation with posts on actual problem cases and situations in which posts may in future find themselves involved. Where existing guidelines do not adequately cover a particular problem situation or where there may be uncertainty in interpreting the application of the guidelines posts should seek assistance from Headquarters.

#### PRIVILEGES

Under international law and custom, diplomatic and consular agents and representatives to certain international organizations are exempt from the payment of any direct taxes or duties. These exemptions and most other benefits offered by host

governments to foreign representatives are based on the premise that one Head of State should not tax another Head of State and thus, by analogy, the government or employees of another state. Their purpose, according to the preamble of both Vienna Conventions on Diplomatic Relations and Consular Relations is not to benefit individuals but to ensure the efficient performance of the functions of diplomatic missions and consular posts.

The Head of Post is responsible for monitoring privileges and ensuring that they are not misused. For their part, employees must themselves guard against making excessive or illegal use or abuse of any privilege. In particular, employees shall not abuse their import privileges (automobile, tobaccos, wines, spirits and other personal goods).

#### DIPLOMATIC BAG AND RELATED DEPARTMENTAL MAIL FACILITIES

There are strict regulations governing the conditions under which personnel are authorized use of the diplomatic bag and related facilities for the transmission of items such as personal mail and parcels. The subject is governed by the relevant provisions of the Vienna Convention on Diplomatic Relations, the departmental Manual of Security and more specific guidelines and instructions. Any other use of these costly services constitutes an abuse of personal mailing privileges which are determined as fairly as possible on the basis of considerations such as security and need. Instances of abuse to avoid customs examination or to transmit contraband will continue to be brought to the attention of customs and policy officials and such offences, on conviction, could result in fines and imprisonment. It should be noted that use of these facilities as a free freight service to ship personnel documents and possessions without a good reason or proper authority is also to be regarded as abuse. Any question regarding use of the diplomatic bag and related facilities should be

addressed to Mail Management of Information Systems and Records Management Division, Department of External Affairs. Abuses and attempts to circumvent relevant instructions will be brought to the attention of Heads of Post, responsible officials in the department concerned and, when necessary, the Customs and Excise and RCMP.

#### Disposal of Personally Owned Goods

Although conventions governing privileges and immunities made no specific reference to the right to dispose of items imported or purchased free from taxes, most countries, as a courtesy, permit the sale of such goods at the termination of postings or after a specified period of ownership. This privilege is primarily designed to permit persons to sell personal possessions that are unlikely to be of use to them on their next assignment.

It is the employee's responsibility, in the first instance, to observe closely any local laws that might control the sale of goods purchased under privilege and, in situations where host governments levy taxes on the sale of such goods, to ensure that any taxes are fully paid before departure from the post. It will, of course, be the responsibility of the Head of Post to monitor such activity.

#### PROBLEMS WITH CURRENCIES AND FOREIGN EXCHANGE REGULATIONS

Employees abroad must not get involved in black or parallel market operations or contravene the Foreign Exchange Regulations of the host countries. Without limiting the foregoing, this prohibition applies also to the following transactions or actions, and could include valuable articles which could be substituted for currencies;

- (a) speculation in currency exchange;
- (b) sales of surplus personal funds of local currency to unauthorized persons;
- (c) personal transactions, without official sanction, which make use of the diplomatic bag or which exploit the official position of a Canadian diplomatic mission to effect a transfer of funds through banking channels;
- (d) acting as a private intermediary in the transfer of private funds from persons in one country to persons in another country, including Canada;
- (e) carrying currencies across borders where local Foreign Exchange Regulations prohibit the export of national currency and/or the importation of foreign currencies.

At all times employees must convert their Canadian currency or other foreign currencies, for which a black or parallel market exists, at banks, other establishments licensed for the purpose by local governments or through posts' accounts where the facility has been authorized by the Department. Heads of Post, in countries where local economic conditions justify this procedure, are required to sign and submit to Headquarters each month post exchange rate certificates declaring that employees have obtained local currency at the applicable rates for that month.

#### DIPLOMATIC AND CONSULAR IMMUNITY

Almost all Canadian Government employees working abroad at our various diplomatic and consular missions are to a greater or lesser extent immune from the jurisdiction of local courts of law. It is important to note that the purpose of such

immunities is not to benefit the individuals concerned but to ensure the efficient performance of the functions of the diplomatic missions or consular posts of which they are members. Nevertheless, it is also the clear duty of all persons, even if they are in receipt of such diplomatic or consular immunities, to respect the laws and regulations of the receiving state. If they do not, they can be recalled or even be asked to leave by the host government. Employees should be careful not to engage in any abuse of their immunities. (See also the Manual of Protocol and Legal Affairs, Section 2.6)

Traffic offences committed by diplomatic personnel, whether or not such offences are serious, tend to generate much unfavourable publicity and criticism in most countries, including Canada. It is important that all employees at posts, both Canada-based and locally engaged, comply and are seen to be complying with local traffic and parking laws and regulations.

Arriving employees should seek, and shall be given, authoritative guidance from the mission on local laws and practices and their status in relation thereto. It is the duty of all employees who find themselves involved with the local authorities to bring their formal status as a member of a Canadian diplomatic or consular mission to the attention of those authorities, and to claim immunity pending any final decision from Ottawa as to whether that immunity should, in the particular circumstances, be waived or upheld.

### SECURITY

The Canadian Government, as any employer, has the right to expect that it can repose full confidence in its employees. In addition to the Oath of Allegiance, as a condition of their employment all Public Servants sign the following Oath of Office and Secrecy:

"I, ....., solemnly and sincerely swear (or affirm) that I will faithfully and honestly fulfill the duties that devolve upon me by reason of my employment in the Public Service and that I will not, without due authority in that behalf, disclose or make known any matter that comes to my knowledge by reason of such employment."

This undertaking is of particular importance for those members of posts who work with or have access to a great deal of classified information of varying degrees of sensitivity and from a variety of sources, including other governments. Specific instructions and advice concerning documentary, physical and personnel security is contained in the Manual of Security Instructions. It is essential for all employees to understand their personal responsibility for the safeguarding of classified information.

Additionally, personnel both at home and especially abroad, must be alert to the very real possibility that hostile intelligence agencies may attempt to exploit not only weaknesses in the physical security arrangements of our posts or carelessness on the part of personnel but, also, personal behaviour that offends against local laws or customs and/or broadly accepted standards of conduct. The exercise of discretion and common sense in the absolute avoidance of any activities that are or appear to be of a clandestine or illegal nature is the best protection against such a threat of personal embarrassment.

Employees should remember that no one can reasonably expect to stand successfully alone much less outmanoeuvre a cleverly mounted hostile intelligence operation. Employees are obliged to report developments involving themselves or others

that could adversely affect the individual concerned and the security of the post. Such reports will always be treated sympathetically and in the strictest confidence.

All personnel abroad and their families are viewed as representatives of Canada, with the privileges and obligations such a status imposes. Any problem likely to have a negative impact on security is to be promptly brought to the attention of the Head of Post and the Departmental Security Officer of the Department of External Affairs.

### DISCIPLINE

This Code of Conduct reflects a number of special obligations which employees accept in becoming public servants and representatives of Canada abroad. It does not purport to cover all the situations that may arise but merely attempts to indicate the Canadian Government's expectations in certain particular circumstances. The breach of the principles and behavioural expectations described in this Code can result in disciplinary sanctions. For more details on discipline, employees should consult the Public Service Commission's booklet "Discipline", or their own departmental reference booklets on discipline.

## SECTION B - CONFLICT OF INTEREST

### EMPLOYMENT OF SPOUSES AND DEPENDANTS

In principle there are no unusual restrictions preventing spouses or dependants of post personnel from accepting employment, but the nature of the government's responsibilities imposes caution from time to time.



During assignments in Canada the most frequently encountered consideration is the requirement to avoid possible conflict of interest situations between the responsibilities of the employee and those of the spouse. When a spouse or dependant is contemplating employment, careful attention should be paid to this possibility, and a few illustrations of such situations might be useful. It could, for example, be inappropriate for the spouse of a departmental employee responsible for contracts or purchase agreements to accept employment by which either of them could obtain direct benefits. Further, an employee whose responsibilities encompass awarding grants in the cultural or information fields might encounter a conflict of interest situation if his/her child's position involved seeking such grants.

The employment of dependants or relatives in the Department introduces a further consideration. Although there are no barriers to any family members entering an open competition for departmental employment, it is important to ensure that employees do not utilize their position or seniority to exert any influence on the outcome of such competitions or on the selection of summer students, contract personnel or casual employees.

Abroad somewhat more complex considerations may apply when a spouse or dependant of Canada-based personnel seeks employment in the country to which they are posted. The effect employment would have on diplomatic immunities and privileges accorded to spouses or dependants is, of course, relevant. Canada has concluded a number of arrangements to facilitate employment of spouses abroad. Such arrangements provide for certain conditions including waiving of immunity, payment of local income tax and social security contributions related to that employment. In countries where no such arrangement exists the Head of Post should be apprised of the situation well in advance to consider all the implications (legal, security, conflict of

interest). If necessary, the request should be addressed to Headquarters, through the Head of Post.

Particular care should be exercised when the dependant's prospective employment is at the Canadian mission itself or at the mission of a third country. Risks of conflicts of interest as outlined above are increased, and such employment should always be reported to Headquarters through the Head of Post.

#### CONCURRENT EMPLOYMENT

Article 57(1) of the Vienna Convention on Consular Relations and Article 42 of the Vienna Convention on Diplomatic Relations prohibit consular officers and diplomatic agents respectively from engaging for personal profit in "any professional or commercial activity".

Government personnel serving abroad who are not designated as either consular officers or diplomatic agents, but who contemplate seeking concurrent employment, should be guided by the following.

Concurrent employment in either a self-employed or employer capacity is occasionally taken by members of the Department for a variety of reasons. The right to do so is embodied in most collective agreements which point out that employees shall not be restricted in engaging in concurrent employment outside office hours except in those areas where "the Employer" specifies that there could be or appear to be a conflict of interest. In this context, it might also be noted that concurrent employment within the public service is not excluded, but is permissible only with the express authorization of the Deputy Head.

Given the relative freedom to accept a second job there are, nevertheless, a number of areas of concurrent employment which have been identified for all public servants as representing a conflict of interest with their official duties and functions. In essence these areas are as follows:

- (a) where dual employment in the public service could constitute a conflict of interest between the two positions;
- (b) where outside employment might bring the public service into disrepute;
- (c) where the outside employment would entail the use of confidential or non-public information acquired in the course of an employee's official duties; lead to the undesirable or unwarranted exploitation of his colleagues and contacts in his regular employment; or where it would enable the employee improperly to influence legislation or government policy;
- (d) where the outside employment makes use of any of the property or facilities of the Canadian Government without due authorization;
- (e) where the outside employment would require partisan political activity other than that envisaged in Section 32 of the Public Service Employment Act. (See "Political Activity").

In examining current or prospective outside employment, employees should examine the implications in the light of the possible conflict of interest situations outlined above. Should there be any doubt as to whether a conflict of interest exists or might exist, employees should seek the guidance and concurrence of Headquarters prior to making any commitment.

### GRANTS AND CONTRIBUTIONS

By virtue of their duties and functions, employees may be called upon to make recommendations or offer advice concerning the type and size of grants and contributions that may be made from public funds to national, international and other organizations and/or to individuals.

In such instances, those concerned should be objective and avoid being influenced in their recommendations or advice because of a friendship, an association or a family tie with officials of the organizations seeking grants or contributions from the Canadian Government. Any employee who may encounter a "conflict of interest situation" in this respect, should discuss the problem with his or her Head of Post.

### CONTRACTS AND PROCUREMENT

Employees whose duties and functions include contractual and purchasing responsibilities should avoid embarrassment to themselves and to their Department and the possible loss or abuse of public funds by observing a few simple rules:

- (i) all contract or purchase agreements that could result in a conflict of interest (friendship, business association or family ties with a contractor or members of his family) should be avoided unless specifically authorized.
- (ii) no employee or member of his family should benefit directly or indirectly from any contract awarded to a firm or to an individual; gifts in kind or cash commissions should be courteously refused.

ACCEPTANCE OF GIFTS AND OFFERS OF  
REWARD

It is of vital importance that Canadian public servants not only have, but be seen to have, no connections or obligations that might influence the objective performance of their duty. Accordingly, no employee may accept money, gifts, goods, presentations, or any other form of reward for services provided or to be provided by virtue of his official position. This restriction does not, however, preclude the acceptance of small personal gifts which may be a normal expression of courtesy or hospitality and are not such as to bring suspicion upon the employee's objectivity. It is recognized that while abroad, local customs may dictate the occasional exchange of gifts of more than nominal value. Where there is no opportunity to dissuade the donors or return such gifts, the Office of the Chief of Protocol at Headquarters should be consulted regarding their disposition.

Some employees or their dependants may be offered the opportunity of free or shared transportation and/or expenses as part of inaugural flights, promotions, or even for official functions if the employee is to be the guest of some other agency. Since the event for which the employee is being offered free or shared transportation or expenses is often in the line of official or representational duties, it may be difficult to distinguish a program-related requirement from what might otherwise be viewed as a personal gift or offer of reward. Treasury Board has taken the view that the acceptance of free or shared transportation can offend against the accepted standards of behaviour in the public service, and in certain circumstances might even constitute a criminal offence (cf. c.110 of the Criminal Code). Heads of Post, before accepting or authorizing acceptance of such invitations which are not local and clearly program-related, should refer the matter to Headquarters for consideration

and advice. For the purpose of this paragraph, free or shared transportation includes the pre-arranged offer to individual employees and their dependants of free upgrading of travel class or the accordance of special privileges as a consequence of an employee's position or responsibilities.

### DISCLOSURE OF POTENTIAL CONFLICTS OF INTEREST

As an addendum to its Circular Document 1973-183 of December 31, 1973, the Treasury Board issued guidelines concerning conflict of interest situations. They noted that given the special nature of employment in the public service, "there is an obligation not simply to obey the law but to act in a manner so scrupulous that it will bear the closest public scrutiny". Furthermore, no conflict should exist or appear to exist between the private interests of public servants and their official duties. Singled out for particular attention was the question of public servants' business, commercial and financial holdings which might be or could be construed to be in conflict with their responsibilities and functions. To avoid such a possibility, the Treasury Board enjoined departments to seek disclosures from their employees under procedures to be developed by each department.

During the first half of 1974 steps were therefore established whereby all employees were to declare whether, in their view, they might have business, commercial or financial holdings which could be deemed to be in actual or potential conflict with their current responsibilities. Further, arrangements were made to obtain nil declarations or disclosures on initial entry into the Department and to remind employees, in connection with a posting or reassignment, of their obligations under the conflict of interest guidelines. Equally, whenever any possibility arises of an actual or potential conflict between an employee's financial and commercial or

business holdings and his current responsibilities, it is the responsibility of the employee concerned to submit a disclosure.

An employee's declaration should be based on one of the following models:

- (a) On the basis of my reading of the Code of Conduct, to the best of my knowledge I have no business, commercial or financial holdings or other connections that are or might be interpreted as being in actual or potential conflict with my current duties and functions; or
- (b) On the basis of my reading of the Code of Conduct, I am attaching a statement of my business, commercial or financial holdings or other connections that might be or could be interpreted as being in actual or potential conflict with my current duties and functions. On request I am prepared to take the necessary steps to eliminate any conflict that may be deemed to exist.

For guidance in determining whether or not a possible conflict exists, employees should examine the Treasury Board guidelines, which are attached as Annex A. Specific examples that prompt consideration of the possibility of a conflict of interest would include those in which an employee:

- (a) has a significant interest in or connection (including membership or office) with a company or non-governmental organization in Canada or abroad that:
  - (i) does business with a department or agency of the Canadian Government, or
  - (ii) has or may receive a grant or other assistance as a result of a government program;

- (iii) advocates or adopts positions or platforms critical or opposed to Canadian public interest or the policies of the Canadian Government;
- (b) becomes a director of a Canadian or foreign company;
- (c) uses inside information not available to the general public to obtain personal gain or to benefit relatives or friends;
- (d) allows one's official status or title to be used in any private business transaction or in investments for business purposes.

The above examples are not intended to be all inclusive but merely indicative of situations where a conflict of interest could or might appear to exist. In this connection employees should keep in mind the prohibitions of Article 57(1) of the Vienna Convention on Consular Relations and Article 42 of the Vienna Convention on Diplomatic Relations against involvement for personal profit by consular officers and diplomatic agents respectively in "any professional or commercial activity in the receiving state".

As part of their disclosure, employees should provide their own views as to the extent and nature of any possible conflict and suggest appropriate remedial action. In this regard, employees may wish to discuss possible conflicts with their Head of Post or home department. Possible remedial measures could include a change of assignment, disposal of the holdings in question, the creation of "frozen" or "blind" trusts or resignation. Any statement, whether a nil declaration or disclosure, should be signed and dated. As stated in the Treasury Board Circular "failure to disclose or follow the advice subsequent to disclosure will be considered as a breach of conduct".



Non-integrated staff will, of course, report to their home department, and the Head of Post has a responsibility for informing the Deputy Minister of each employing department of circumstances that in his opinion, may involve a breach of trust on the part of the employee of that department. Insofar as integrated staff are concerned, the Department of External Affairs will maintain special limited access files within the Bureau of Personnel and nil declarations will be included on the individual's personal file. Where there is a disclosure, the declaration will be reviewed and the Under-Secretary will reply to each employee, either to indicate that there appears to be no problem or to enter into a confidential discussion of appropriate remedial action. To facilitate the task a Conflict of Interest Advisory Committee has been established at the Deputy Under-Secretary level to advise the Under-Secretary on the disposition of cases and, if necessary, to seek expert advice. The declaration and other correspondence should, therefore, be sent to the Co-ordinator, International Appointments and Access to Information and Privacy Legislation (SCO) who also has responsibility for Code of Conduct and Conflict of Interest.

Supplementary, and more stringent, guidelines apply to officials appointed by the Governor in Council. The latter guidelines were extended in 1978 to all Heads of Post appointed by the Governor in Council. The memorandum regarding procedures to be followed is presented to all out-going Heads of Post prior to departure from Ottawa.

ANNEX A

TREASURY BOARD

P.C. 1973-4065  
18 December, 1973

HIS EXCELLENCY THE GOVERNOR IN COUNCIL, on the recommendation of the Treasury Board, is pleased hereby to approve the issue of the annexed guidelines to be observed by public servants concerning conflict of interest situations.

Certified to be a true copy  
R.G. Robertson  
Clerk of the Privy Council

GUIDELINES TO BE OBSERVED BY PUBLIC  
SERVANTS CONCERNING CONFLICT OF INTEREST  
SITUATIONS

SHORT TITLE

1. These guidelines may be cited as the Public Servants Conflict of Interest Guidelines.

GUIDELINES

2. It is by no means sufficient for a person in a position of responsibility in the public service to act within the law. There is an obligation not simply to obey the law but to act in a manner so scrupulous that it will bear the closest public scrutiny. In order that honesty and impartiality may be beyond doubt, public servants should not place themselves in a position where they are under obligation to any person who might benefit from special consideration or favour on their part or seek in any way to gain special

treatment from them. Equally, a public servant should not have a pecuniary interest that could conflict in any manner with the discharge of his official duties.

3. No conflict should exist or appear to exist between the private interests of public servants and their official duties. Upon appointment to office, public servants are expected to arrange their private affairs in a manner that will prevent conflicts of interest from arising.
4. Public servants should exercise care in the management of their private affairs so as not to benefit, or appear to benefit, from the use of information acquired during the course of their official duties, which information is not generally available to the public.
5. Public servants should not place themselves in a position where they could derive any direct or indirect benefit of interest from any government contracts over which they can influence decisions.
6. All public servants are expected to disclose to their superiors, in a manner to be notified, all business, commercial or financial interest where such interest might conceivably be construed as being in actual or potential conflict with their official duties.
7. Public servants should hold no outside office or employment that could place on them demands inconsistent with their official duties or call into question their capacity to perform those duties in an objective manner.
8. Public Servants should not accord, in the performance of their official duties, preferential treatment to relatives or friends or to organizations in which they or their relatives or friends have an interest, financial or otherwise.