

**SENATE**



**SÉNAT**

**CANADA**

**RAPPORT SUR LES POSTES DE HAUT FONCTIONNAIRE ET D'AGENT DU  
PARLEMENT CRÉÉS OU MODIFIÉS PAR LA *LOI FÉDÉRALE SUR LA  
RESPONSABILITÉ***

**Comité sénatorial permanent des finances nationales**

**TREIZIÈME RAPPORT**

*Président*

L'honorable Joseph A. Day

*Vice-président*

L'honorable Terry Stratton

MAI 2008

## TABLE DES MATIÈRES

<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>2</b>
<b>LA LOI FÉDÉRALE SUR LA RESPONSABILITÉ.....</b>	<b>2</b>
<b>HAUTS FONCTIONNAIRES OU AGENTS DU PARLEMENT .....</b>	<b>3</b>
<b>INDÉPENDANCE FINANCIÈRE .....</b>	<b>7</b>
<b>LE PROCESSUS DE MISE EN OEUVRE .....</b>	<b>10</b>
<b>LE COMMISSAIRE AUX NOMINATIONS PUBLIQUES .....</b>	<b>15</b>
<b>LE DIRECTEUR PARLEMENTAIRE DU BUDGET.....</b>	<b>16</b>
<b>L'OMBUDSMAN DE L'APPROVISIONNEMENT .....</b>	<b>19</b>
<b>SERVICE DES POURSUITES PÉNALES DU CANADA.....</b>	<b>24</b>
<b>LE COMMISSAIRE À L'INTÉGRITÉ DU SECTEUR PUBLIC .....</b>	<b>28</b>
<b>COMMISSARIAT AU LOBBYING.....</b>	<b>31</b>
<b>OBSERVATIONS ET RECOMMANDATION.....</b>	<b>32</b>
<b>RECOMMANDATION.....</b>	<b>34</b>
<b>ANNEXE I – TABLEAU DES POSTES DE HAUT FONCTIONNAIRE ET D'AGENT DU PARLEMENT.....</b>	<b>35</b>
<b>ANNEXE II LISTE DES TÉMOINS.....</b>	<b>36</b>

**RAPPORT SUR LES POSTES DE HAUT FONCTIONNAIRE ET D'AGENT DU  
PARLEMENT CRÉÉS OU MODIFIÉS PAR LA *LOI FÉDÉRALE SUR LA  
RESPONSABILITÉ***

**INTRODUCTION**

Le Comité a examiné les estimations relatives aux nouveaux postes et aux nouvelles fonctions créés ou modifiés par la *Loi fédérale sur la responsabilité*. L'examen a d'abord porté sur le Budget des dépenses de 2007-2008, puis sur celui de 2008-2009. Le travail réalisé durant l'exercice précédent a fait l'objet du rapport final du Comité sur le Budget des dépenses de 2007-2008 en mars 2008. Le Comité avait des préoccupations quant à l'avancement de la mise en œuvre de la Loi et il s'est penché en particulier sur les mesures adoptées pour assurer l'indépendance ou l'autonomie des postes par rapport au gouvernement.

Dans le cadre de son examen du Budget des dépenses, le Comité sénatorial permanent des finances nationales a analysé les dépenses projetées pour ces postes. Durant plusieurs réunions tenues entre les mois de décembre 2007 et avril 2008, le Comité a traité des plans de dépenses et des modalités prévues pour l'établissement des postes ainsi que des procédures utilisées pour le choix d'employés importants. Dès sa nomination, chacun des hauts fonctionnaires ou agents a examiné le mandat, les plans de dépenses et les difficultés liées à son nouveau poste. En ce qui concerne les postes toujours vacants, le Comité a discuté de la question avec les responsables du Conseil du Trésor (SCT) et le Bureau du Conseil privé (BCP).

***LA LOI FÉDÉRALE SUR LA RESPONSABILITÉ***

Le 11 avril 2006, le gouvernement du Canada a présenté la *Loi fédérale sur la responsabilité* (LFR) et le Plan d'action l'accompagnant dans lequel étaient énoncées la politique lui servant de fondement et d'autres mesures non législatives. La LFR a reçu la sanction royale le 12 décembre 2006.

La LFR crée ou modifie un certain nombre de postes fédéraux. Si certains d'entre eux ne sont pas considérés comme des hauts fonctionnaires ou des agents du Parlement selon une application plus stricte du concept<sup>1</sup>, ils visent tous à renforcer l'obligation de rendre compte et à accroître la transparence et la surveillance des opérations gouvernementales. Parmi ces postes, on compte :

- Le directeur parlementaire du budget (DPB)
- Le commissaire au lobbying (CL)
- L'ombudsman de l'approvisionnement
- Le commissaire aux nominations publiques
- Le commissaire à l'intégrité du secteur public (CISP)
- Le directeur des poursuites pénales (DPP)
- Le commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique

Dans la présente étude, nous n'examinons pas le poste de commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique parce que c'est une question qui concerne uniquement la Chambre des communes.

## **HAUTS FONCTIONNAIRES OU AGENTS DU PARLEMENT**

Il est important de comprendre quels sont parmi ces nouveaux postes ceux de hauts fonctionnaires du Parlement et ceux d'agents du Parlement. Comme le Comité l'a fait ressortir dans un rapport précédent<sup>2</sup> :

---

<sup>1</sup> L'expression « hauts fonctionnaires du Parlement » est utilisée librement dans différents contextes pour désigner des réalités. Traditionnellement, au gouvernement du Canada, le terme « hauts fonctionnaires du Parlement » désigne des postes de responsabilité indépendants créés pour aider le Parlement à tenir les ministres et la bureaucratie responsables de leurs actions et pour protéger les diverses catégories de droits des Canadiens ou encore pour exécuter certaines fonctions indépendantes du pouvoir exécutif. Les titulaires de ces postes relèvent du Parlement plutôt que du gouvernement fédéral ou d'un ministre en particulier et leur nomination (congédiement) concerne le Parlement d'une certaine façon.

<sup>2</sup> Douzième rapport du Comité sénatorial permanent des finances nationales, mai 2005, Troisième rapport intérimaire sur le Budget principal des dépenses 2005-2006—Hauts fonctionnaires du Parlement.

« Le titre de ‘ haut fonctionnaire du Parlement ’ n’est défini dans aucune loi ni dans aucune publication du Parlement. Différents universitaires et comités parlementaires ont, à un moment ou à un autre, associé ce poste à celui des présidents des deux chambres du Parlement, des greffiers, du bibliothécaire parlementaire et des autres organisations en lien avec le Parlement. Il existe d’autres postes ou organismes qui relèvent du Parlement sans pour autant poursuivre leurs activités dans l’enceinte du Parlement. Ce groupe comprend six à huit organismes relativement indépendants du gouvernement et au service du Parlement et de la protection de la population. »

Dans une étude sur les hauts fonctionnaires du Parlement, Paul Thomas a examiné le travail réalisé dans le passé par plusieurs comités de la Chambre des communes et dressé une « liste d’exemples précis de hauts fonctionnaires du Parlement »<sup>3</sup>. Selon M. Thomas, ces hauts fonctionnaires sont :

- Le vérificateur général,
- Le commissaire à la fonction publique,
- Le directeur général des élections,
- Le commissaire aux langues officielles,
- Les commissaires de la Commission canadienne des droits de la personne,
- Le commissaire à l’information,
- Le commissaire à la protection de la vie privée, et
- le conseiller en éthique.

D’après M. Thomas, la majorité de ces postes ont été créés par le Parlement au cours des trente dernières années pour plusieurs raisons, dont les suivantes :

1. On voulait obliger le gouvernement à rendre des comptes dans différents secteurs;
2. On craignait que les ministères et les hauts fonctionnaires n’abusent des pouvoirs qui leur étaient conférés;
3. On voulait réduire l’esprit de parti et la publicité entourant certaines catégories de plaintes déposées par les citoyens.

---

<sup>3</sup> P.G. Thomas, automne 2003, The Past, Present and Future of Officers of Parliament, Canadian Public Administration, Vol. 46, N° 3, p. 294.

Il a également souligné plusieurs des préoccupations qu'avait suscitées la création de ces postes. On souhaitait, par exemple, préserver l'indépendance de ces hauts fonctionnaires face au gouvernement. On voulait également qu'ils jouissent d'un certain degré de liberté de fonctionnement vis-à-vis du Parlement et de ses membres. M. Thomas a cerné cinq caractéristiques structurales qui, selon lui, déterminent le rapport entre l'indépendance et l'obligation de rendre compte des organismes<sup>4</sup> :

- a) La nature du mandat de l'organisme, sa définition initiale et ses modifications périodiques;
- b) Les dispositions relatives aux nominations, à la durée des fonctions et à la révocation des dirigeants de l'organisme;
- c) Le processus d'élaboration des budgets et d'embauche du personnel de l'organisme;
- d) Le fait que l'organisme soit libre de préciser ses sujets d'étude et qu'il puisse contraindre à la production de renseignements;
- e) L'obligation de rendre des comptes et le suivi du rendement de l'organisme, le cas échéant.

Le rôle et la fonction des titulaires de ces charges ne doivent pas être confondus avec ceux d'autres postes comme celui du greffier de l'une ou de l'autre chambre, du sergent d'armes, du légiste et conseiller parlementaire ou du bibliothécaire parlementaire. Ces derniers aident le Parlement à régler des questions d'ordre procédural et administratif, tandis que les hauts fonctionnaires du Parlement appuient le Parlement dans ses fonctions de reddition de comptes, d'examen et dans l'exécution de diverses tâches<sup>5</sup>. S'il n'y a pas de définition officielle de ces fonctions dont les titulaires aident le Parlement, il reste que le Bureau du Conseil privé a, en pratique, commencé à faire la distinction entre les

---

<sup>4</sup> Pour un autre point de vue sur le rôle et le mandat des hauts fonctionnaires habituels du Parlement, se reporter à Jeffrey Graham Bell, « Les agents du Parlement: un nouveau pouvoir? », *Revue parlementaire canadienne*, Vol. 29, n° 1, 2006.

<sup>5</sup> Hurtubise-Loranger, Élise et James R. Robertson, 2007, *Nomination des hauts fonctionnaires du Parlement*, TIPS-24F, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

« agents du Parlement » et les « hauts fonctionnaires du Parlement ». La distinction repose sur la question de savoir si le poste relève directement du Parlement ou s'il relève indirectement d'un autre poste, d'un organisme gouvernemental ou d'un ministre fédéral. Cette dernière définition est centrée sur l'indépendance des postes par rapport au gouvernement. Si on tient compte de cette distinction, la *Loi fédérale sur la responsabilité* a créé trois nouveaux hauts fonctionnaires du Parlement (le commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique, le commissaire au lobbying et le commissaire à l'intégrité du secteur public), les quatre autres étant considérés comme des agents du Parlement. Les agents du Parlement conservent un certain degré d'autonomie, mais ils relèvent tous d'un autre organe (le DPB, du bibliothécaire parlementaire) ou d'un autre poste (l'ombudsman de l'approvisionnement, du ministre des TPSGC).

Il semblerait, selon la convention au Secrétariat du Conseil du Trésor, que tout poste découlant de la *Loi sur le Parlement du Canada* est considéré comme un poste de haut fonctionnaire du Parlement. Ce sont des postes dont les budgets sont inclus dans les crédits de la Chambre des communes, du Sénat ou de la Bibliothèque du Parlement. C'est le cas notamment des postes suivants :

- greffier du Sénat;
- greffier de la Chambre des communes;
- conseiller sénatorial en éthique;
- commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique de la Chambre des communes;
- bibliothécaire parlementaire;
- bibliothécaire parlementaire associé.

Les postes de directeur parlementaire du budget et de poète officiel du Parlement sont tous les deux mentionnés dans la Loi. Ils y sont définis comme étant des postes de hauts fonctionnaires de la Bibliothèque du Parlement.

Tous les autres mandataires, commissaires, etc., sont, par définition, des agents du Parlement.

## **INDÉPENDANCE FINANCIÈRE**

Au printemps 2005, plusieurs sources, notamment le rapport du Comité sur les hauts fonctionnaires du Parlement, ont exprimé de sérieuses préoccupations au sujet des modalités d'établissement des niveaux des budgets de ces organisations. Les détracteurs ont relevé l'existence d'un conflit d'intérêts réel ou apparent dans le processus actuel et soutenu que le Parlement devrait jouer un plus grand rôle dans les décisions sur les ressources à accorder aux hauts fonctionnaires et aux agents du Parlement. L'indépendance par rapport au gouvernement dont ont besoin ces organisations pour bien servir le Parlement risque en effet d'être compromise, si c'est le Conseil du Trésor (c'est-à-dire le gouvernement) qui prend les décisions concernant les demandes budgétaires des hauts fonctionnaires et des agents du Parlement, et qui établit les politiques administratives.

C'est pourquoi, à la demande du Président du Conseil du Trésor, un accord-cadre a été négocié et approuvé à l'automne 2005 en vue de lancer un projet pilote visant la mise à l'essai d'un nouveau modèle de financement et de surveillance pour les hauts fonctionnaires du Parlement. Le Groupe consultatif de la Chambre des communes sur le financement des hauts fonctionnaires du Parlement a alors été créé, à titre de projet pilote d'une durée de deux ans. Ce Groupe est composé de 13 députés, dont le Président, et tous les partis politiques y sont représentés.

L'actuel processus d'examen des prévisions budgétaires par les comités de la Chambre des communes ne peut être d'aucune utilité lorsque les hauts fonctionnaires du Parlement ont besoin de ressources supplémentaires pour s'acquitter de leur mandat. Le principe de la recommandation royale limite en effet le rôle du Parlement à l'approbation, à la réduction ou au rejet des budgets, ce qui signifie que c'est au Conseil du Trésor plutôt qu'au Parlement qu'il revient



de fixer le plafond des dépenses des hauts fonctionnaires du Parlement et de déterminer les sommes à inclure dans les budgets.

En conséquence, le Groupe est un mécanisme informel, qui fonctionne strictement à titre consultatif. Son rôle consiste à étudier les demandes de crédits supplémentaires des hauts fonctionnaires du Parlement, avant qu'elles ne soient examinées par le Conseil du Trésor, ainsi qu'à étudier les questions liées au rôle de surveillance de celui-ci. Il peut donc faire des recommandations au Conseil du Trésor sur les demandes de crédits, de même que sur d'autres questions, comme l'application de ses politiques. Bien que le Conseil du Trésor ne soit pas tenu d'adopter les recommandations du Groupe, il est normal de s'attendre à ce qu'il le fasse, étant donné le rôle que le gouvernement a joué dans sa création, et l'expérience jusqu'ici confirme que c'est effectivement ce qui se passe la plupart du temps.

Avant la création du Groupe, les hauts fonctionnaires et les agents du Parlement devaient, à l'instar des ministères, des agences et des autres organismes gouvernementaux, décider selon la nature de leurs besoins en fonds supplémentaires et le moment où ces besoins se manifestaient, s'ils devaient inscrire leur demande de crédits dans le Budget principal des dépenses ou dans le Budget supplémentaire.

Les organisations exposent leurs demandes de fonds supplémentaires dans des présentations au Conseil du Trésor, qui détermine les montants à inscrire dans les budgets. Les hauts fonctionnaires du Parlement discutent normalement de leurs besoins avec des représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) aux stades préparatoires de leurs présentations officielles, pour s'assurer qu'elles seront conformes aux normes et aux attentes du SCT. Dans ce contexte, il faut trouver une source de financement pour les nouvelles dépenses, soit le budget, le cadre financier ou une réaffectation interne, par exemple.

Les représentants du SCT préparent à l'intention du Conseil du Trésor une évaluation de la présentation, c'est-à-dire un précis qui la résume, avec une analyse. Le Conseil du Trésor fonde sa décision sur cette analyse. La création du Groupe signifie que les décisions du Conseil du Trésor sur les demandes de fonds ou autres des hauts fonctionnaires ou des agents désignés du Parlement seront désormais tranchées sur la foi des recommandations de parlementaires (le Groupe) qui tiendront leurs renseignements du SCT et s'appuieront aussi sur les avis reçus du SCT de la façon habituelle. Par conséquent, les rôles officiels du Parlement et du Conseil du Trésor dans le processus d'attribution des crédits demeureront inchangés.

Le mandat du Groupe s'étendait aux cinq hauts fonctionnaires du Parlement en poste au moment de sa création :

- le commissaire à l'information
- la vérificatrice générale
- le directeur général des élections
- le commissaire aux langues officielles
- le commissaire à la protection de la vie privée

En pratique, le Groupe a généralement tenu compte des conseils et des recommandations du Secrétariat du Conseil du Trésor dans les notes adressées au Conseil du Trésor. Le projet pilote fait actuellement l'objet d'une évaluation et une décision sera prise quant à sa poursuite ou même à son élargissement.

Certes, le Comité des finances nationales porte souvent attention à nombre d'activités des organismes dont le budget fait l'objet d'un examen, mais son intérêt premier concerne leurs dépenses planifiées. Toutefois, dans le cas des nouveaux postes créés par la LFR, le Comité a élargi son examen pour qu'il englobe plusieurs questions soulevées ci-dessus.

## LE PROCESSUS DE MISE EN OEUVRE

Comme il a déjà été dit dans le rapport final du Comité sur le Budget principal des dépenses de 2007-2008<sup>6</sup>, le Comité a commencé à examiner les crédits demandés pour soutenir les activités des divers postes créés par suite de la mise en œuvre de la *Loi fédérale sur la responsabilité* et des lois connexes. Le Comité a tenu deux réunions sur cette question durant son examen du Budget des dépenses de 2007-2008.

Le 11 décembre 2007, le Comité a entendu le témoignage de Joe Wild, directeur exécutif, Politique stratégique, Priorités et planification ministérielles, Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT), et celui de Marc O'Sullivan, secrétaire adjoint au Cabinet par intérim, Personnel supérieur et projets spéciaux, Bureau du Conseil privé (BCP), au sujet de divers aspects de la mise en œuvre de la *Loi fédérale sur la responsabilité* (LFR) et plus précisément des postes et bureaux créés ou modifiés par cette loi.

M. Wild a donné un aperçu des progrès accomplis dans la mise en œuvre de la *Loi*. À ce jour, dix décrets du conseil ont fait entrer en vigueur tous les éléments de la *Loi fédérale sur la responsabilité* sauf deux. Dans les deux cas, les règlements nécessaires étaient en voie d'élaboration. Au cours des 12 mois qui ont suivi la promulgation, le gouvernement a également :

- pris trois règlements, six autres étant à divers stades de leur élaboration;
- reçu les résultats de quatre examens majeurs des politiques du gouvernement et de leur application;
- créé ou révisé cinq instruments de politique ou guides, plusieurs autres étant à l'étude;
- fait sept nominations du gouverneur en conseil, établi deux nouvelles instances de surveillance et ratifié un traité international majeur.

---

<sup>6</sup> Comité sénatorial permanent des finances nationales, 2008, Rapport final sur le Budget principal des dépenses de 2007-2008, Dixième rapport, mars 2008.

M. Wild a dit que la *Loi fédérale sur la responsabilité* et le Plan d'action renfermaient treize thèmes et a décrit les progrès réalisés à l'égard de chacun d'eux.

D'abord, il a dit que les mesures visant à réformer le financement des partis politiques avaient été pleinement mises en œuvre. Les modifications législatives pertinentes sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2007 et ces mesures sont maintenant administrées par le directeur général des élections.

Ensuite, il a ajouté que l'interdiction des donations secrètes à des candidats politiques avait été mise en œuvre, les dernières modifications législatives étant entrées en vigueur le 9 juillet 2007. Ce sont le directeur général des élections et la commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique qui se chargent maintenant de l'application de cette interdiction.

En troisième lieu, M. Wild a déclaré que les mesures visant à renforcer le rôle du commissaire à l'éthique avaient été pleinement mises en œuvre, la nouvelle *Loi sur conflits d'intérêts* étant entrée en vigueur le 9 juillet 2007.

Il a précisé, en outre, que le gouvernement, aux termes du Plan d'action, s'était engagé, le 29 mars 2007, à publier un guide révisé à l'intention des ministres qui renferme des Lignes directrices en matière d'éthique et d'activités politiques pour les ministres et les personnes nommées par le gouverneur en conseil. Ces principes et ces lignes directrices font partie des conditions de la nomination à ces postes.

Quatrièmement, il a dit que la disposition visant la création du poste de directeur parlementaire du budget pour assurer la transparence du processus budgétaire était entrée en vigueur au moment de la sanction royale. (Après la comparution de M. Wild, le gouvernement a annoncé la nomination de M. Kevin Page au poste de directeur parlementaire du budget.)

Cinquièmement, il a dit qu'étaient entrées en vigueur toutes les modifications législatives permettant aux parlementaires d'avoir plus d'influence sur la nomination des mandataires

du Parlement, de réviser le processus de nomination des directeurs du scrutin en vertu de la *Loi électorale du Canada*, de voir à la création d'une commission des nominations publiques et d'éliminer le droit à une nomination prioritaire au sein de la fonction publique pour le personnel d'un cabinet de ministre.

Sixièmement, il a dit qu'avaient été mises en œuvre la plupart des mesures d'assainissement du secteur des recherches sur l'opinion publique et la publicité au gouvernement.

Il a dit au Comité que des modifications législatives et politiques avaient été apportées pour exiger un rapport par écrit dans les marchés de sondage d'opinion publique, qu'un règlement sur les marchés de recherche sur l'opinion publique était entré en vigueur le 7 juin 2007 afin de prescrire la forme et le contenu des marchés et des rapports et d'exiger que des rapports soient fournis à Bibliothèque et Archives Canada, et que tous les ministères et organismes avaient reçu des instructions afin d'effectuer des vérifications fondées sur le risque pour leurs activités et leurs processus de publicité et de recherche sur l'opinion publique.

Il a de plus informé le Comité qu'un conseiller indépendant avait été nommé par le ministre de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada pour effectuer un examen de la recherche sur l'opinion publique. Il a dit qu'un rapport avait été présenté au ministre des Travaux publics et que le gouvernement était en train de préparer sa réponse.

Septièmement, en ce qui concerne la protection des dénonciateurs, M. Wild a informé le Comité que les dispositions de la *Loi sur la protection des fonctionnaires dénonciateurs d'actes répréhensibles* étaient entrées en vigueur le 15 avril 2007.

Huitièmement, M. Wild a informé le Comité que toutes les modifications proposées à la *Loi sur l'accès à l'information* étaient entrées en vigueur. Ainsi, la *Loi sur l'accès à l'information* s'applique maintenant aux agents du Parlement, aux cinq fondations

instaurées en vertu d'une loi fédérale, aux sept autres sociétés d'État mères et à toutes les filiales des sociétés d'État.

Neuvièmement, M. Wild a informé le Comité que les modifications visant à renforcer le pouvoir du vérificateur général avaient été mises en œuvre et que l'on rédigeait actuellement des dispositions réglementaires pour soutenir le vérificateur général lorsqu'il fait enquête sur l'utilisation des fonds provenant des ententes de financement fédéral.

Dixièmement, M. Wild a informé le Comité qu'avaient été mises en œuvre les dispositions visant le renforcement de la vérification et de la responsabilisation au sein des ministères. Les administrateurs généraux ont été désignés comme administrateurs des comptes aux termes de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, des modifications législatives ont été apportées aux structures de gouvernance des sociétés d'État et une nouvelle infraction a été créée pour les fraudes mettant en cause des fonds publics.

Onzièmement, M. Wild a informé le Comité que les dispositions relatives à la création du poste de directeur des poursuites publiques étaient entrées en vigueur à la date de la sanction royale.

Le douzième thème concernait la ratification de la Convention des Nations Unies contre la corruption. M. Wild a informé le Comité que le Canada avait ratifié la Convention le 2 octobre 2007.

Le thème treize portait sur l'assainissement de la passation des marchés du gouvernement. M. Wild a informé le Comité que plusieurs éléments de ce thème avaient été mis en œuvre, notamment l'intégration d'une déclaration de principe générale sur la passation des marchés dans la *Loi sur la gestion des finances publiques* et l'adoption, le 19 septembre 2007, d'un nouveau Code de conduite en matière d'approvisionnement.

M. Wild a dit que deux importantes mesures n'avaient pas encore été mises en œuvre : la première concernait les dispositions législatives créant le poste d'ombudsman de l'approvisionnement, où se poursuit le travail de rédaction des règlements voulus.

L'autre concernait la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, où se poursuivait également le travail de rédaction des règlements voulus.

Pour sa part, M. O'Sullivan a présenté au Comité une rapide mise à jour sur un certain nombre de nominations du gouverneur en conseil à des postes créés par la *Loi fédérale sur la responsabilité*. Plus particulièrement :

- La commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique, Mary Dawson, a été nommée le 9 juillet 2007;
- La commissaire à l'intégrité du secteur public, Christiane Ouimet, a été nommée le 12 juin 2007;
- Le 10 septembre 2007, le gouvernement a nommé l'ombudsman de l'approvisionnement désigné, Shahid Minto.

M. O'Sullivan a ajouté que les processus de sélection étaient en marche pour le directeur des poursuites pénales et le directeur parlementaire du budget. Quant à la désignation d'un commissaire au lobbying, M. O'Sullivan a précisé qu'elle serait faite une fois que le processus réglementaire aura été complété et que la loi aura été mise en œuvre.

Afin d'examiner plus à fond le processus d'établissement de ces nouveaux postes, le Comité a entendu des témoignages supplémentaires au début du printemps 2008. Ces témoignages sont examinés ci-dessous.

## LE COMMISSAIRE AUX NOMINATIONS PUBLIQUES

La *Loi fédérale sur la responsabilité* dispose que le gouvernement peut constituer la Commission, chargée de surveiller les processus de sélection des candidats à des nominations du gouverneur en conseil aux conseils, commissions, sociétés d'État et autres organismes et en faire rapport. Le Secrétariat de la Commission des nominations publiques a été mis sur pied par décret du conseil le 21 avril 2006, avant l'adoption et l'entrée en vigueur de la *Loi fédérale sur la responsabilité*. Toutefois, le 16 mai 2006, le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires a rejeté la nomination de M. Morgan au poste de président. Le gouvernement n'a pas doté le poste depuis que la Loi a été promulguée. Le Secrétariat prévoit des dépenses d'environ 1,07 million de dollars pour 2008-2009 et au-delà, mais il ne peut pas exécuter le mandat de la Commission en l'absence d'un commissaire. Actuellement, le Secrétariat a deux employés à temps plein bien que le Budget principal des dépenses prévoie jusqu'à 4 ETP.

Les nominations à des postes qui auraient pu relever du mandat de la Commission des nominations publiques continuent d'être traitées par le Conseil privé suivant la procédure habituelle.

Naturellement, le Comité est déçu que ce poste demeure vacant. Il espère sincèrement que le gouvernement va finaliser la mise en œuvre de cet important élément de la *Loi fédérale sur la responsabilité* en nommant commissaire aux nominations publiques. Le Comité estime que ce poste fait partie des mesures importantes pour rendre les opérations gouvernementales plus transparentes. Le Comité craint en outre que l'administration d'un Secrétariat en l'absence d'un commissaire ne constitue un gaspillage de l'argent du contribuable.



## LE DIRECTEUR PARLEMENTAIRE DU BUDGET<sup>7</sup>

La LFR crée le poste de directeur parlementaire du budget (DPB) au sein de la Bibliothèque du Parlement. Le gouvernement a créé ce poste pour accroître la transparence dans le cadre de planification budgétaire gouvernemental et permettre au Parlement de tenir davantage le gouvernement responsable de ses actes. Le DPB a pour mandat de fournir aux deux chambres et à certains comités parlementaires des analyses objectives des prévisions budgétaires du gouvernement et d'évaluer le coût financier des projets de loi privés émanant de parlementaires et des initiatives parlementaires. Le 12 février 2008, M. William Young, bibliothécaire parlementaire, a examiné le rôle et le mandat du DPB, qui sont énoncés dans la *Loi*. Il a ensuite expliqué au Comité les mesures prises jusque-là pour créer le poste, notamment de vastes consultations dans les milieux de la fonction publique qui devront entretenir une étroite collaboration avec le DPB. Une fois rédigée la description de poste, le Bureau du Conseil privé en a établi la classification, et l'échelle salariale a été fixée en conséquence. À partir de là, on a lancé à l'échelle nationale une recherche de candidats. Il s'agissait de fournir les noms de trois candidats qui pourraient être recommandés au leader du gouvernement à la Chambre des communes, comme la *Loi* l'exige. Le DPB est ensuite désigné par le gouverneur en conseil par commission sous le grand sceau et occupe son poste pour un mandat renouvelable d'au plus cinq ans.

Même si le comité de sélection a pu trouver des candidats qu'il pouvait recommander au leader du gouvernement, aucun d'entre eux n'était prêt à accepter le poste aux niveaux de classification et de traitement prévus. M. Young a expliqué que, après avoir discuté avec des hauts fonctionnaires, anciens ou toujours en poste, il avait l'impression que la classification du poste n'était pas assez élevée et que le titulaire aurait du mal à interagir efficacement avec les administrateurs des divers ministères dont la coopération lui serait nécessaire pour pouvoir s'acquitter des fonctions de DPB. C'est pourquoi les candidats répugnaient à ce que leur nom soit présenté.

---

<sup>7</sup> Pour de plus amples informations, se reporter à la publication intitulée *Survol de la Bibliothèque du Parlement*, février 2008.

M. Young a expliqué qu'il attendait la décision du gouvernement, qui avait été saisi du problème. Le Comité s'inquiétait du retard à combler un poste qui revêt une grande importance si on veut faciliter le travail des parlementaires. Il a donc recommandé, dans son rapport final sur le Budget principal des dépenses de 2007-2008, que la classification du poste de directeur parlementaire du budget soit relevée.

Le 16 avril 2008, le directeur parlementaire du budget, M. Kevin Page, et le bibliothécaire parlementaire, M. William Young, ont comparu ensemble pour donner d'autres précisions au Comité. Durant cette réunion, M. Marc O'Sullivan, du BCP, a répondu à la recommandation du Comité en disant que la classification du poste ne pouvait pas être relevée puisque le niveau suivant serait égal à celui de bibliothécaire parlementaire et que les règles ne permettent pas qu'un poste soit classifié au même niveau que celui dont il relève, et encore moins à un niveau supérieur à ce dernier. Le BCP a alors décidé de ne pas modifier la classification, mais d'offrir un traitement plus élevé à M. Page. Le BCP réévaluera la situation dans l'année à venir. Le Comité reviendra éventuellement sur la question.

M. Page a été désigné directeur parlementaire du budget le 25 mars 2008 pour un mandat de cinq ans. Fonctionnaire de carrière, M. Page a travaillé au ministère des Finances, au Secrétariat du Conseil du Trésor et au Bureau du Conseil privé, où on lui a confié des dossiers liés aux prévisions, aux politiques et aux dépenses budgétaires.

Les sénateurs s'intéressaient à plusieurs aspects de son poste et aux nombreux défis qu'il lui faudra relever dans l'année qui vient. Ils se demandaient notamment si son organisation pourrait faire face avec efficacité aux questions liées à l'environnement et au sexisme dans la politique économique, aux répercussions régionales des politiques et programmes gouvernementaux ainsi qu'à la hausse prévue de la demande pour ses services de la part des parlementaires et aux autres préjugés susceptibles de survenir dans l'exercice de ses fonctions. À propos de préjugés, M. Page a expliqué qu'il lui importait que les membres du Comité des finances nationales et les autres parlementaires soient à

l'aise avec lui comme DPB. « Il faut, a-t-il déclaré, que la confiance s'accompagne d'avis et conseils professionnels, impartiaux et compétents pour que je sois un serviteur efficace du Parlement. » À cet égard, il a noté qu'en tant que DPB, il préservera la tradition de la Bibliothèque du Parlement consistant à fournir des avis indépendants et non partisans.

En ce qui a trait aux problèmes liés à l'environnement, à l'égalité des sexes et aux études sur l'impact économique régional, le DPB entend se donner les moyens de faire face aux questions économiques émergentes, mais n'a pas précisé comment. Il compte utiliser toutes les ressources à sa disposition le plus efficacement possible, mais il reconnaît qu'il faudra à son bureau un certain temps avant d'être pleinement opérationnel. Entre-temps, il veut tirer parti des ressources disponibles à la Bibliothèque et dans les ministères et organismes fédéraux au moyen de demandes de renseignement et par l'entremise d'intervenants externes désireux de servir les Canadiens. Il compte collaborer avec le ministère des Finances et les prévisionnistes du secteur privé pour s'assurer que les parlementaires comprennent et examinent de manière satisfaisante les perspectives économiques et financières et les risques y afférents ainsi que les incidences de la planification financière et des choix budgétaires.

Enfin, à propos de la hausse de la demande pour ses services, M. Page a reconnu que sa capacité de fournir ses services en temps utile risquait effectivement d'être mise à mal. Il a déclaré espérer que les parlementaires et en particulier les comités qu'il est chargé d'aider pourront lui fournir des orientations à ce sujet.

Les prévisions budgétaires du DPB s'élevaient à 250 000 \$ dans le Budget supplémentaire des dépenses (B) de 2006-2007. Dans sa requête relative au Budget principal des dépenses de 2008-2009, la Bibliothèque a demandé 1,9 million de dollars pour 2008-2009 et calcule qu'il en faudra 2,8 millions en 2009-2010 pour la mise en œuvre des fonctions du DPB.

Le DPB n'est pas tenu par la loi de faire rapport à l'une ou l'autre chambre du Parlement. Cependant, la Bibliothèque du Parlement, qui relève des Présidents du Sénat et de la Chambre des communes, dépose un rapport annuel au Parlement, lequel pourrait inclure un rapport du DPB. Lors de sa comparution devant le Comité, le DPB a déclaré prévoir que son bureau produira un certain nombre de publications régulières qui pourraient former la base d'un dialogue permanent entre lui et les comités parlementaires qu'il est chargé d'aider.

### **L'OMBUDSMAN DE L'APPROVISIONNEMENT<sup>8</sup>**

L'ombudsman de l'approvisionnement est nommé par le gouverneur en conseil pour un mandat d'au plus cinq ans. Il doit présenter un rapport annuel sur ses activités et ses constatations au ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux (TPSGC), qui le déposera à la Chambre et au Sénat. M. Shahid Minto a été nommé en septembre 2007 au poste d'ombudsman de l'approvisionnement désigné, après un concours lancé à l'échelle nationale. Le poste est « désigné » parce que le règlement qui décrit l'ensemble des devoirs et fonctions de l'ombudsman n'a pas encore été publié, ce qui devrait se faire vers la fin du printemps 2008. Dans l'intervalle, M. Minto n'est pas habilité, par la loi ou autrement, à s'acquitter de sa charge. Sa tâche consiste pour le moment à définir le mandat de l'ombudsman de l'approvisionnement et à organiser son bureau. Quand il a créé le poste d'ombudsman de l'approvisionnement, le gouvernement avait l'intention d'adopter un code de conduite destiné aux fonctionnaires et aux fournisseurs, et d'inscrire dans les contrats des dispositions relatives à l'intégrité. L'ombudsman de l'approvisionnement devrait disposer d'un budget annuel d'environ 5 millions de dollars.

La création de ce poste et d'autres mesures proposées dans le Plan d'action visent à veiller à ce que le processus d'approvisionnement soit libre d'ingérence politique et à ce qu'il y ait un processus clair pour régler les plaintes présentées par des fournisseurs éventuels.

---

<sup>8</sup> Pour en savoir plus, voir <http://news.gc.ca/web/view/fr/index.jsp?articleid=350369>.

Lors de l'audience que le Comité a tenue le 12 février, M. Minto a expliqué que la *Loi fédérale sur la responsabilité* prévoit la nomination d'un ombudsman de l'approvisionnement qui exercera ses fonctions indépendamment des ministères, en vue de promouvoir l'équité, l'ouverture et la transparence des processus d'approvisionnement fédéraux. Le mandat du Bureau, qui dépendra en fin de compte de la version définitive du règlement, comporte quatre volets :

1. effectuer des examens des pratiques en matière d'approvisionnement des ministères et organismes et élaborer des recommandations détaillées visant à améliorer l'équité, l'ouverture et la transparence des marchés publics;
2. répondre aux plaintes des fournisseurs concernant l'attribution et l'administration des marchés. En ce qui concerne les plaintes ayant trait à l'attribution des marchés, le mandat est limité aux marchés d'une valeur maximale de 25 000 \$ pour des biens et de 100 000 \$ pour des services. En outre, le Bureau peut traiter les plaintes portant sur l'administration des marchés sans limite de valeur monétaire;
3. créer d'autres mécanismes de règlement des différends qui pourraient permettre au gouvernement et aux fournisseurs d'éviter des poursuites coûteuses en cas de conflits;
4. sur demande du ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux, exécuter d'autres tâches ou fonctions qui ont trait aux pratiques des ministères en matière d'approvisionnement.

M. Minto a signalé que la *Loi fédérale sur la responsabilité* ne lui donne pas le pouvoir d'examiner l'acquisition de locaux par crédit-bail, bail-achat ou simple achat. Le mandat est axé sur l'examen des acquisitions de biens et de services, notamment des marchés de construction. Il a rappelé au Comité que l'ombudsman de l'approvisionnement n'élaborera

aucune politique et qu'il incombera aux administrateurs généraux de mettre en œuvre ses recommandations.

Depuis sa nomination, l'ombudsman a fait en sorte que son bureau soit fin prêt lorsque le règlement entrera en vigueur. Il a aussi travaillé à l'élaboration des versions préliminaires de normes, de critères et de procédures ayant trait aux différents aspects de son mandat. Son personnel a élaboré le contenu du site web ainsi que des outils de communication et des programmes de rayonnement visant à faire connaître ses services et à en faciliter l'accessibilité. Il travaille en étroite collaboration avec des représentants du ministère de la Justice afin de mettre sur pied les autres mécanismes de règlement des différends. Enfin, il a revu le règlement proposé concernant l'ombudsman de l'approvisionnement, et fourni des analyses et des observations détaillées au gouvernement.

L'ombudsman a estimé important de souligner ce qu'il considère comme un point clé : « Comment pouvons-nous faire en sorte que le Bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement exerce – et soit perçu comme exerçant – ses fonctions d'une manière indépendante et neutre? » Pour répondre à cette question, il a précisé que le gouvernement a déjà adopté une série de mesures afin de garantir l'indépendance et la pérennité du bureau – comme la sélection de l'ombudsman par un concours annoncé à l'échelle nationale, une nomination faite par voie de décret et l'octroi d'un budget de démarrage et de fonctionnement raisonnable. La *Loi fédérale sur la responsabilité* n'en dispose pas moins que l'ombudsman doit remettre un rapport annuel au ministre de TPSGC.

De plus, le Bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement n'a pas été constitué en tant qu'entité distincte aux termes de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Son financement provient de crédits de TPSGC. Par conséquent, les responsabilités du sous-ministre en matière de gestion des fonds publics, de biens immobiliers et de ressources humaines, ainsi que son rôle d'agent comptable principal s'étendent au Bureau.

Lors de l'audience, M. Minto a expliqué que des discussions sont actuellement en cours dans le but de faire respecter les rôles et responsabilités propres au sous-ministre et à l'ombudsman de l'approvisionnement. Les deux parties signeront prochainement un protocole d'entente à cet égard. Pour mieux garantir l'indépendance de l'ombudsman, le Bureau utilisera ses propres ressources pour élaborer ses produits de communication et ses rapports. Il consulte actuellement le ministère de la Justice pour trouver le meilleur moyen d'obtenir des services juridiques indépendants.

Les sénateurs se sont intéressés à plusieurs aspects du mandat et du rôle de l'ombudsman de l'approvisionnement. Pour répondre à leurs questions, M. Minto a fourni des précisions et des éclaircissements. Les sénateurs étaient particulièrement préoccupés par les plafonds, jugés insuffisants, de 25 000 \$ pour les marchandises et de 100 000 \$ pour les services, dans le cas des plaintes visant l'attribution des marchés. M. Minto a expliqué que ces plafonds avaient été fixés parce que la *Loi* semble chercher à éviter que son mandat ne recoupe celui du Tribunal canadien du commerce extérieur (TCCE), lequel est chargé d'étudier les plaintes relatives à des contrats d'une valeur supérieure à ces plafonds. D'après lui, on a jugé qu'il y avait un manque à combler, puisque personne ne s'occupait des plaintes relatives à l'octroi de marchés d'une valeur inférieure au seuil du TCCE. Les sénateurs ont fait remarquer que le rôle du TCCE se situait au niveau international, non pas national. Étant donné que les entreprises canadiennes ne semblent pas avoir la possibilité de porter plainte au sujet de l'attribution de marchés d'une valeur supérieure aux plafonds existants, le Comité a recommandé dans son Rapport final sur le budget des dépenses 2007-2008 que le gouvernement relève les valeurs plafonds des marchés que l'ombudsman de l'approvisionnement peut examiner.

Les sénateurs se sont également inquiétés de ce que *Loi fédérale sur la responsabilité* ne donne pas au Bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement le pouvoir de passer en revue l'acquisition de locaux au moyen d'un crédit-bail, d'un bail-achat ou d'un simple achat. Ce sont là des opérations importantes du gouvernement fédéral qui prêtent souvent à controverse. Le comité a donc aussi recommandé dans son rapport final sur le budget

des dépenses 2007-2008 que l'ombudsman de l'approvisionnement ait le pouvoir d'examiner l'acquisition de locaux fédéraux par crédit-bail, bail-achat ou simple achat.

Le 15 avril, l'honorable Michael Fortier, ministre de TPSGC, a donné suite à ces recommandations en déclarant que le gouvernement souhaitait fournir un recours aux fournisseurs visés par des contrats d'une valeur inférieure au minimum du TCCE. Il a rappelé au Comité que près de 200 000 contrats portent sur des sommes inférieures à 25 000 \$. Selon lui, l'ombudsman s'occupera désormais d'un grand nombre de contrats. Le gouvernement n'a pas l'intention pour le moment d'accroître la sphère de compétence de l'ombudsman pour que son bureau puisse revoir les contrats d'une valeur plus grande.

Pour ce qui est de revoir l'acquisition de locaux fédéraux par crédit-bail, bail-achat ou simple achat, le ministre a expliqué que le gouvernement souhaitait en gros emboîter le pas au TCCE, c'est-à-dire que les contrats qui devraient relever de ce dernier continueraient de lui être renvoyés. Et l'ombudsman de l'approvisionnement s'occuperait de ceux qui ne pourraient être revus par le TCCE. Ni l'un ni l'autre n'aurait le pouvoir d'examiner les locaux fédéraux acquis par crédit-bail, bail-achat ou simple achat.

Le ministre a bien tenté d'expliquer les motifs de la limitation des pouvoirs d'examen de l'ombudsman, mais certains sénateurs sont restés insatisfaits et auraient souhaité que l'on confère au bureau de l'ombudsman un plus grand pouvoir d'examen des contrats de crédit-bail et des contrats d'approvisionnement d'une valeur supérieure à celle prévue dans la Loi.

Certains sénateurs ont souligné que l'indépendance est une notion importante commune aux divers postes créés. Ils sont d'avis que, pour qu'une personne comme l'ombudsman de l'approvisionnement jouisse d'une certaine crédibilité auprès des fournisseurs de l'État, il faut qu'il soit perçu comme indépendant et le soit dans les faits. Les fournisseurs doivent être convaincus que leurs plaintes seront traitées avec équité et objectivité. Le ministre a assuré au Comité que l'indépendance de l'ombudsman de l'approvisionnement serait manifeste. Tout d'abord, parce que la personne choisie pour combler le poste a



d'impressionnants états de service et une grande expérience de la comptabilité et de l'examen de contrats. Deuxièmement, la Loi donne à l'ombudsman de l'approvisionnement le pouvoir de se pencher sur les contrats et de revoir ces derniers ainsi que les plaintes. Enfin, l'ombudsman a également la capacité de participer aux autres mécanismes de règlement des différends et d'aider les fournisseurs qui ont réussi à obtenir un contrat du gouvernement fédéral, sans tenir compte du seuil, et qui ne peuvent se faire payer ou qui ont des difficultés avec le contrat en cours.

Un autre élément servant à définir le degré d'indépendance de l'ombudsman de l'approvisionnement par rapport au gouvernement est l'émission de rapports publics. Des sénateurs ont interrogé le ministre à propos des dispositions de la Loi qui obligent le gouvernement à rendre publics les rapports annuels et spéciaux sur les activités de l'ombudsman de l'approvisionnement. Le ministre a précisé que la Loi prévoit seulement que l'ombudsman doit présenter un rapport annuel au Parlement par l'entremise du ministre. C'est le seul rapport que l'ombudsman est tenu de présenter aux termes de la Loi. Des sénateurs se sont demandé si cela assurerait une transparence suffisante des activités du Bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement.

Le Comité est d'avis que les autres rapports de l'ombudsman au ministre devraient être rendus publics, un peu comme c'est le cas pour le Bureau de l'ombudsman du ministère de la Défense nationale et des Forces canadiennes, dont le rapport annuel et les rapports spéciaux au ministre de la Défense nationale sont des documents publics.

## **SERVICE DES POURSUITES PÉNALES DU CANADA<sup>9</sup>**

Le directeur des poursuites pénales (DPP) est nommé par le gouverneur en conseil sur recommandation du procureur général. Il incombe à ce dernier de constituer un comité de sélection comptant un représentant de la Fédération des ordres professionnels de juristes du Canada, un représentant de chacun des partis reconnus à la Chambre des communes, le sous-ministre de la Justice, le sous-ministre de la Sécurité publique et de la Protection

---

<sup>9</sup> Pour en savoir plus sur le DPP et le SPPC, voir <http://www.ppsc-sppc.gc.ca/fra>.

civile et une personne de son choix. Il importe de signaler que le procureur général aurait quand même participé indirectement à la sélection initiale des candidats, puisque le comité de sélection compte deux sous-ministres et une personne de son choix. Le nom du candidat retenu est soumis à l'approbation d'un comité parlementaire désigné ou établi pour la circonstance. Après l'approbation du comité parlementaire, le procureur général doit recommander la nomination du candidat choisi; si le comité ne donne pas son aval, le procureur général devra lui soumettre une des deux autres candidatures recommandées.

Brian J. Saunders est le directeur des poursuites pénales par intérim depuis le 12 décembre 2006, date à laquelle la partie 3 de la *Loi fédérale sur la responsabilité* est entrée en vigueur, créant le Bureau du directeur des poursuites pénales. Avant d'assumer ces fonctions, M. Saunders a occupé de nombreux postes au sein du ministère de la Justice, notamment celui de sous-procureur général adjoint (droit pénal), de sous-procureur général adjoint (Citoyenneté, Immigration et Sécurité publique) et d'avocat général principal et directeur général de la Section du contentieux des affaires civiles à Ottawa. M. Saunders possède une grande expérience des litiges mettant en cause le gouvernement fédéral, en particulier dans le domaine des droits de la personne, de la *Charte canadienne des droits et libertés* et du droit administratif.

Le DPP est à la tête du Service des poursuites pénales du Canada (SPPC), organisme fédéral créé le 12 décembre 2006, lorsque la *Loi sur le directeur des poursuites pénales*, partie 3 de la *Loi fédérale sur la responsabilité* est entrée en vigueur. Le SPPC assume les fonctions du procureur général du Canada dans l'exercice de son mandat relevant du droit pénal, en intentant des poursuites relativement à des infractions criminelles de compétence fédérale et en contribuant à renforcer le système de justice pénale.

À cet égard, le SPPC assume les fonctions de l'ancien Service fédéral des poursuites (SFP) du ministère de la Justice, tout en assumant des responsabilités supplémentaires en matière de poursuites relatives aux infractions de fraude prévues par la *Loi sur la gestion des finances publiques* ainsi qu'aux infractions prévues par la *Loi électorale du Canada*. À la différence du SFP, qui était une composante du ministère de la Justice, le SPPC est

un organisme indépendant, qui rend compte au Parlement par l'intermédiaire du procureur général du Canada. Le DPP doit chaque année, au plus tard le 30 juin, faire rapport des activités de son bureau pour l'exercice précédent, sauf en ce qui concerne les procédures visées par la *Loi électorale du Canada* (art. 16). Le rapport est remis au procureur général, qui le dépose devant chacune des deux chambres du Parlement dans les 15 jours de séance qui suivent.

Le SPPC est chargé d'intenter des poursuites relatives aux infractions prévues aux termes de plus de 50 lois fédérales, et de conseiller les organismes chargés de l'application de la loi à l'égard des poursuites. Le SPPC s'occupe principalement de poursuites en matière de drogues, de crime organisé, de terrorisme, de droit fiscal, de blanchiment d'argent et de produits de la criminalité, de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre et d'infractions au *Code criminel* dans les territoires ainsi que des poursuites relatives à un grand nombre d'infractions réglementaires. Le SPPC emploie environ 900 employés à temps plein, dont 500 poursuivants, et emploie plus de 810 avocats du secteur privé comme mandataires dans l'ensemble du Canada.

Selon le site web du SPPC, la création de l'organisme découle de la décision de rendre transparent le principe de l'indépendance de la fonction de poursuivant, libre de toute influence indue. Le SPPC a pour mandat de conseiller les organismes chargés de l'application de la loi à l'égard des poursuites et d'agir comme poursuivant dans le cadre de toutes les poursuites engagées par le procureur général du Canada pour le compte de l'État. Il est aussi chargé d'engager et de mener les poursuites pour le compte de l'État à l'égard des infractions visées par la *Loi électorale du Canada*.

Le SPPC rend compte au Parlement par l'entremise du procureur général du Canada. La *Loi sur le directeur des poursuites pénales* énonce que le DPP agit « sous l'autorité et pour le compte du procureur général ». Le rapport entre le procureur général et le DPP repose sur les principes du respect de l'indépendance de la fonction de poursuite et sur la nécessité d'une concertation pour les questions importantes pour la collectivité.

Les principaux pouvoirs, rôles et fonctions du DPP sont énoncés au paragraphe 3(3) de la *Loi sur le directeur des poursuites pénales*. Il s'agit notamment :

1. d'engager et de mener les poursuites fédérales;
2. d'intervenir relativement aux affaires dans lesquelles des questions d'intérêt public sont soulevées qui pourraient avoir une incidence sur la conduite des poursuites ou des enquêtes connexes;
3. de donner des lignes directrices aux poursuivants fédéraux;
4. de conseiller de façon générale les organismes chargés de l'application de la loi ou les organismes d'enquête à l'égard des poursuites, ou d'enquêtes pouvant mener à des poursuites;
5. de communiquer avec les médias et le public relativement à toute question liée à l'introduction ou à la conduite des poursuites;
6. d'exercer les pouvoirs du procureur général relatifs aux poursuites privées et
7. d'exercer tout autre pouvoir ou d'assumer toute autre fonction que lui assigne le procureur général, compatible avec la charge de directeur des poursuites pénales.

Dans le cadre de l'exercice de ces responsabilités qui lui sont confiées par la Loi, le directeur est sous-procureur général du Canada. Sauf directive contraire écrite du procureur général, le directeur est habilité à rendre des décisions exécutoires et définitives afin d'engager des poursuites en vertu de lois fédérales. L'obligation faite au procureur général de mettre par écrit ses directives et de les faire publier dans la *Gazette du Canada* vise à assurer l'indépendance du directeur.

Le SPPC n'est pas un organisme d'enquête. Il intente des poursuites seulement lorsque des accusations ont été portées au terme d'une enquête par la Gendarmerie royale du Canada (GRC) ou un autre corps policier ou organisme d'enquête sur la contravention à une loi fédérale. Le SPPC conseille et aide les enquêteurs au stade de l'enquête, collaborant étroitement avec ceux-ci, en particulier dans les affaires liées au terrorisme, aux organisations criminelles, aux produits de la criminalité, au blanchiment d'argent, à la fraude sur les marchés financiers ainsi qu'aux « cas majeurs ».

Les sénateurs ont cherché à établir précisément le degré d'indépendance du DPP par rapport au procureur général. Ils ont posé de nombreuses questions pour établir la nature des relations qui unissent le SPPC et le ministre, la fréquence des réunions avec le personnel du ministre et les liens entre le SPPC et la police. M. Saunders a assuré au comité que tout était fait pour réduire au minimum l'influence que pourrait avoir le ministre ou son personnel sur les activités quotidiennes du SPPC. Il a cependant reconnu que, dans certains cas, le ministre doit intervenir pour des raisons d'intérêt national. La Loi prévoit de tels cas et M. Saunders est en train d'élaborer, en collaboration avec le bureau du ministre, les protocoles qui guideront de telles communications.

Le SPPC est actuellement logé dans le même immeuble que le ministère de la Justice. Il est toutefois question qu'il s'installe dans un immeuble distinct, mais pour le moment les deux entités utilisent des entrées différentes pour souligner leur autonomie. D'autres installations et équipements, comme le système informatique, devront être distincts de ceux du ministère de la Justice.

## **LE COMMISSAIRE À L'INTÉGRITÉ DU SECTEUR PUBLIC<sup>10</sup>**

Le commissaire à l'intégrité du secteur public est nommé par le gouverneur en conseil, par commission sous le grand sceau, après consultation du chef de chacun des partis reconnus au Sénat et à la Chambre des communes, suivie d'une approbation par résolution du Sénat et de la Chambre des communes. Son mandat est de sept ans. Le gouvernement a créé cette fonction pour contribuer à susciter un environnement où tout employé ou citoyen canadien peut honnêtement et ouvertement divulguer un acte répréhensible perpétré au sein du gouvernement fédéral sans craindre des représailles.

Le 12 juin 2007, le premier ministre du Canada a annoncé la nomination de M<sup>me</sup> Christiane Ouimet au poste de commissaire à l'intégrité du secteur public. Au moment de sa nomination, M<sup>me</sup> Ouimet était sous-ministre déléguée de l'Agriculture et

---

<sup>10</sup> On peut trouver d'autres informations sur le site Web de l'Intégrité du secteur public Canada à <http://www.psic-isp.gc.ca/index.php?lang=fr>.

de l'Agroalimentaire. Au long de ses 25 ans de carrière, M<sup>me</sup> Ouimet a acquis une expérience et un savoir-faire considérables dans les domaines de la vérification, des affaires réglementaires, ainsi que de la police et du contrôle d'application de la loi.

À titre de haut fonctionnaire du Parlement, le commissaire à l'intégrité du secteur public est responsable de l'application de la nouvelle *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*, qui protège les fonctionnaires et les citoyens qui dénoncent des actes fautifs au sein de l'administration fédérale. Le commissaire mènera des enquêtes indépendantes sur les divulgations d'actes répréhensibles, produira des rapports afin de permettre aux organisations de prendre les mesures correctives qui s'imposent et présentera des rapports annuels et spéciaux au Parlement, par l'entremise du président de la Chambre des communes.

Le commissaire est habilité à mener des enquêtes et à tenter d'obtenir par conciliation une entente entre les parties. Toutefois, il n'a pas le pouvoir d'assurer l'observation de l'entente. En l'absence d'entente, le commissaire peut renvoyer l'affaire au nouveau Tribunal indépendant de la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles. Le commissaire fait rapport de ses conclusions au Parlement s'il juge que l'allégation d'actes fautifs ou de mesures de représailles est fondée.

En plus des rapports présentés à la fin d'une enquête, le commissaire à l'intégrité du secteur public doit déposer un rapport annuel au Parlement. Il peut également présenter des rapports spéciaux sur toute question relevant de son mandat.

Lors de sa comparution devant le comité, M<sup>me</sup> Ouimet a expliqué que la *Loi* est une première législative en son genre. Il n'existe ailleurs dans le monde aucun ensemble de mesures législatives qui combinent un processus de dénonciation et une protection pour les dénonciateurs contre les mesures de représailles. Il s'agit d'un véritable défi, car le Commissariat explore un nouveau domaine du droit et de la politique où l'incertitude règne. Par conséquent, chaque décision pourrait constituer un précédent. Du même souffle, la *Loi* prescrit des échéanciers brefs et stricts.

Ces répercussions possibles expliquent probablement pourquoi le Commissariat préconise la prévention plutôt que l'enquête. D'ailleurs, une semaine après son entrée en fonction, la commissaire a invité tous les parlementaires à des consultations sur les répercussions de la nouvelle loi. Elle a tenu plus de 70 réunions bilatérales et 80 réunions de groupe avec d'anciens administrateurs généraux, des universitaires, des présidents de syndicats et des cadres intermédiaires, un peu partout au pays. L'objectif de ces réunions était d'expliquer le rôle et le mandat du Commissariat. D'après la commissaire, il y avait beaucoup de confusion autour du mandat du Commissariat, et il a donc fallu doubler les efforts pour éviter les chevauchements avec d'autres organisations ayant un mandat semblable.

M<sup>me</sup> Ouimet a expliqué que le Commissariat élabore également un processus de règlement extrajudiciaire des différends qui pourrait s'appliquer dans certaines enquêtes. Elle a rappelé au Comité que la *Loi* comporte une disposition précise sur la conciliation dans les articles sur les mesures de représailles. Par conséquent, le Commissariat tentera de trouver la meilleure solution, au moindre coût, en espérant améliorer la réputation des institutions publiques.

En réponse aux questions concernant les activités en général, la commissaire a avisé le comité qu'au moment de l'établissement de l'organisation, elle avait introduit une procédure par laquelle, dès qu'il y a allégation de mesures de représailles, la commissaire est personnellement avisée, quelle que soit la mesure prise en bout de ligne.

Le budget du Commissariat s'élève maintenant à 6,5 millions de dollars. Pour l'instant, les ressources financières et autres suffisent pour les besoins actuels du Commissariat. Toutefois, la commissaire a expliqué au Comité qu'elle prévoit effectuer un examen après trois ans afin d'évaluer dans quelle mesure l'organisation répond aux attentes, de faire rapport sur la rapidité des enquêtes et des interventions, d'examiner la capacité du Commissariat et de mieux définir les besoins en matière de ressources. Dans sa première année d'activité, le Commissariat a reçu plus de 200 demandes de renseignements de

divers niveaux de la fonction publique. La grande majorité ne relevait pas de son mandat ni de sa compétence. La plupart des plaintes ou des demandes de renseignements portent sur des questions d'affaires privées, comme la dotation, la classification et les droits de la personne, qui ne relèvent pas du mandat du Commissariat. Ces plaintes sont redirigées vers l'organisation compétente. Il reste encore beaucoup de confusion dans la population sur le rôle du Commissariat à l'intégrité du secteur public.

## **COMMISSARIAT AU LOBBYING<sup>11</sup>**

Le commissaire au lobbying est nommé par le gouverneur en conseil, par commission sous le grand sceau, après consultation du chef de chacun des partis reconnus au Sénat et à la Chambre des communes, suivie d'une approbation par résolution du Sénat et de la Chambre des communes. Son mandat est de sept ans. Le Commissariat au lobbying remplace le Bureau du directeur des lobbyistes du ministère de l'Industrie. Au moment des audiences du comité, personne n'avait encore été nommé dans cette fonction, puisque les dispositions de la *Loi fédérale sur la responsabilité* établissant la fonction n'étaient pas encore en vigueur. En attendant, le Bureau du directeur des lobbyistes poursuit ses activités.

Le mandat du Bureau est de veiller à la transparence et à la responsabilité en matière d'activités de lobbying auprès des détenteurs d'une charge publique afin de contribuer à inspirer confiance dans l'intégrité du processus décisionnel du gouvernement. Au départ, le Bureau relevait du ministère de l'Industrie. Un pas de plus vers une plus grande autonomie du Bureau a été fait en février 2006, lorsque ce dernier a été transféré au portefeuille du président du Conseil du Trésor, en tant qu'entité indépendante, tandis que le gouvernement examinait et renforçait la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes (LEL)*.

Des faiblesses dans la *LEL*, notamment le peu de conformité aux exigences d'enregistrement, le manque de divulgation d'information de la part des lobbyistes et, de

---

<sup>11</sup> Le Commissariat au lobbying n'est pas encore en fonction. Toutefois, on trouve de l'information sur le site Web du Bureau du directeur des lobbyistes à : <http://www.orl-bdl.gc.ca/epic/site/lobbyist-lobbyiste.nsf/fr/accueil>.



la part du Bureau, l'absence d'indépendance, des pouvoirs et des ressources nécessaires pour bien effectuer les enquêtes sur les infractions à la *LEL*, ont mené le gouvernement à établir le poste indépendant de commissaire au lobbying. La *Loi fédérale sur la responsabilité* remplace l'actuel Bureau du directeur de l'enregistrement des lobbyistes en créant un nouveau commissaire au lobbying, à titre de haut fonctionnaire du Parlement. La *Loi* confère également au commissaire des pouvoirs d'enquête étendus et le mandat d'assurer le respect de la nouvelle *Loi sur le lobbying* (anciennement la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*), en plus d'un mandat éducatif.

En 2007-2008, le Bureau a reçu 3,4 millions de dollars dans le Budget principal des dépenses et a demandé 1,2 million de dollars dans le Budget supplémentaire des dépenses (A) de 2007-2008. En 2006-2007, le Bureau a reçu des crédits de 3,5 millions de dollars; et ses dépenses réelles se sont élevées à 3,1 millions de dollars. Le Bureau comptait alors 20 équivalents temps plein. On prévoit que les besoins en matière de ressources du Commissariat au lobbying seront semblables.

## **OBSERVATIONS ET RECOMMANDATION**

Le Comité éprouve plusieurs réserves au sujet de la mise en œuvre des charges créées ou modifiées par la *Loi fédérale sur la responsabilité*. Si les personnes nommées ou désignées dans l'intervalle pour organiser ces charges font preuve d'un enthousiasme encourageant devant les lourdes tâches qui les attendent, le Comité est déçu de constater que, près de 18 mois après la sanction royale, deux seulement des six charges ont un titulaire permanent (voir le tableau de l'annexe D). Or, ces charges contribueront grandement à améliorer la transparence et la reddition de comptes au gouvernement. Il importe donc de voir à la mise en œuvre complète de la Loi dans les meilleurs délais.

Le Comité s'inquiète notamment du fait que le poste de commissaire aux nominations publiques soit toujours vacant. Le Comité constate que le gouvernement n'a encore nommé aucun candidat au poste de commissaire et il

s'inquiète de l'absence de toute déclaration d'intention à ce sujet, craignant que le gouvernement ait renoncé à cette mesure. Il a en outre des réserves devant des demandes de financement de plusieurs millions de dollars pour une commission qui n'a jamais été établie.

En ce qui concerne l'indépendance financière, le comité croit que les activités des hauts fonctionnaires et des agents du Parlement devraient non seulement être à l'abri de l'influence qu'exerce le gouvernement parce qu'il tient les cordons de la bourse, mais elles doivent l'être tout autant en apparence. La responsabilité et la transparence à l'échelle fédérale seront bien servies si les titulaires de ces postes conservent un degré acceptable d'indépendance ou d'autonomie. Si le risque qu'un gouvernement sous-finance délibérément ces postes de façon à étouffer la critique n'est peut-être pas si grand, il faut éviter qu'une telle situation ne se produise. Le comité se réjouit donc des efforts déployés, par l'entremise du Groupe consultatif de la Chambre des communes sur le financement des hauts fonctionnaires du Parlement, pour tenter d'exercer une certaine surveillance sur le processus d'établissement des budgets de ces postes. Le comité reconnaît les principes constitutionnels selon lesquels toutes les dépenses doivent venir de la Couronne (c'est-à-dire du Cabinet) et avoir l'aval du Parlement, il croit aussi que le Parlement et les Canadiens ont le droit de savoir que leur gouvernement se comporte correctement. La création du Groupe permet apparemment d'assurer un juste équilibre entre l'obligation du gouvernement d'exercer un contrôle sur le processus budgétaire et la nécessité de fournir aux hauts fonctionnaires et aux agents du Parlement les ressources dont ils ont besoin pour pouvoir s'acquitter de leurs fonctions. Le comité invite le gouvernement à poursuivre le processus entamé avec la création du Groupe sur le financement des hauts fonctionnaires du Parlement et à l'étendre, si nécessaire, aux nouveaux postes créés par la LFR.

Enfin, le comité éprouvait des réserves au sujet des dispositions de la *Loi fédérale sur la responsabilité* concernant les rapports de l'ombudsman de l'approvisionnement puisqu'elles ne prévoient pas la publication de rapports

spéciaux, ce que déplore le comité. En fait, le comité estime que tous les rapports de l'ombudsman, de même que les rapports afférents aux autres charges créées ou modifiées par la *Loi fédérale sur la responsabilité* devraient être déposés au Parlement et rendus publics, sous réserve des exigences de secret, le cas échéant. En conséquence, le comité recommande :

### **RECOMMANDATION**

Que tous les rapports des hauts fonctionnaires et agents du Parlement soient déposés à la Chambre des communes et au Sénat.

**ANNEXE I – TABLEAU DES POSTES DE HAUT FONCTIONNAIRE ET  
D’AGENT DU PARLEMENT**

Organisme	Fonctionnaire/agent du Parlement	Entrée en vigueur des dispositions pertinentes	Date de nomination	Règlements en vigueur
Bureau du budget parlementaire	Kevin Page	12 décembre 2006	25 mars 2008	Sans objet
Commissaire au lobbying	Vacant	Non en vigueur	Sans objet	Non
Bureau de l’ombudsman de l’approvisionnement	Vacant	Non en vigueur	Sans objet	Non
Commissaire aux nominations publiques	Vacant	12 décembre 2006	Sans objet	Sans objet
Directeur des poursuites pénales	Brian J. Saunders (par interim)	<i>Loi sur le directeur des poursuites pénales, 12 décembre 2006</i>	12 décembre 2006	Sans objet
Commissaire à l’intégrité du secteur public	Christiane Ouimet	<i>Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d’actes répréhensibles, 15 avril 2007, et Loi sur les conflits d’intérêts 9 juillet 2007.</i>	12 juin 2007	Sans objet

## ANNEXE II - LISTE DES TÉMOINS

**Témoins ayant comparu devant le Comité dans le cadre de son étude de la mise en œuvre de la Loi fédérale sur la responsabilité (C-2)  
39<sup>e</sup> législature, 2<sup>e</sup> session**

Le mardi 11 décembre 2007

Fascicule no 3

*Bureau du Conseil privé :*

Cathy Hawara, directrice, Nominations et Processus de sélection

Marc O'Sullivan, secrétaire adjoint au Cabinet par intérim, Personnel supérieur et projets spéciaux

*Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada :*

Joe Wild, directeur exécutif, Politique stratégique, priorités et planification ministérielles

Le mardi 12 février 2008

Fascicule no 5

*Bibliothèque du Parlement :*

William R. Young, bibliothécaire parlementaire

Allan Darling, conseiller spécial principal, Projet du directeur parlementaire du budget

Jacques Sabourin, directeur général intérimaire, Service d'information et de recherche parlementaire

*Bureau de l'Ombudsman de l'approvisionnement du Canada*

Shahid Minto, ombudsman de l'approvisionnement désigné

Isabelle Deslandes, conseillère principale

Le mardi 8 avril 2008

Fascicule no 9

*Commissariat à l'intégrité du secteur public :*

Christiane Ouimet, commissaire

Wayne Watson, sous-commissaire

Joe Friday, avocat général

Le mercredi 9 avril 2008

Fascicule no 9

*Service des poursuites pénales du Canada :*

Brian Saunders, directeur des poursuites pénales par intérim

Chantal Proulx, directrice adjointe des poursuites pénales par intérim, Direction du litige réglementaire et de la justice pénale

George Dolhai, directeur adjoint des poursuites pénales par intérim, Direction du litige pénal et du crime organisé

Marc Fortin, directeur exécutif et avocat ministériel

Le mardi 15 avril 2008

Fascicule no 10

*Comparât :*

L'honorable Michael Fortier, C.P., ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

*Travaux publics et Services gouvernementaux Canada :*

François Guimont, sous-ministre

Ian McLeod, avocat, Justice Canada

Le mercredi 16 avril 2008

Fascicule no 10

*Bibliothèque du Parlement :*

Kevin Page, directeur parlementaire du budget

William R. Young, bibliothécaire parlementaire

*Bureau du Conseil privé :*

Marc O'Sullivan, secrétaire adjoint au Cabinet par intérim, Personnel supérieur et projets spéciaux

*Bureau du directeur des lobbyistes :*

Michael Nelson, directeur des lobbyistes