



**CHAMBRE DES COMMUNES  
CANADA**

# **UN NOUVEAU MÉCANISME DE FINANCEMENT POUR LES HAUTS FONCTIONNAIRES DU PARLEMENT**

**Rapport du Comité permanent de l'accès à  
l'information, de la protection des renseignements  
personnels et de l'éthique**

**David Chatters, député  
Président**

**Mai 2005**

---

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Les transcriptions des réunions publiques du Comité sont disponibles par Internet : <http://www.parl.gc.ca>

En vente : Communication Canada — Édition, Ottawa, Canada K1A 0S9

# **UN NOUVEAU MÉCANISME DE FINANCEMENT POUR LES HAUTS FONCTIONNAIRES DU PARLEMENT**

**Rapport du Comité permanent de l'accès à  
l'information, de la protection des renseignements  
personnels et de l'éthique**

**David Chatters, député  
Président**

**Mai 2005**



# **COMITÉ PERMANENT DE L'ACCÈS À L'INFORMATION, DE LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS ET DE L'ÉTHIQUE**

## **PRÉSIDENT**

David Chatters, député

## **PRÉSIDENT SUPPLÉANT**

David Tilson, député

## **VICE-PRÉSIDENTS**

Derek Lee, député

Ed Broadbent, député

## **MEMBRES**

Navdeep Bains, député

Marlene Jennings, députée

Marc Boulianne, député

Mario Laframboise, député

Ken Epp, député

Russ Powers, député

Russ Hiebert, député

Paul Zed, député

## **GREFFIERS DU COMITÉ**

Bernard G. Fournier

Jean-Philippe Brochu

## **SERVICE D'INFORMATION ET DE RECHERCHE PARLEMENTAIRE BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT**

Kristen Douglas

Nancy Holmes



## AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT

---

Mes collègues du Comité, qui représentent l'ensemble des partis à la Chambre des communes, ont démontré ce que les membres d'un Comité permanent étaient capables d'accomplir lorsqu'ils se concentraient sur une question d'intérêt commun. À cet égard, le Parlement a fait de l'excellent travail. Nous avons entamé la 38<sup>e</sup> législature à titre de nouveau comité sans même disposer d'un mandat; toutefois, nous sommes très rapidement tombés d'accord sur certaines questions, la première étant le besoin d'un autre mode de financement pour les hauts fonctionnaires du Parlement.

Le Comité s'est lancé dans cette étude suivant le constat d'un conflit d'intérêts (sinon réel, du moins perçu) dans le fait que les hauts fonctionnaires du Parlement devaient obtenir l'approbation de leurs budgets du gouvernement qu'ils doivent par ailleurs enquêter. Nous estimons que les parlementaires devraient participer davantage à l'établissement des budgets des hauts fonctionnaires du Parlement et nous proposons des recommandations à cet effet.

Tous les membres savaient que notre étude serait un premier pas vers la restauration de la confiance du public envers le Parlement et ses hauts fonctionnaires. Je suis très satisfait de notre rapport et de la façon dont nous en sommes rapidement arrivés à un consensus après avoir entendu nos divers témoins. Je me réjouis à l'avance de pouvoir participer à d'autres études en compagnie un groupe de membres aussi dynamique.

Les comités parlementaires ne pourraient pas fonctionner sans le dévouement d'une multitude de personnes travaillant discrètement, et souvent dans l'ombre, pour que nous puissions nous acquitter de nos fonctions. Je pense notamment aux agents de sécurité, qui veillent à ce que nous ne soyons pas dérangés, aux messagers et aux assistants, qui s'occupent des courses, ainsi qu'aux traducteurs, aux interprètes et aux moniteurs de délibérations. En particulier, j'aimerais mentionner nos greffiers, Jean-Philippe Brochu et Bernard G. Fournier, ainsi que nos analystes de la Bibliothèque, Kristen Douglas, Nancy Holmes et Lydia Scratch. Ils facilitent tellement notre travail. J'aimerais aussi remercier David Tilson, qui m'a remplacé avec brio à la présidence pendant mon absence. Je vous suis à tous profondément reconnaissant.

Le Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique a moins d'un an et a déjà beaucoup appris. Mais il nous reste encore beaucoup plus à faire.

C'est un véritable honneur d'être votre président.

David Chatters, président  
Député de Westlock—St. Paul  
Mai 2005



# **LE COMITÉ PERMANENT DE L'ACCÈS À L'INFORMATION, DE LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS ET DE L'ÉTHIQUE**

a l'honneur de présenter son

## **QUATRIÈME RAPPORT**

Conformément à son mandat en vertu du paragraphe 108(3)(h) du Règlement, votre comité a étudié le mode de financement des bureaux des hauts fonctionnaires du Parlement et a adopté le rapport suivant :



# TABLE DES MATIÈRES

---

<b>INTRODUCTION</b> .....	1
<b>CHAPITRE UN — LES HAUTS FONCTIONNAIRES DU PARLEMENT ET LEURS INQUIÉTUDES AU SUJET DU FINANCEMENT DE LEURS BUREAUX</b> .....	3
HAUTS FONCTIONNAIRES DU PARLEMENT.....	3
PRÉOCCUPATIONS QUANT AU PROCESSUS DE FINANCEMENT DES BUREAUX DES HAUTS FONCTIONNAIRES DU PARLEMENT.....	4
<b>CHAPITRE DEUX — CE QUE LE COMITÉ A ENTENDU</b> .....	7
INDÉPENDANCE DU GOUVERNEMENT MAIS NON DU PARLEMENT .....	7
AUTRES OBJECTIFS.....	9
<b>CHAPITRE TROIS — LES MODÈLES DE FINANCEMENT</b> .....	13
LE MODÈLE DU COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE.....	13
LE MODÈLE DU ROYAUME-UNI.....	14
LE MODÈLE DU GROUPE D'EXPERTS.....	16
LE MODÈLE DE FINANCEMENT PLURIANNUEL.....	18
<b>CONCLUSION</b> .....	21
<b>ANNEXE A — LISTE DES TÉMOINS</b> .....	25



# INTRODUCTION

---

Le Comité, mis en place avec l'accord de tous les partis et formé au début de la 1<sup>re</sup> session de la présente législature, a tenu sa première réunion en octobre 2004. Notre mandat porte sur des éléments liés aux bureaux des commissaires à l'information, à la protection de la vie privée et à l'éthique; dans ce dernier cas, il s'agit d'éléments liés aux responsabilités qui lui échoient, quant aux titulaires d'une charge publique, en vertu de la *Loi sur le Parlement du Canada*. Lorsque nous avons commencé nos délibérations, à l'automne 2004, nous avons d'abord tenu des réunions avec ces trois commissaires au sujet de leur budget principal des dépenses. C'est alors que nous nous sommes rendu compte de l'insatisfaction que causaient depuis un bon moment les mécanismes de financement des hauts fonctionnaires du Parlement.

L'honorable John Reid, commissaire à l'information du Canada, a indiqué au Comité qu'il avait de la difficulté, faute de ressources, à s'acquitter de ses obligations législatives. Il a déclaré que ses services d'enquête et ses autres services manquaient sérieusement de personnel et qu'il en était résulté un arriéré des dossiers. En outre, son bureau a dû renoncer à ses activités en matière d'affaires publiques, de recherche ainsi que de formation et de sensibilisation.

Nous vivons une crise financière parce que les ressources n'ont pas augmenté au même rythme que la charge de travail. La charge de travail, ce sont les Canadiens qui se plaignent de ne pas obtenir l'information qu'ils ont demandée au gouvernement. ... Malgré nos efforts répétés, y compris plusieurs examens exhaustifs par des experts-conseils indépendants menés conjointement avec le Secrétariat du Conseil du Trésor, efforts visant à convaincre le Conseil du Trésor d'accorder un financement suffisant à tout l'éventail des fonctions prévues dans le mandat du commissariat, nous n'avons reçu que des fonds d'urgence et un financement partiel. (3 novembre 2004)

La commissaire à la protection de la vie privée, Jennifer Stoddart, a expliqué qu'à l'heure actuelle, son bureau comptait sur deux sources de financement, l'une dans le cadre du budget principal des dépenses, qui assure le financement des opérations de son bureau en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, et l'autre dans le cadre de ses responsabilités en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques* (LPRPDE). Son bureau a obtenu 6,7 millions de dollars pour ses opérations touchant la LPRPDE, mais ce financement est arrivé à terme à la fin de l'exercice 2003-2004 et a été depuis renouvelé sur une base annuelle dans le cadre du budget supplémentaire. C'est pourquoi son bureau tente de négocier avec le Secrétariat du Conseil du Trésor en vue d'harmoniser ces deux sources et de veiller à la satisfaction de ses besoins financiers à long terme. M<sup>me</sup> Stoddart a indiqué que

son bureau soumettrait en 2005 une demande visant un financement permanent à long terme.

C'est toutefois davantage la question de l'indépendance, plus que l'insuffisance des fonds, qui inquiète la commissaire à la protection de la vie privée. Elle estime que le mécanisme en place ne lui accorde pas l'indépendance financière face au gouvernement et qu'exigent ses fonctions.

Mis à part le fait que nous soyons un agent du Parlement, nous devons tenir compte de la nature même de notre rôle d'ombudsman des secteurs public et privé concernant les questions de protection de la vie privée. L'indépendance nécessaire à notre rôle d'ombudsman a été reconnue par la Cour suprême du Canada dans la décision *Lavigne*<sup>1</sup> de 2002, qui affirme que nous sommes, et je cite, « indépendants de l'administration gouvernementale ». (10 février 2005)

Le Comité s'inquiète des questions soulevées par ces hauts fonctionnaires du Parlement et a voulu enquêter sur le financement de leurs bureaux.

---

<sup>1</sup> Lavigne c. Canada (*Commissariat aux langues officielles*), 2002 CSC 53, disponible en ligne à [http://www.lexum.umontreal.ca/csc-scc/cgi-bin/disp.pl/fr/pub/2002/vol2/html/2002rcs2\\_0773.html?query=%22Lavigne%22&langue=fr&seleccion=&database=en/jug&method=all&retour=/csc-scc/cgi-bin/srch.pl?language=en~~method=all~~database=en%2](http://www.lexum.umontreal.ca/csc-scc/cgi-bin/disp.pl/fr/pub/2002/vol2/html/2002rcs2_0773.html?query=%22Lavigne%22&langue=fr&seleccion=&database=en/jug&method=all&retour=/csc-scc/cgi-bin/srch.pl?language=en~~method=all~~database=en%2)

# CHAPITRE UN — LES HAUTS FONCTIONNAIRES DU PARLEMENT ET LEURS INQUIÉTUDES AU SUJET DU FINANCEMENT DE LEURS BUREAUX

---

## HAUTS FONCTIONNAIRES DU PARLEMENT

Le terme « haut fonctionnaire du Parlement » renvoie à des concepts différents selon le contexte. Ce n'est pas un terme technique et il n'a pas été défini par la loi. Pour les besoins du présent rapport, c'est celui que nous avons choisi pour parler des trois commissaires que couvre notre mandat — terme qu'ils emploient eux-mêmes. Nous l'appliquons aussi aux postes de vérificateur général, de commissaire aux langues officielles et de directeur général des élections.

L'importance du terme est rapidement devenue évidente. Les hauts fonctionnaires du Parlement doivent rendre compte directement au Parlement plutôt qu'au gouvernement fédéral ou à un ministre en particulier. Leur indépendance face au gouvernement est ainsi mise en évidence. Ils exercent des fonctions définies par la loi et sont comptables à l'une ou aux deux chambres du Parlement, habituellement par l'entremise du Président du Sénat ou de la Chambre des communes. La nomination de ces hauts fonctionnaires suppose habituellement — mais pas nécessairement — la participation de l'une ou des deux chambres du Parlement<sup>2</sup>. Pour l'essentiel, leur indépendance est assurée par des modalités fixes concernant leur nomination, leurs rapports et leur renvoi, ainsi que par le contrôle général qu'ils exercent sur les opérations de leur bureau. On a toutefois exprimé la crainte que le processus actuel d'affectation budgétaire puisse ne pas constituer la meilleure façon d'assurer l'indépendance et l'intégrité fonctionnelle de ces bureaux. En effet, étant donné les structures de rapport et de reddition des comptes qui les régissent, ces hauts fonctionnaires du Parlement craignent, pour la plupart, que le mécanisme de financement actuel puisse entraîner un conflit d'intérêts entre eux et le gouvernement, ou du moins une apparence de conflit d'intérêts<sup>3</sup>.

Le Comité et la plupart des témoins ayant comparu dans le cadre de notre étude les désignent sous le terme de hauts fonctionnaires du Parlement. Toutefois, on les appelle aussi, au Bureau du Conseil privé et dans la fonction publique, des « agents du Parlement ». Le terme « agent » fait ressortir le fait que les titulaires exécutent des fonctions pour le compte du Parlement et qu'ils relèvent de lui. Le terme « agent du

---

<sup>2</sup> Soulignons toutefois que les procédures de nomination de ces hauts fonctionnaires du Parlement ne sont pas uniformes, malgré la recommandation formulée à cet égard en 2001 par le Comité spécial sur la modernisation et l'amélioration de la procédure à la Chambre des communes, <http://www.parl.gc.ca/infocomdoc/37/1/SMIP/Studies/Reports/SMIP/page19-20-F.htm>

<sup>3</sup> Le commissaire à l'éthique et le directeur général des élections ne sont pas d'avis que cette possibilité de conflit s'applique à leur bureau.

Parlement » peut cependant porter à confusion, car on l'emploie par exemple pour désigner le Président de la Chambre des communes ou du Sénat, le sergent d'armes ou le légiste et conseiller parlementaire. Ces derniers font partie du Parlement et l'appuient sur les plans de la procédure et de l'administration, tandis que les hauts fonctionnaires, faisant l'objet de notre étude, exercent un rôle de « chien de garde » ou de contrôle à l'égard du gouvernement, afin d'aider le Parlement à s'acquitter de ses responsabilités en matière de surveillance et de reddition des comptes.

D'autres organismes, comme la Commission canadienne des droits de la personne et la Commission de la fonction publique, sont parfois considérés comme faisant partie de la même catégorie que les hauts fonctionnaires du Parlement. Cela s'explique du fait qu'ils jouissent d'une certaine indépendance et exercent une fonction de « chien de garde » similaire. De même, dans certains cas, c'est aussi le Parlement qui nomme les membres de ces organismes ou ratifie leur nomination. Notre étude ne couvre pas ces organismes.

## **PRÉOCCUPATIONS QUANT AU PROCESSUS DE FINANCEMENT DES BUREAUX DES HAUTS FONCTIONNAIRES DU PARLEMENT**

La présente étude a été lancée pour répondre aux inquiétudes soulevées par les commissaires à l'information et à la protection de la vie privée quant au processus de financement annuel de leurs bureaux respectifs. Ceux-ci soumettent des prévisions budgétaires au Secrétariat du Conseil du Trésor et ce n'est qu'après avoir été approuvées par le Conseil du Trésor qu'elles sont soumises à l'examen de la Chambre des communes, puis du Comité. Quant au commissaire à l'éthique, Bernard Shapiro, dont le bureau est en fonction pour la première année, il est financé en vertu d'un mécanisme différent plus indépendant du gouvernement.

Ce mécanisme, dont l'application aux autres hauts fonctionnaires du Parlement vaudrait la peine d'être envisagée, selon ce qu'a indiqué le commissaire à l'information lors de sa comparution devant le Comité, en novembre 2004, est prévu à l'article 72.04 de la *Loi sur le Parlement du Canada*. Il exclut spécifiquement toute participation du Secrétariat du Conseil du Trésor à l'élaboration des propositions budgétaires.

72.04(8) L'état estimatif est examiné par le Président de la Chambre des communes puis transmis au président du Conseil du Trésor, qui le dépose devant la Chambre avec les prévisions budgétaires du gouvernement pour l'exercice.

Nous savons que d'autres comités parlementaires ont été saisis de la question du financement des hauts fonctionnaires du Parlement au cours des dernières années. En juin 2003, par exemple, dans son rapport sur l'affaire Radwanski<sup>4</sup>, le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires de la Chambre des

---

<sup>4</sup> En juin 2003, l'ancien commissaire à la vie privée, George Radwanski, avait démissionné de son poste pendant l'enquête effectuée sur ses pratiques en matière de finances et de ressources humaines.

communes avait insisté sur la nécessité de procéder à l'examen complet de la structure et des fonctions des postes de hauts fonctionnaires du Parlement, y compris du cadre redditionnel qui régit leur relation tant avec le gouvernement qu'avec le Parlement<sup>5</sup>. Il avait en outre recommandé qu'un comité de la Chambre étudie et fasse rapport sur le rôle et les fonctions des hauts fonctionnaires du Parlement, leur indépendance, leur cycle budgétaire et « d'autres éléments de leur reddition de comptes au Parlement<sup>6</sup> ».

Par ailleurs, les inquiétudes soulevées au sujet du financement des activités du bureau du vérificateur général et d'autres questions ont convaincu le Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes de déposer un septième rapport en février 2005<sup>7</sup>. À l'époque, le Comité des comptes publics avait indiqué qu'il était au courant depuis de nombreuses années des problèmes relatifs au mode de financement du bureau du vérificateur général. On peut lire dans son rapport que les discussions entre le vérificateur général et le Secrétariat du Conseil du Trésor sur un nouveau mécanisme de financement s'étendaient bien au-delà de ce qui peut être considéré comme un délai raisonnable. Le Comité avait recommandé qu'un nouveau mécanisme de financement soit établi pour le bureau du vérificateur général avant la fin d'octobre 2005 de façon à « protéger l'indépendance du bureau et à lui permettre de répondre aux attentes du Parlement<sup>8</sup> ».

---

<sup>5</sup> *Étude relative au Bureau du commissaire à la vie privée*, juin 2003, disponible en ligne à <http://www.parl.gc.ca/infocomdoc/37/2/OGGO/Studies/Reports/oggorp05/03-cov2-f.htm>

<sup>6</sup> Recommandation n° 1 : Que la Chambre mandate un Comité permanent ou spécial d'étudier et de faire rapport sur le rôle et les fonctions des hauts fonctionnaires du Parlement, et notamment sur :

- le processus de nomination des hauts fonctionnaires du Parlement;
- l'indépendance et les pouvoirs requis par ces derniers, avec propositions pratiques;
- les salaires et avantages, et la façon de les établir;
- le cycle budgétaire annuel des Commissariats du Parlement et d'autres éléments de leur reddition de comptes au Parlement;
- les mesures de renvoi des titulaires.

<sup>7</sup> Disponible en ligne à <http://www.parl.gc.ca/committee/CommitteePublication.aspx?COM=8989&SourceId=100377&SwitchLanguage=1>

<sup>8</sup> Recommandation n° 2 : Qu'un nouveau mécanisme de financement soit établi pour le Bureau du vérificateur général avant la fin d'octobre 2005 de façon à protéger l'indépendance du Bureau et à lui permettre de répondre aux attentes du Parlement.



## **CHAPITRE DEUX — CE QUE LE COMITÉ A ENTENDU**

---

Au cours de son étude, le Comité a tenu une série de réunions pour colliger des informations auprès de tous les hauts fonctionnaires du Parlement, d'universitaires de ce champs d'expertise et de représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor, qui oriente le conseil de gestion du gouvernement, le Conseil du Trésor. Soulignons qu'en marge de nos travaux se tiennent des consultations entre le Secrétariat du Conseil du Trésor et les hauts fonctionnaires du Parlement en vue d'élaborer, puis de tester un nouveau mécanisme de financement pour leurs bureaux. Ces consultations se poursuivront sans doute après la publication du présent rapport.

On reproche notamment à l'actuel mécanisme de financement de ne pas accorder suffisamment de fonds, d'être lent, de manquer de transparence et de ne pas suivre l'évolution des besoins financiers au même rythme que les progrès technologiques, l'élargissement des mandats et la sollicitation croissante des services des hauts fonctionnaires du Parlement.

### **INDÉPENDANCE DU GOUVERNEMENT MAIS NON DU PARLEMENT**

Les hauts fonctionnaires du Parlement ont exprimé leur malaise face à un mécanisme qui les oblige à demander des fonds à l'entité même dont ils sont censés examiner le rendement, c'est-à-dire le gouvernement. Comme l'a décrit John Reid, commissaire à l'information :

Sauf tout le respect que je vous dois, il est très difficile pour le gouvernement de jouer les deux rôles, celui de bailleur de fonds et celui d'objet d'enquête. Je pense qu'en pareille situation il doit y avoir une certaine friction. Voilà pourquoi, à tout prendre, je préfère que ce soit les députés qui assument la responsabilité du financement au lieu que cela soit aux mains du gouvernement. (10 février 2005)

La possibilité que le gouvernement se retrouve en conflit d'intérêts parce qu'il serait à la fois source de financement et objet d'enquête s'applique à l'ensemble des hauts fonctionnaires du Parlement couverts par notre étude, à l'exception de deux d'entre eux. Comme nous l'avons expliqué au Chapitre Un, le bureau du commissaire à l'éthique est déjà financé selon un mécanisme géré par le Parlement. Quant au directeur général des élections, le gros de son budget lui est accordé selon des paramètres rigoureusement prescrits par la *Loi électorale du Canada*. Seuls les salaires de son personnel permanent proviennent d'un crédit annuel inscrit au processus budgétaire.

Contrairement à la plupart des autres hauts fonctionnaires du Parlement, le directeur général des élections ne joue pas le rôle d'ombudsman. Il veille plutôt à l'application de deux droits démocratiques fondamentaux : le droit de voter et le droit de se porter candidat à une élection. Le mécanisme de financement qui régit son bureau, mais plus encore les processus de nomination et de renvoi, en garantissent l'indépendance

politique. De plus, le directeur général des élections fait rapport publiquement et comparaît une fois l'an devant le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre pour faire examiner son budget. Jean-Pierre Kingsley, directeur général des élections, explique ainsi les deux sources de financement de son bureau, et en particulier son obligation d'obtenir une autorisation législative :

Deux autorisations budgétaires du Parlement financent les activités du bureau du directeur général des élections : une autorisation législative et un crédit annuel. Ces autorisations permettent toutes deux d'engager des dépenses et sont conformes au principe constitutionnel selon lequel on ne peut utiliser les deniers publics sans l'approbation du Parlement. ... Sans autorisation législative, il serait impossible de remplir les tâches liées à la conduite des élections de façon efficace, efficiente, indépendante et impartiale. En effet, comme la date d'une élection n'est pas connue d'avance, un crédit annuel ne serait pas adéquat. En outre, l'efficacité, l'équité et l'impartialité du processus électoral reposent toutes sur un financement non régi par l'exécutif et libre de toute ingérence politique. (15 février 2005)

Pour le commissaire à l'éthique et le directeur général des élections, les mécanismes en place contribuent déjà, sans doute, à préserver dans une certaine mesure leur indépendance du gouvernement. Pour les autres hauts fonctionnaires du Parlement, il conviendrait d'intensifier le rôle des parlementaires dans l'établissement de leurs budgets afin d'éviter l'apparence de conflit d'intérêts qui pourrait survenir lorsqu'un ministère est à la fois bailleur de fonds et objet d'enquête. Dyane Adam, commissaire aux langues officielles, a évoqué la délicatesse de la situation dans laquelle elle se trouve du fait qu'elle est obligée de demander une approbation budgétaire à la même entité qu'elle est chargée de critiquer. Sheila Fraser, vérificatrice générale du Canada, estime également que tout nouveau mécanisme de financement devrait inclure une forte participation des parlementaires.

Craig Forcese, professeur à l'Université d'Ottawa, avance qu'il existe aussi un fondement juridique à la nécessité d'indépendance des hauts fonctionnaires du Parlement. Comme en témoigne l'affaire *Rowat*<sup>9</sup>, pour que le commissaire à l'information puisse exercer valablement ses pouvoirs d'enquête et de sanction pour outrage en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, il doit être indépendant du gouvernement. M. Forcese applique cet argument à l'ensemble des hauts fonctionnaires du Parlement.

[A]u moins cinq hauts fonctionnaires du Parlement sont tenus de respecter des normes d'indépendance similaires à celle des tribunaux. Ces cinq hauts fonctionnaires — les commissaires à l'information, à la protection de la vie privée, aux langues officielles et à l'éthique et le vérificateur général — possèdent les pouvoirs d'une cour d'archives, ce qui leur permet d'obliger les témoins à comparaître et à témoigner devant eux. Ils ont donc le pouvoir de sanction pour outrage au tribunal lorsqu'il est commis devant eux. Parce qu'ils possèdent ce pouvoir, la Constitution exige que ces hauts fonctionnaires soient suffisamment indépendants du gouvernement. (8 mars 2005)

---

<sup>9</sup> Rowat c. Canada (*commissaire à l'information*) [2000] C.F.J. n° 832 (C.F.S.P.I.).

Dans un mémoire présenté à notre comité, Paul Thomas, professeur à l'Université du Manitoba, a aussi insisté sur le caractère essentiel de l'indépendance des hauts fonctionnaires du Parlement face au gouvernement. Il soutient que le processus d'établissement des budgets devrait tenir compte de la primauté de leur lien avec le Parlement. Il a également rapporté qu'en tant que fonctionnaires chargés d'aider le Parlement à s'acquitter de ses fonctions d'examen et de reddition des comptes, ces hauts fonctionnaires indépendants ne devraient pas être sujets à un contrôle exécutif unilatéral de leurs budgets et de leurs effectifs. M. Thomas reconnaît toutefois que leurs bureaux ne sauraient être entièrement à l'abri des réalités financières pangouvernementales de l'heure et qu'ils devaient par ailleurs être tenus responsables « de la gestion économe, de l'efficacité et de l'efficacités de leurs dépenses<sup>10</sup> ».

Les recommandations que nous formulons ici tiennent compte de l'importance de protéger les hauts fonctionnaires du Parlement contre tout conflit pouvant résulter, d'une part, de leur rôle de « gendarme » chargé d'examiner le rendement du gouvernement à l'égard de diverses obligations législatives et, d'autre part, de leur dépendance financière face à ce même gouvernement. L'insuffisance de fonds menace de saper la capacité des hauts fonctionnaires à faire respecter ces obligations créées pour eux par le Parlement. Comme l'a toutefois souligné la vérificatrice générale Sheila Fraser, les préoccupations des hauts fonctionnaires vont bien au-delà des questions d'argent.

Nous ne demandons pas plus d'argent. Ce que nous demandons, c'est un examen approfondi du bureau, ce qui en fait pourrait même faire économiser de l'argent, ainsi qu'un processus qui ne nous obligerait pas à négocier avec un analyste du Secrétariat du Conseil du Trésor, lequel nous forcerait à présenter une demande que le Secrétariat refuserait de présenter au Conseil du Trésor. À mon avis, c'est totalement inacceptable. Je ne peux pas faire du lobbying auprès d'un ministre et lui dire : « Nous avons cette demande et vos fonctionnaires sont en train de la bloquer », et ensuite voir mon budget réduit de 15 p. 100. C'est quasiment ce qui s'est produit l'année dernière. Je ne demande pas plus d'argent. Je demande un processus qui nous permettrait de remplir une fonction d'analyse critique qui soit indépendante et stimulante et nous rendrait responsables envers le Parlement, puisque c'est bien de lui que nous relevons. (24 février 2005)

## **AUTRES OBJECTIFS**

En plus d'insister sur l'importance de maintenir l'indépendance des hauts fonctionnaires du Parlement, les témoins ont exhorté le Comité à envisager d'autres critères dans l'élaboration d'un nouveau mécanisme de financement. Ce mécanisme devrait par exemple comprendre des éléments du processus gouvernemental d'élaboration et d'approbation des budgets, afin qu'on rende compte à la population de la façon dont on dépense les deniers publics. Pour l'instant, ces éléments se retrouvent principalement dans la fonction d'analyse critique qu'exerce le Secrétariat du Conseil du

---

<sup>10</sup> Paul G. Thomas, *Notes pour un mémoire au Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique de la Chambre des communes sur le mécanisme de financement des hauts fonctionnaires du Parlement*, 5 mars 2005, page 1.

Trésor. Stephen Wallace, sous-secrétaire adjoint intérimaire au Secteur des opérations gouvernementales (Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada), soutient que le meilleur mécanisme de financement présenterait avant tout « un juste équilibre entre l'indépendance des mandataires, le rôle essentiel du Parlement et la responsabilité du gouvernement sur le plan de la saine intendance des ressources ». (17 février 2005)

Le Secrétariat du Conseil du Trésor met en question les hauts fonctionnaires du Parlement ainsi que l'ensemble des autres ministères, organismes et sociétés de la Couronne, pour veiller à ce que les conséquences de leurs propositions de programmes soient soigneusement analysées dans le contexte des priorités et du haut fonctionnaire, et du gouvernement en poste. En outre, leurs propositions de programmes doivent être examinées à la lumière des politiques du Conseil du Trésor s'y appliquant. En général, il faut obtenir l'approbation du gouvernement avant de mettre de nouvelles politiques ou mesures en œuvre.

Le personnel du Secrétariat du Conseil du Trésor examine les propositions budgétaires des hauts fonctionnaires et formulent ensuite des recommandations à l'endroit des ministres du Conseil du Trésor en vue de les faire approuver, refuser ou approuver avec conditions. Une fois que le Secrétariat du Conseil du Trésor a reçu la demande de financement par reconduction d'un haut fonctionnaire, il doit veiller à ce que les nouvelles dépenses soient assorties d'une source de financement : budget, cadre financier ou réaffectation interne, par exemple. Une fois la source de financement établie, un analyste des programmes examine la demande en se fondant sur les critères suivants :

- Autorisations — La proposition est-elle conforme à la législation, à la réglementation, au mandat du ministère et aux autorisations découlant de la politique en vigueur?
- Priorités — Comment la proposition affecte-t-elle les priorités plus larges du gouvernement?
- Abordabilité — Quels sont les coûts de la proposition, et qui devraient les payer?
- Efficacité — La proposition permettra-t-elle de réaliser les objectifs souhaités de la politique?
- Exécution des programmes — Pourrait-on mieux réaliser la proposition en procédant différemment?
- Prudence, probité et équité — A-t-on prévu des mesures appropriées pour protéger les fonds publics?
- Mesure du rendement — A-t-on bien compris les résultats à obtenir, et est-on à même de mesurer ou d'évaluer le succès de la proposition?

Au-delà des critères financiers appliqués par le Secrétariat du Conseil du Trésor, les décisions relatives au financement des hauts fonctionnaires du Parlement pourraient aussi reposer sur des avis techniques et professionnels externes. Dans certains cas, les hauts fonctionnaires du Parlement ont avancé que les spécialistes pouvaient apporter un

éclairage profitable sur les progrès — technologiques ou autres — entraînant l'élargissement de leur champ d'action, ce qui aidait les décideurs à évaluer les demandes d'ajustement des dépenses. La vérificatrice générale et la commissaire à la vie privée ont toutes deux souligné l'utilité de ces intervenants externes, ce dont témoignent leurs recommandations sur le remaniement du mécanisme de financement.

Lors de sa comparution devant notre comité, Sheila Fraser a souligné à quel point il était essentiel que les activités de son bureau soient remises en question par des experts connaissant bien le fonctionnement des organismes de vérification. (24 février 2005) La commissaire à la vie privée, Jennifer Stoddart, a de son côté précisé que la circulation globale des renseignements personnels et les progrès technologiques s'y rattachant exigeaient, selon elle, l'opinion d'experts capables d'évaluer correctement ses demandes de budget. (10 février 2005)

Les témoins ont aussi discuté de la pertinence pour les comités permanents de la Chambre des communes desquels les hauts fonctionnaires relèvent actuellement de participer davantage aux décisions d'ordre financier qui les concernent. Si certains hauts fonctionnaires, comme la commissaire aux langues officielles, soutiennent que leurs compétences les rendent aptes à participer au processus d'établissement des budgets, d'autres estiment qu'ils devraient se limiter à examiner, à superviser et à appuyer le travail de « leurs » hauts fonctionnaires du Parlement et laisser les finances à un autre organe parlementaire. Des comités parlementaires spécialisés continueraient de recevoir les rapports des hauts fonctionnaires du Parlement, d'écouter leurs doléances et de traiter leurs budgets.

De nombreux témoins ont par ailleurs recommandé d'allonger la période couverte par le processus de financement afin que les ressources soient allouées sur une plus longue période. Le processus budgétaire annuel lui-même consomme beaucoup de ressources et il serait plus efficace d'en allonger la période d'application, comme le préconise le professeur Forcese :

Un système plus efficient qui tiendrait compte des préoccupations en matière d'indépendance pourrait consister en un régime de financement pluriannuel fondé sur une formule de financement établie à l'avance qui déterminerait l'augmentation à verser en fonction d'un repère objectif comme l'inflation, la taille du gouvernement, le nombre de plaintes reçues par le haut fonctionnaire ou un autre critère similaire. Évidemment, même dans ce système, il faudrait procéder à une forme d'examen pour établir le budget initial du bureau de chaque haut fonctionnaire. De plus, il faudrait s'assurer par des mises à jour périodiques que le mécanisme fonctionne comme il convient. Toutefois, l'examen du budget des hauts fonctionnaires par le Parlement, le gouvernement ou un groupe d'experts devrait avoir lieu assez rarement pour minimiser la perception que les hauts fonctionnaires sont redevables à un de ces groupes. (8 mars 2005)

Divers témoins nous ont confirmé, nous le répétons, qu'il y avait déjà un bon bout de temps qu'on tentait de mettre en place un nouveau mécanisme de financement et qu'il conviendrait de l'instaurer, du moins à titre d'essai, d'ici le prochain cycle financier. La

vérificatrice générale, par exemple, soutient qu'il serait grand temps d'en finir avec l'étape des études et des examens et d'aller de l'avant.

En 2001, une décision du Conseil du Trésor précisait qu'un mécanisme devait être établi avant décembre 2002. Or, nous sommes actuellement en février 2005, et on en discute encore. Je peux comprendre que ce ne soit pas la première des priorités du Secrétariat, mais il reste qu'on a vraiment fait très peu de progrès et on a obtenu très peu de réaction de la part des fonctionnaires à cet égard. ... Cela fait toujours l'objet de discussions. Des études de tous les modèles possibles ont été réalisées, et ils commencent maintenant à dire qu'ils voudraient refaire ces études. À mon avis, des études, on en a assez eu. (24 février 2005)

## **CHAPITRE TROIS — LES MODÈLES DE FINANCEMENT**

---

Tout au long de nos audiences, on nous a présenté diverses options pour le financement des bureaux des hauts fonctionnaires du Parlement. Quatre modèles en sont ressortis : le modèle du commissaire à l'éthique, le modèle du Royaume-Uni, le modèle du groupe d'experts et le modèle pluriannuel.

### **LE MODÈLE DU COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE**

Tel que mentionné plus haut dans le présent rapport, avec le modèle du commissaire à l'éthique, les budgets des hauts fonctionnaires du Parlement seraient d'abord examinés par le Président de la Chambre des communes ou du Sénat, ou les deux, qui les achemineraient ensuite au président du Conseil du Trésor pour présentation avec les budgets des dépenses du gouvernement pour l'exercice financier concerné. Par conséquent, ils ne seraient pas sujets à l'examen détaillé du Secrétariat du Conseil du Trésor ou à l'approbation du Conseil du Trésor.

Le commissaire à l'information, John Reid, s'est avéré un ardent défenseur du modèle du commissaire à l'éthique, notamment parce qu'il gagnerait ainsi l'appui du Président de la Chambre des communes ou du Sénat, qui veillerait au « bien-être administratif » de son bureau.

Nous n'avons pas de ministre, à toutes fins pratiques, pour aller nous défendre au Conseil du Trésor. Théoriquement, nous nous adressons au Conseil du Trésor par l'intermédiaire du ministre de la Justice, mais il n'a pas pour rôle de nous défendre. ... C'est important, car il y a des arbitrages qui se font au Conseil du Trésor, mais nous n'avons aucun ministre au sein du Cabinet qui considère avoir la responsabilité de s'occuper de nous. (10 février 2005)

La pertinence de ce modèle pour les autres hauts fonctionnaires semble moins évidente. Si le commissaire à l'information avoue préférer un mécanisme qui soit simple, transparent et compatible avec la nature de son bureau, il reconnaît ne pas avoir à tenir compte de la même vaste gamme de questions politiques que la commissaire à la vie privée, par exemple. À tout prendre, John Reid a déclaré qu'à titre de haut fonctionnaire du Parlement, il devrait faire examiner son budget par le Parlement et non par le pouvoir exécutif, c'est-à-dire les ministres de la Couronne qui siègent au Conseil du Trésor.

Bernard Shapiro, commissaire à l'éthique, se dit satisfait de son mécanisme de financement actuel, surtout du fait qu'il serait tout à fait inapproprié, dans son cas, que ce soit un organe du gouvernement qui prenne les décisions financières touchant son bureau. Il reconnaît toutefois qu'il y aurait lieu d'instaurer un mécanisme de supervision ou d'analyse critique pour appuyer le Président de la Chambre des communes, et proposerait à cet égard des programmes annuels de vérification externe et interne. Le commissaire

suggère aussi qu'un comité parlementaire procède à un examen ultérieur des activités de son bureau pour régler, le cas échéant, les problèmes de reddition des comptes.

Les représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor doutent que le modèle du commissaire à l'éthique convienne parfaitement aux autres hauts fonctionnaires du Parlement. Ils craignent notamment que la faible intervention du gouvernement à ce mécanisme ne nuise à sa responsabilité en matière de saine gestion des ressources publiques. À leurs yeux, il s'agirait d'un modèle trop simple pour les autres hauts fonctionnaires dont les mandats sont plus larges et les incidences budgétaires plus lourdes, car dans leur cas, les questions de supervision, d'analyse critique du budget et de reddition des comptes deviennent plus complexes.

Les représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor ont proposé au Comité quelques versions modifiées du modèle du commissaire à l'éthique. Dans un premier exemple, les propositions budgétaires passeraient d'abord par les rouages de gestion du Parlement, sans doute par l'entremise de la régie interne de la Chambre des communes et du Sénat. Les Présidents des deux chambres en achemineraient ensuite les résultats au Conseil du Trésor pour qu'ils soient présentés dans le budget des dépenses du gouvernement. Il y aurait donc intervention des comités parlementaires et du Secrétariat du Conseil du Trésor, qui serait chargé d'établir des paramètres budgétaires généraux et d'en examiner le rendement.

Dans un deuxième exemple, on combinerait les budgets des hauts fonctionnaires du Parlement en une seule grande enveloppe parlementaire. Les budgets des dépenses seraient alors préparés pour eux de la même façon qu'on le fait actuellement pour la Chambre des communes, le Sénat et la Bibliothèque du Parlement. Les représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor insistent toutefois pour dire qu'il y aurait lieu de prévoir un mécanisme d'administration et d'analyse critique des budgets et de tenir compte de certains aspects législatifs et peut-être même constitutionnels. En outre, le professeur Paul Thomas, dans son mémoire au Comité, a fait savoir qu'un modèle ainsi fondé sur des « parts appropriées » pourrait s'avérer problématique en cas de compressions budgétaires, car les bureaux à grande visibilité risqueraient de « battre » les organismes de moindre envergure.

## **LE MODÈLE DU ROYAUME-UNI**

Comme on l'a déjà mentionné, depuis quatre ans, la vérificatrice générale cherche à trouver un mécanisme de financement qui serait indépendant du Secrétariat du Conseil du Trésor, un ministère dont elle doit faire la vérification. Dans sa quête d'un nouveau processus d'établissement du budget, la vérificatrice générale a présenté diverses options dont l'une utilise comme modèle le mécanisme de financement prévu pour le National Audit Office (bureau national de la vérification) du Royaume-Uni.

Dans ce pays, une commission parlementaire créée par une loi et réunissant des représentants de tous les partis examine le projet de budget du National Audit Office et dépose un rapport au Parlement en incluant toute modification qu'elle juge nécessaire. Connu sous le nom de Public Accounts Commission (commission des comptes publics), cet organisme comprend le président du Comité des comptes publics, le chef du gouvernement et sept autres députés nommés par la Chambre, mais ne siégeant pas au Cabinet. Les membres de la commission demeurent en poste tant qu'ils ne renoncent pas à se présenter à une élection, qu'ils conservent leur poste de député ou qu'un autre député n'est pas proposé ou nommé à leur place. La commission se réunit habituellement deux fois par an et doit prendre en compte les avis du Comité des comptes publics et du Trésor (l'équivalent du ministère des Finances).

L'une des principales préoccupations soulevées par les témoins à l'égard de ce modèle est que l'argent versé au contrôleur et au vérificateur général du R.-U. provient directement du budget des dépenses déposé devant la Chambre des communes par la commission. Notre Constitution prévoit plutôt que c'est la Couronne qui engage les dépenses et que le rôle du Parlement se limite à approuver, rejeter ou réduire les propositions de dépenses, comme le montrent les articles 53 et 54 de la *Loi constitutionnelle de 1867*<sup>11</sup>.

Les fonctionnaires du Secrétariat du Conseil du Trésor ont indiqué que le modèle britannique pourrait être adapté de manière à respecter notre cadre constitutionnel et conventionnel relatif au processus budgétaire, en s'inspirant peut-être du processus budgétaire prévu pour la Chambre, le Sénat et la Bibliothèque du Parlement. Ces budgets sont en effet établis et étudiés au moyen des mécanismes internes du Parlement et le budget des dépenses est ensuite présenté au Conseil du Trésor pour dépôt dans le cadre du processus budgétaire du gouvernement. Le Conseil du Trésor dépose simplement ces budgets avec les autres budgets des dépenses du gouvernement; ils ne font pas l'objet d'un examen et d'une analyse critique par le Conseil du Trésor.

On a aussi proposé que le modèle britannique soit modifié par l'établissement d'un comité parlementaire élargi qui compterait des représentants de tous les partis et des deux chambres du Parlement. En fait, les fonctionnaires du Secrétariat du Conseil du Trésor ont indiqué que les comités parlementaires pourraient examiner les budgets des dépenses proposés par les hauts fonctionnaires du Parlement à la lumière des données du gouvernement sur les paramètres du budget et le rendement. Les résultats de cet examen seraient ensuite utilisés par le Conseil du Trésor pour mettre la dernière main aux budgets des dépenses.

---

<sup>11</sup> **53.** Tout bill ayant pour but l'appropriation d'une portion quelconque du revenu public, ou la création de taxes ou d'impôts, devra originer dans la Chambre des Communes.

**54.** Il ne sera pas loisible à la Chambre des Communes d'adopter aucune résolution, adresse ou bill pour l'appropriation d'une partie quelconque du revenu public, ou d'aucune taxe ou impôt, à un objet qui n'aura pas, au préalable, été recommandé à la Chambre par un message du gouverneur général durant la session pendant laquelle telle résolution, adresse ou bill est proposé.

Ces fonctionnaires ont aussi proposé que les comités parlementaires concernés soient consultés par le Secrétariat du Conseil du Trésor concernant les budgets préparés par les hauts fonctionnaires du Parlement avant leur examen et leur finalisation dans le cadre du processus normal du Conseil du Trésor. On a toutefois reconnu que cette approche pourrait bien ne pas éliminer les apparences de conflits d'intérêts qui entachent le processus de financement actuel.

On a aussi discuté d'une option selon laquelle un ou des comités parlementaires recevraient des projets de budget des hauts fonctionnaires du Parlement pour examen et feraient ensuite rapport au Conseil du Trésor en vue de leur dépôt au Parlement dans le cadre du processus budgétaire normal. Ce processus semblerait similaire aux modèles de financement utilisés dans certaines provinces<sup>12</sup>. La commissaire aux langues officielles, lors de sa comparution devant le Comité, était clairement en faveur d'un examen parlementaire de son budget par les comités des langues officielles de la Chambre des communes et du Sénat :

Dans notre cas, il semble logique que toutes les questions qui peuvent mettre en jeu notre indépendance ou notre budget soient soumises à l'examen des parlementaires par l'entremise des comités des langues officielles, car ils connaissent à fond les enjeux et les conséquences pratiques de nos propositions budgétaires. (15 février 2005)

Dans le mémoire qu'il a présenté au Comité, le professeur Thomas a toutefois servi un avertissement concernant le recours aux comités parlementaires pour le processus d'établissement des budgets des hauts fonctionnaires du Parlement. Il a souligné que bien qu'il ne semble pas que le gouvernement soit directement impliqué dans ce processus, il pourrait tout de même exercer des pressions indirectes sur un comité dans un gouvernement majoritaire. Ainsi, les dirigeants du parti au pouvoir pourraient demander à leurs députés de serrer la bride à une agence parlementaire qui dépense allègrement ou qui lui cause de l'embarras politique<sup>13</sup>.

## **LE MODÈLE DU GROUPE D'EXPERTS**

Un autre modèle proposé par la vérificatrice générale prévoit le recours à un groupe d'experts pour procéder à un examen critique des propositions budgétaires des hauts fonctionnaires du Parlement. Ce groupe d'experts ferait rapport sur l'ensemble et les

---

<sup>12</sup> Par exemple, en Alberta et en Colombie-Britannique, les commissaires à l'information et à la protection de la vie privée soumettent leurs propositions budgétaires annuelles à un comité de l'assemblée législative pour approbation : au Comité permanent des affaires législatives en Alberta et au Comité permanent des finances et des services gouvernementaux en Colombie-Britannique. Les documents remis au Comité par le Bureau de la vérificatrice générale indiquent également que la majorité des lois provinciales sur le vérificateur général prévoient que les budgets des bureaux des vérificateurs généraux sont transmis à un comité de l'assemblée législative, qui peut formuler des recommandations ou apporter des modifications, le budget révisé étant ensuite soumis à l'assemblée législative pour inclusion dans le budget des dépenses de la province en vue de son approbation.

<sup>13</sup> Paul Thomas, note 10, p. 3.

détails du budget des dépenses de chaque bureau aux Présidents de la Chambre et du Sénat et au président du Conseil du Trésor pour dépôt dans le cadre de l'examen parlementaire du processus budgétaire. Comme dans le cas du modèle du commissaire à l'éthique, les budgets des dépenses ne feraient pas l'objet d'un dernier examen détaillé par le Secrétariat du Conseil du Trésor ou d'une approbation par le Conseil du Trésor.

En vertu de la proposition de la vérificatrice générale, le groupe d'experts pourrait comprendre trois personnes respectivement nommées par le Président de la Chambre des communes, le Président du Sénat et le président du Conseil du Trésor. Ce groupe pourrait se réunir plusieurs fois par année, suivant le processus régulier de préparation et de présentation des demandes relatives aux budgets principaux et supplémentaires des dépenses. Il rencontrerait les hauts fonctionnaires du Parlement, leurs agents financiers supérieurs, et des fonctionnaires du Secrétariat du Conseil du Trésor.

L'un des éléments positifs de ce modèle, selon la vérificatrice générale, est qu'il pourrait être mis en oeuvre sans modifier les lois et au moyen d'un protocole d'entente entre les deux Présidents, le président du Conseil du Trésor, et les hauts fonctionnaires du Parlement. La commissaire à la protection de la vie privée aimait aussi l'idée de ne pas avoir à changer les lois.

Bien que les conditions et modalités opérationnelles restent à définir, notre Commissariat appuie le concept de création d'un comité d'experts. Le modèle du comité d'experts est conforme à la fonction d'indépendance de notre Commissariat et peut-être même — bien que je ne présume pas parler en leur nom — des autres hauts fonctionnaires du Parlement. Il est conçu pour fournir un régime d'imputabilité et de transparence qui fonctionne bien. D'autre part, cette approche ne requiert aucune modification législative, et c'est la formule que nous privilégions à l'heure actuelle. (10 février 2005)

D'un autre côté, au moins deux témoins se sont inquiétés que cette proposition puisse être interprétée comme une délégation des pouvoirs liés au processus d'établissement du budget de la part du Parlement et de l'exécutif. Ici aussi, des questions constitutionnelles pourraient être soulevées si des experts étaient autorisés à approuver des demandes budgétaires. De plus, le coût de ce groupe d'experts a suscité certaines inquiétudes, tout comme la possibilité de devoir en constituer plusieurs pour s'occuper de tous les hauts fonctionnaires du Parlement.

Le commissaire à l'éthique a toutefois reconnu que s'il fallait modifier son mécanisme de financement actuel, le modèle du groupe d'experts pourrait constituer un ajout raisonnable à son modèle avant la présentation du budget des dépenses du commissaire au Président de la Chambre des communes.

Si, pour une raison ou une autre, d'autres modifications étaient jugées nécessaires, le groupe d'experts semble être un mécanisme raisonnable à insérer avant la présentation de nos prévisions budgétaires au Président de la Chambre. Cette solution a trois raisons de me plaire : premièrement, elle maintient l'indépendance du Bureau par rapport à la législature et au gouvernement, qui sont tous les deux

assujettis aux régimes d'éthique que nous administrons; deuxièmement, si le groupe est choisi avec soin, le Président de la Chambre des communes recevrait des avis reposant sur un savoir-faire et un jugement véritablement indépendants; troisièmement, elle permet de reconnaître la valeur d'un examen parlementaire a posteriori grâce à la structure des comités<sup>14</sup>.

En fait, les fonctionnaires du Secrétariat du Conseil du Trésor étaient d'accord pour qu'un groupe d'experts participe au processus d'analyse budgétaire sous la direction du Parlement et du gouvernement. D'autres témoins ont aussi indiqué qu'un tel groupe pourrait seconder un comité parlementaire ou collaborer avec les hauts fonctionnaires du Parlement pour élaborer des présentations budgétaires.

## **LE MODÈLE DE FINANCEMENT PLURIANNUEL**

L'idée d'une formule de financement permanente et durable pour les hauts fonctionnaires du Parlement a été présentée de manière détaillée par le professeur Forcese lors de sa comparution devant le Comité :

J'ai donc pensé à une formule pluriannuelle qui établirait le financement de base des hauts fonctionnaires du Parlement, pour éviter à ceux-ci l'obligation qu'ils ont actuellement de s'adresser chaque année au Conseil du Trésor ou pour écarter au moins la perception que leurs activités dans une année donnée pourraient influencer la mesure dans laquelle le gouvernement est disposé à leur accorder un financement suffisant. L'idée a des incidences sur la question de l'indépendance ainsi que sur les frais entraînés par l'établissement d'un groupe d'experts.  
(8 mars 2005)

Avec ce modèle, le financement augmenterait automatiquement selon un repère objectif et sur une période de temps donné (p. ex. cinq ans). Les majorations annuelles pourraient être fondées sur des critères objectifs liés aux fonctions particulières de chaque haut fonctionnaire (p. ex., le nombre de plaintes reçues par le commissaire à l'information). Si la formule de financement était adoptée par voie législative, ces critères pourraient être énoncés dans la loi. En fait, on pourrait envisager d'inclure d'autres critères comme l'état de l'économie au moment de la majoration projetée.

Un inconvénient possible de la formule de financement pluriannuel est que le Parlement, un groupe d'experts ou l'exécutif devrait tout de même procéder à un examen pour déterminer les crédits initiaux. Des examens subséquents pourraient aussi se révéler nécessaires à la fin de la période de temps prévue afin de s'assurer que les crédits de départ et la formule de majoration établie conviennent toujours.

Dans leur mémoire au Comité, les fonctionnaires du Secrétariat du Conseil du Trésor ont mentionné des modèles quelque peu similaires qui pourraient être adoptés pour les hauts fonctionnaires du Parlement. Ainsi, on a proposé d'adopter une formule de

---

<sup>14</sup> Lettre au greffier du Comité, le 8 mars 2005.

financement où les crédits de départ pourraient par exemple être rajustés en fonction de l'augmentation ou de la réduction du budget du gouvernement ou d'un autre repère similaire. On pourrait aussi mettre en oeuvre un processus d'examen cyclique qui permettrait un financement pluriannuel fondé sur des prévisions des ressources requises préparées par les hauts fonctionnaires et ensuite validées par des examens des ressources et de la gestion effectués par le Secrétariat du Conseil du Trésor.

Le professeur Thomas, dans son mémoire au Comité, a également reconnu qu'on pourrait indexer les dépenses des hauts fonctionnaires du Parlement en fonction d'un repère donné (augmentation moyenne des dépenses du gouvernement, intensification des activités, etc.). Il a toutefois souligné que cette approche semble à première vue simple, mais qu'elle peut comporter un certain nombre de lacunes dont la principale est justement de devoir trouver ce repère approprié.

Trouver le point de référence le plus approprié sera sujet à controverse et artificiel, car cette façon de faire substitue le calcul à la délibération et au jugement. Lorsque les circonstances changeront, la nature automatique de la formule pourrait entraîner des avantages inopportuns ou des insuffisances pour des organismes particuliers<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Thomas, note 10, p. 3.



## CONCLUSION

---

Il ne fait pas de doute que l'actuel processus d'établissement des budgets des hauts fonctionnaires du Parlement soulève de graves préoccupations. Le Comité estime qu'on ne peut se contenter du statu quo. La situation présente laisse à tout le moins croire que les fonctions cruciales de ces hauts fonctionnaires pourraient être entravées par des restrictions budgétaires imposées par l'organisme même dont ils sont chargés de scruter les actions. Tous nos témoins, y compris les fonctionnaires du Secrétariat du Conseil du Trésor, étaient préoccupés par l'actuel mécanisme de financement; toutefois, les opinions divergeaient quant à la meilleure façon de résoudre ce problème.

Tout le monde ne s'entendait pas sur le modèle de financement à utiliser pour les hauts fonctionnaires du Parlement, mais il nous a semblé qu'il existait un consensus général sur ce qui devrait guider l'élaboration d'un nouveau mécanisme de financement. Premièrement, le processus d'établissement du budget ne doit plus être la responsabilité exclusive de l'exécutif même s'il faut en même temps maintenir un mécanisme approprié pour l'examen du rendement, l'analyse critique du budget et la reddition de comptes. Le Parlement doit jouer un rôle plus important et plus crucial dans le processus d'établissement du budget, et les décisions relatives à l'attribution des ressources doivent être fondées sur une analyse objective et experte. Le processus devrait être pratique, transparent, simple et rapide. Enfin, le système devrait tenir compte des différences qui existent dans les mandats des divers hauts fonctionnaires et dans les rapports qu'ils doivent présenter.

Le Comité est convaincu qu'un organisme parlementaire doit étudier les présentations budgétaires des hauts fonctionnaires du Parlement. Cet organisme pourrait être semblable à la commission des comptes publics du R.-U. en ce sens qu'il devrait compter des représentants de tous les partis et qu'il pourrait intégrer des représentants du Sénat, peut-être en prévoyant que les deux Présidents siègent d'office au sein de cette commission, ce qui permettrait de tenir compte que certains hauts fonctionnaires font rapport à la fois à la Chambre des communes et au Sénat. Comme c'est le cas pour la commission du Royaume-Uni, et en fait le Bureau de régie interne de la Chambre des communes aussi, cet organisme parlementaire devrait être permanent, et comme le Bureau, compter un nombre égal de représentants du gouvernement et de l'opposition.

Étant donné l'expertise déjà acquise par le Secrétariat du Conseil du Trésor dans le domaine de l'examen critique et de l'analyse des budgets des hauts fonctionnaires du Parlement et de la prestation de conseils à cet égard, nous estimons qu'il est impératif que le Secrétariat continue à assumer cette fonction en appuyant cet organisme parlementaire. Le Secrétariat pourrait transmettre une présentation distincte qui accompagnerait les propositions budgétaires des hauts fonctionnaires. En d'autres mots, le Secrétariat établirait les paramètres du budget et commenterait les propositions budgétaires de la même façon qu'il le fait actuellement pour le Conseil du Trésor. Ainsi, il évaluerait la

cohérence des propositions budgétaires par rapport aux mandats des hauts fonctionnaires, il examinerait les propositions à la lumière des données sur les dépenses antérieures et le rendement tirées du cycle budgétaire précédent, et il déterminerait si les ressources demandées correspondent aux activités proposées et aux résultats attendus.

Nous avons aimé l'idée d'avoir recours aux comités parlementaires dont les mandats incluent déjà les travaux des divers hauts fonctionnaires, mais nous estimons que ces comités devraient continuer à assumer leurs responsabilités et rôles de surveillance actuels à l'égard de ces hauts fonctionnaires plutôt que d'accepter cette nouvelle fonction liée à l'examen détaillé de leurs budgets. Si on leur demandait d'établir les budgets des hauts fonctionnaires du Parlement, nous croyons que cela pourrait compromettre leur efficacité, ou laisser croire qu'il leur faudrait laisser un peu de côté leurs responsabilités actuelles. Ces comités continueraient en outre à étudier les budgets des hauts fonctionnaires qui relèvent d'eux une fois qu'ils ont été déposés au Parlement. Ils seraient également consultés par l'organisme parlementaire prenant les décisions dans le cadre de ses délibérations sur ces budgets.

Le Comité estime également qu'il faut pouvoir compter sur des connaissances approfondies et une expertise dans les champs d'activité des hauts fonctionnaires du Parlement. Nous croyons que le recours à des experts pour un examen et une analyse critique des propositions budgétaires des hauts fonctionnaires du Parlement constitue un élément essentiel de tout modèle de financement. À cet égard, deux options s'offrent à nous. La première, chaque haut fonctionnaire pourrait assumer lui-même le coût de l'examen de ses propositions budgétaires par des experts externes qualifiés, et le rapport de ces derniers pourrait accompagner les propositions budgétaires soumises à l'organisme parlementaire. La seconde : l'organisme parlementaire pourrait lui-même retenir les services d'experts dans les divers secteurs d'activités des hauts fonctionnaires, et ce, en les convoquant à titre de témoins ou en les intégrant à son personnel.

Enfin, nous comprenons que les mandats du commissaire à l'éthique et du directeur général des élections diffèrent de ceux des autres hauts fonctionnaires du Parlement, mais nous croyons qu'il faut tout de même que leurs mécanismes de financement comportent un examen plus attentif de leurs dépenses et une reddition de comptes plus étendue. Pour ce faire, le Comité est convaincu que ces deux bureaux devraient être assujettis au nouveau processus d'établissement du budget par un organisme parlementaire. Dans le cas du directeur général des élections, seuls les crédits annuels de son bureau seraient visés. Le Comité reconnaît que tous les hauts fonctionnaires du Parlement doivent respecter des normes élevées en matière d'intégrité et de reddition de comptes dans le cadre de leurs importantes fonctions et nous croyons que ni le commissaire à l'éthique ni le directeur général des élections ne s'objecteraient à ce que leurs propositions budgétaires soient examinées dans le cadre d'un nouveau mécanisme de financement parlementaire.

Étant donné que les exigences relatives à la nomination, au renvoi et à la présentation de rapports de certains hauts fonctionnaires du Parlement, dont la commissaire à la protection de la vie privée, le commissaire à l'information et la

commissaire aux langues officielles, supposent la participation de la Chambre des communes et du Sénat, le Comité reconnaît que le Sénat devrait faire partie, d'une façon ou d'une autre, du nouvel organisme parlementaire permanent d'établissement des budgets, du moins en ce qui concerne ces hauts fonctionnaires. Toutefois, nous ne sommes pas certains de la façon dont cela devrait se réaliser dans la pratique. Étant donné que le Comité sénatorial permanent des finances nationales examine, semble-t-il, la question du financement des hauts fonctionnaires du Parlement, il serait prématuré de faire des recommandations précises quant au rôle éventuel du Sénat dans le mécanisme parlementaire de financement. De toute évidence, les dirigeants des deux chambres devront en discuter. Par conséquent, nous exhortons la Chambre des communes à lancer des discussions en vue de déterminer la meilleure façon de structurer un processus parlementaire d'établissement des budgets qui prévoirait un rôle, au besoin, pour le Sénat.

Le Comité recommande donc ce qui suit :

### **RECOMMANDATION UN**

**Qu'un nouvel organisme parlementaire permanent soit créé pour établir les budgets à accorder à tous les hauts fonctionnaires du Parlement<sup>16</sup>. Ce nouvel organisme parlementaire et le nouveau processus de financement connexe devraient avoir les caractéristiques suivantes :**

- **Cet organisme devrait compter des représentants de la Chambre des communes et du Sénat et un nombre égal de membres du gouvernement et de l'opposition.**
- **Les présentations budgétaires annuelles des hauts fonctionnaires sont transmises directement à cet organisme, en compagnie de la présentation connexe du Secrétariat du Conseil du Trésor dans laquelle celui-ci établit les paramètres budgétaires et fournit des analyses et des examens critiques de ces propositions budgétaires des hauts fonctionnaires ainsi qu'un avis sur leur faisabilité.**
- **L'organisme de financement parlementaire peut obtenir l'avis d'experts de l'extérieur, de même que des comités parlementaires concernés, pour l'aider dans ses délibérations.**
- **Les recommandations du nouvel organisme parlementaire devraient être transmises à chacune des chambres du Parlement, selon les besoins, qui transmettront à leur tour ces**

---

<sup>16</sup> Nous incluons ici les commissaires à l'information, à la protection de la vie privée, à l'éthique et aux langues officielles, la vérificatrice générale du Canada et le directeur général des élections.

## **recommandations au Conseil du Trésor pour dépôt dans le cadre du processus budgétaire normal du gouvernement.**

Lors de nos délibérations visant à déterminer un modèle de financement pour tous les hauts fonctionnaires du Parlement, nous avons été sensibles au fait qu'il n'est pas possible de créer un système « parfait ». Il n'est pas non plus possible d'établir un équilibre parfait entre l'indépendance qu'on doit garantir aux hauts fonctionnaires du Parlement par rapport à l'exécutif, et les comptes que ces hauts fonctionnaires doivent rendre sur leurs dépenses et leur rendement. Par conséquent, pour faire progresser ce dossier qui nous préoccupe depuis longtemps, nous proposons qu'un projet pilote soit lancé pour les deux prochains exercices, soit à compter de l'exercice 2006-2007, en utilisant l'actuel Bureau de régie interne de la Chambre des communes comme organisme parlementaire, et les trois commissaires couverts par notre mandat — les commissaires à l'information, à l'éthique et à la protection de la vie privée — comme participants initiaux. Bien que notre mandat ne couvre pas le bureau de la vérificatrice générale et qu'il ne conviendrait pas de faire des recommandations à son égard, nous croyons qu'il serait essentiel d'en examiner le mode de financement. Depuis plus de quatre ans, la vérificatrice tente vainement de faire adopter un autre modèle de financement; c'est pourquoi nous croyons qu'il y aurait lieu d'envisager d'inclure son bureau dans toute étude pilote portant sur un nouveau mécanisme de financement.

Le fait d'utiliser les mécanismes de régie interne du Parlement déjà existant nous permettrait de lancer sans tarder un tel projet pilote. De plus, il serait ainsi beaucoup plus facile de déterminer comment élaborer le meilleur mécanisme pour procéder à un examen parlementaire approfondi des budgets, mécanisme qui pourrait ensuite être inclus dans une mesure législative de manière à s'appliquer à tous les hauts fonctionnaires du Parlement. Ce projet pilote devrait donc faire l'objet d'un examen parlementaire dès qu'il sera terminé.

Le Comité recommande donc ce qui suit :

### **RECOMMANDATION DEUX**

**Que le Bureau de régie interne serve à titre expérimental d'organisme parlementaire d'établissement des budgets pour les bureaux des commissaires à l'information, à l'éthique et à la protection de la vie privée afin de donner suite à la recommandation un. Ce projet sera lancé pour les exercices 2006-2007 et 2007-2008 et fera l'objet d'un examen parlementaire dès qu'il sera terminé.**

## ANNEXE A LISTE DES TÉMOINS

Organismes et individus	Date	Réunion
<p><b>Bureau du commissaire à l'éthique</b></p> <p>Bernard Shapiro, commissaire</p> <p>Micheline Rondeau-Parent, directrice, Communications et relations parlementaires</p> <p>Lyne Robinson-Dalpe, directrice, Services corporatifs</p>	10/02/2005	10
<p><b>Commissariat à la protection de la vie privée du Canada</b></p> <p>Jennifer Stoddart, commissaire</p>		
<p><b>Commissariat à l'information du Canada</b></p> <p>John M. Reid, commissaire</p>		
<p><b>Bureau du directeur général des élections</b></p> <p>Jean-Pierre Kingsley, directeur général</p> <p>Diane R. Davidson, sous-directrice générale des élections et première conseillère juridique</p> <p>Janice Vézina, directrice principale, Financement des élections et des Services intégrés</p>	15/02/2005	11
<p><b>Commissariat aux langues officielles</b></p> <p>Dyane Adam, commissaire</p> <p>Louise Guertin, directrice générale, Direction générale des services corporatifs</p>		
<p><b>Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada</b></p> <p>Stephen Wallace, sous-secrétaire adjoint intérimaire, Secteur des opérations gouvernementales</p> <p>Robert J. Mellon, directeur, Production des prévisions budgétaires, Secteur des stratégies de gestion et de dépenses</p> <p>Wilma Vreeswijk, directrice générale, Division des opérations gouvernementales</p>	17/02/2005	12
<p><b>Bureau du vérificateur général du Canada</b></p> <p>Sheila Fraser, vérificatrice générale</p> <p>Jean Ste-Marie, vérificateur général adjoint, Services juridiques</p>	24/02/2005	13
<p><b>À titre personnel</b></p> <p>Craig Forcese, professeur de droit, Université d'Ottawa</p>	08/03/2005	14
<p><b>Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada</b></p> <p>Stephen Wallace, sous-secrétaire adjoint intérimaire, Secteur des opérations gouvernementales</p> <p>Wilma Vreeswijk, directrice générale, Division des opérations gouvernementales</p>	06/04/2005	17



Un exemplaire des *Procès-verbaux* pertinents (*séances n<sup>os</sup> 10, 11, 12, 13, 14, 17 et 24*) est déposé.

Respectueusement soumis,

*Le président,*

David Chatters, député