



Chambre des communes  
CANADA

## Comité législatif chargé du projet de loi C-2

---

CC2



NUMÉRO 016



1<sup>re</sup> SESSION



39<sup>e</sup> LÉGISLATURE

---

TÉMOIGNAGES

**Le mercredi 31 mai 2006**

—  
**Président**

**M. David Tilson**

Toutes les publications parlementaires sont disponibles sur le  
réseau électronique « Parliamentary Internet Parlementaire » à l'adresse suivante :

**<http://www.parl.gc.ca>**

## Comité législatif chargé du projet de loi C-2

Le mercredi 31 mai 2006

• (1535)

[Traduction]

**Le président (M. David Tilson (Dufferin—Caledon, PCC)):** Je constate que nous avons le quorum et je déclare donc la séance ouverte.

Bonjour, mesdames et messieurs. Nous en sommes à la 16e séance du Comité législatif chargé du projet de loi C-2. Comme le prévoit l'ordre du jour, nous poursuivons, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 27 avril 2006, notre examen du projet de loi C-2, Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation.

Cet après-midi, nous accueillons deux témoins. Mme Kristen Agrell est conseillère juridique, Contentieux, au Bureau national du Syndicat des métallos; Me Shalom Schachter représente l'Association des infirmiers et infirmières de l'Ontario, il est responsable de l'arbitrage des divergences d'intérêt et de la réglementation des soins de longue durée au sein de l'Équipe des services provinciaux.

Bonjour. Vous pouvez tous deux nous exposer vos commentaires liminaires, puis nous enchaînerons avec les questions des membres du comité. Je vous remercie d'être venus. Veuillez commencer.

**Me Shalom Schachter (Responsable de l'arbitrage des divergences d'intérêts et de la réglementation des soins de longue durée, Équipe des services provinciaux, Association des infirmiers et infirmières de l'Ontario):** Merci de nous avoir invités à venir témoigner devant vous.

Je vais me contenter de traiter trois aspects: premièrement, la nécessité d'améliorer la protection contre les représailles pour les divulgateurs; deuxièmement, la nécessité d'accorder une protection aux divulgateurs qui ne sont pas des employés fédéraux; troisièmement, la nécessité d'élargir la définition d'acte répréhensible et de limiter les motifs invoqués pour refuser d'enquêter sur les divulgations.

Pour ce qui est du premier point, la protection des divulgateurs, je crois qu'il est maintenant acquis, compte tenu d'événements passés, qu'il importe de dénoncer les actes répréhensibles, prouvés à l'appui, afin que la population puisse demander des comptes à ses représentants élus. Une telle démarche est bien sûr difficile, et c'est la raison pour laquelle nous devons adopter des dispositions efficaces contre les représailles afin d'aider les divulgateurs à surmonter leurs craintes.

Ce qui manque entre autres dans le projet de loi, c'est une clause d'inversion du fardeau de la preuve. Lorsqu'un employeur prend des mesures contre un employé, l'employeur sait pourquoi il intervient, mais l'employé ne peut pas démontrer qu'il s'agit de représailles à la suite d'une divulgation.

Dans la plupart des lois sur le travail, il existe une clause d'inversion du fardeau de la preuve applicable aux pratiques injustes. L'employeur doit prouver que la mesure prise à l'encontre du travailleur n'était pas motivée par la volonté de punir ce travailleur parce qu'il a exercé ses droits. Dans un contexte d'arbitrage normal, en matière disciplinaire, l'employeur est tenu de prouver qu'il a des motifs valables, et le travailleur n'a pas à démontrer l'absence de tels motifs.

Nous prions le comité d'inclure une clause d'inversion du fardeau de la preuve dans la loi pour empêcher les employeurs de prendre des mesures disciplinaires contre les travailleurs qui divulguent de l'information.

Il faut aussi que justice soit rendue dans la dignité. L'un des grands progrès qu'offre le projet de loi relativement aux dispositions précédentes est l'article 19.5, qui prévoit que si le commissaire décide d'enquêter sur une plainte l'employeur devra annuler la mesure. Un travailleur renvoyé, par exemple, devrait être réintégré en attendant les conclusions de cette enquête.

C'est là une très nette amélioration, mais elle est encore insuffisante car elle est assujettie à la décision du commissaire de mener une enquête au sujet de la plainte. Un article stipulant que la justice doit être rendue dans la dignité devrait s'appliquer à quiconque a dénoncé un acte répréhensible. Avant que les employeurs ne soient autorisés à prendre des mesures disciplinaires pour d'autres motifs, ils devraient en faire la preuve. Tant que cette preuve n'aurait pas été fournie, ils ne pourraient pas imposer de mesures disciplinaires à ce travailleur.

Voilà nos commentaires pour ce qui est du premier point.

Quant à la deuxième question concernant la portée de la protection, cette protection ne doit pas se restreindre au secteur public fédéral. Dans le cas du scandale des commandites, si les seules personnes qui avaient accès à de l'information au sujet d'actes répréhensibles étaient les employés de tierces parties qui traitaient avec le gouvernement, il aurait fallu qu'elles puissent parler. Je ne crois pas qu'elles seraient protégées par les dispositions actuelles du projet de loi.

Par ailleurs, il y a des gens qui relèvent des provinces. Je pense à un cas à Toronto, d'où je viens. Un policier a fait des allégations au sujet des dirigeants des services policiers municipaux qui auraient écarté d'un revers de main des préoccupations relatives à la brutalité policière, et ce policier fait l'objet de mesures disciplinaires pour cette raison.

Le Parlement fédéral a déjà pris des mesures législatives qui touchent tout le pays. Lorsqu'il s'agit de criminaliser les fraudes, par exemple, la divulgation d'une fraude devrait être protégée par la loi fédérale, même si le divulgateur s'inscrit dans un domaine de compétence provinciale.

Finalement, pour ce qui est du troisième point, l'article 8 du chapitre 46 de la loi précédente définit très étroitement les actes répréhensibles. Il ne couvre que les cas graves de mauvaise gestion, les dangers importants et les infractions sérieuses. Ces critères sont nettement insuffisants et privent la population d'autres divulgations dont nous avons besoin.

• (1540)

En outre, les articles 24 et 19.3 du projet de loi, qui donneraient au commissaire le droit de refuser d'enquêter ou d'examiner des plaintes, font appel à des critères trop vastes qu'il conviendrait de limiter le plus possible pour qu'un maximum de divulgations fassent l'objet d'enquêtes.

J'en ai terminé. Merci!

**Le président:** Merci.

Madame Agrell.

**Mme Kristen Agrell (conseillère juridique, Contentieux, Bureau national du Syndicat des métallos du Canada, Syndicat des métallos):** Merci beaucoup.

Je représente le Syndicat des métallos, et nous vous sommes reconnaissants de bien vouloir nous entendre.

Comme vous le savez, notre syndicat regroupe 280 000 personnes au Canada, dans tous les secteurs de l'économie. Nous encourageons tous nos membres à participer à la définition et à la surveillance de leurs conditions de travail et de leurs conditions de vie. Les Métallos veulent donc que le projet de loi donne aux travailleurs les éléments qui, à notre avis, leur permettent de croire en leur capacité de contribuer à la vie démocratique, c'est-à-dire de l'information au sujet du système et la possibilité de s'exprimer au sujet de ce système.

Les Métallos ont adopté une approche plus vaste que celle qu'a présentée mon collègue pour répondre au projet de loi. Nous avons défini trois catégories de secteurs. Dans certains secteurs, nous sommes très favorables au projet de loi et nous pensons qu'il ne faudrait pas le modifier, mais il y a aussi des secteurs auxquels le projet de loi ne fait pas allusion et où les Métallurgistes jugent essentiels d'intervenir et des secteurs qui pourraient être intéressants mais où des changements s'imposent.

Les Métallos appuient sans réserve la création d'un poste de directeur parlementaire du budget. Il est grand temps de diffuser une information exacte qui ne soit pas teintée de considérations politiques.

L'exigence de déclaration imposée aux lobbyistes nous semble également importante pour la population. En outre, nous sommes tout à fait en faveur de mettre un terme à la pratique des honoraires de conclusion ainsi qu'aux dons des sociétés et des syndicats en période électorale. Les Métallos accordent leur appui à des partis politiques, mais le financement n'est pas la seule façon de le faire. Ce sont des aspects du projet de loi que les Métallos approuvent.

Il y a aussi des aspects que les Métallos voudraient voir ajouter à la loi, notamment une réforme de la Loi sur l'accès à l'information, qui a été discutée avant le dépôt du projet de loi. Des organismes fédéraux ont été créés et sont maintenant visés par cette loi, mais à notre avis le système a besoin d'une refonte plus vaste.

Nous sommes par ailleurs déçus que le projet de loi ne traite pas des courses à la direction des partis politiques, par opposition aux campagnes électorales, ni du cas des députés qui changent d'affiliation après leur élection. Ce sont des secteurs où notre syndicat espère que des améliorations seront apportées au projet de loi.

Enfin, certains aspects nous semblent prometteurs. La création d'une commission des nominations publiques nous enthousiasme, mais pour que cette commission soit efficace nous croyons que le comité devrait modifier le libellé pour exiger qu'elle soit indépendante du cabinet du premier ministre et qu'elle soit tenue de soumettre des rapports au sujet de ses activités. À cet égard, si possible, il faudrait aussi indiquer que la commission devra être constituée et que sa création ne pourra pas être retardée par le refus du parti au pouvoir de nommer quelqu'un à sa tête.

Finalement, pour ce qui est de la protection des divulgateurs, les Métallos font écho aux arguments de mon collègue de l'AIIO. Les syndicats ont dû, par le passé, protéger leurs travailleurs contre les représailles, et nous convenons qu'il vaut mieux pour la population que ses membres puissent parler avant qu'une situation ne sombre dans l'illégalité la plus totale ou que des vies humaines soient menacées.

Voilà tous nos arguments.

• (1545)

**Le président:** Merci à vous deux.

Nous avons adopté un processus qui permet aux membres des quatre caucus de poser des questions. Nous avons à peu près sept minutes pour les questions et les réponses.

Nous allons commencer par M. Tonks.

**M. Alan Tonks (York-Sud—Weston, Lib.):** Merci, monsieur le président.

Maître Schachter, madame Agrell, soyez les bienvenus.

Je constate une convergence sur deux points, à la page 7 de votre mémoire, madame Agrell, concernant la protection des divulgateurs, et les notions d'inversion du fardeau de la preuve qui ont été mentionnées par Me Schachter. J'aimerais vous interroger sur cet aspect particulier.

Nous avons entendu des points de vue opposés sur la consécration d'un régime qui protégerait les divulgateurs en faisant appel à un tribunal spécial, qui trancherait par l'entremise de juges, plutôt qu'aux lois du travail et aux mécanismes d'arbitrage. Si je vous comprends bien — et je ne veux pas parler à votre place —, vous souhaitez l'instauration d'une entité et d'un régime qui connaissent et comprennent les questions du travail, le droit du travail. Lorsqu'il s'agit de divulgateurs, vous parlez des devoirs de l'employeur, vous parlez de l'obligation d'invoquer des motifs valables. Ce sont évidemment des expressions ambiguës. On peut les utiliser aussi bien dans un contexte judiciaire que dans le contexte du travail.

Ma question est la suivante. Quelle option convient le mieux? Faut-il créer un tribunal qui protégerait les droits des divulgateurs grâce au régime suggéré? Ne pensez-vous pas qu'il vaudrait mieux recourir à la loi sur l'arbitrage et à un conseil d'arbitrage, pour s'appuyer sur l'expérience acquise en matière de protection de ces droits?

**Me Shalom Schachter:** Évidemment, les tribunaux du travail ont accumulé une certaine expérience que les cours ont reconnue et devant laquelle elles font preuve de réserve. Nous serions en terrain plus familier si ces délibérations se tenaient devant un tribunal du travail compétent, et c'est la solution que nous préférierions.

Je pense par exemple que la loi prévoit déjà qu'un fonctionnaire fédéral puisse s'adresser d'abord à la Commission des relations de travail dans la fonction publique, sauf s'il s'agit d'un employé de cette Commission, puis au Conseil canadien du travail. Si notre proposition était adoptée, ce recours serait aussi ouvert aux personnes relevant des provinces. Ces personnes pourraient s'adresser à leur propre conseil du travail ou même à une commission d'arbitrage désignée dans la convention collective.

Si vous vous adressez à un conseil du travail, par opposition à un nouveau tribunal, l'important est que ce conseil ait lui aussi l'autorité prévue à l'article 21.8 du projet de loi, pour traiter comme il se doit celui qui a usé de représailles. Les conseils du travail n'ont généralement que le pouvoir d'accorder réparation aux employés, ils ne peuvent pas punir, si vous me passez ce terme, l'auteur du méfait.

Il est très important que l'article 21.8 proposé soit instauré sous une forme ou sous une autre, sinon il ne préviendra pas les représailles. Au pire, le divulgateur sera réintégré, mais l'auteur des représailles espère évidemment que cette personne cédera devant les pressions et renoncera avant que l'affaire ne soit entendue. Il faut prévoir des peines et pas seulement une réparation pour le divulgateur, afin de décourager les représailles.

• (1550)

**Le président:** Monsieur Owen.

**L'hon. Stephen Owen (Vancouver Quadra, Lib.):** Merci.

Je vais continuer dans la même veine en examinant le cas de la commission des nominations publiques, un organisme qui est vaguement suggéré et qui pourrait encore disparaître à cette étape.

À mon avis, la Commission de la fonction publique, aux termes de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique, si l'on modifiait adéquatement cette loi et si l'on faisait du président de la Commission de la fonction publique un mandataire du Parlement, pourrait être mise à profit pour fournir un ensemble utile de compétences et de connaissances ainsi qu'un mandat. Qu'en pensez-vous?

**Me Shalom Schachter:** Mon argument ne portait pas sur la commission des nominations publiques, mais j'ai peut-être une expérience valable à cet égard.

Avant de faire mon droit, j'ai été représentant du personnel à l'Alliance de la fonction publique du Canada. La Commission de la fonction publique, du moins à l'époque, était considérée comme un organe de l'employeur en matière de nominations. Vu l'expérience que j'ai acquise à cette époque, je crois que le public ne considérerait pas cette entité — à moins qu'elle n'ait changé — comme indépendante du gouvernement et capable d'assurer la neutralité des nominations publiques.

**Le président:** Madame Agrell, nous ne voulons pas vous laisser en dehors de la discussion. Si vous avez quelque chose à ajouter, n'hésitez pas.

Il vous reste environ 30 secondes, monsieur Owen.

**L'hon. Stephen Owen:** Tout ce que je peux vous répondre, maître Schachter, c'est que la composition et la loi habilitante de la Commission de la fonction publique ont changé, mais pour confier ce rôle supplémentaire à la Commission il faudrait adopter un changement législatif pour consacrer l'indépendance du président et donner à l'organisme les pouvoirs nécessaires, en faire une commission qui pourrait être mandataire du Parlement.

[Français]

**Le président:** Madame Guay.

**Mme Monique Guay (Rivière-du-Nord, BQ):** Merci, monsieur le président.

Bienvenue au comité. Mes questions seront assez simples.

Je sais que déjà, dans chacun de vos syndicats, vous avez des processus qui permettent aux gens de faire des dénonciations lorsque quelque chose se produit. Est-ce que je me trompe?

[Traduction]

**Me Shalom Schachter:** De fait, tel n'est pas le cas. Les employeurs sont généralement d'avis que les travailleurs ont un devoir de fidélité à leur égard et ils n'aiment pas que des travailleurs exposent sur la place publique des preuves d'actes préjudiciables. Il faut laver son linge sale en famille, et même en famille il est parfois mal vu de passer par-dessus la tête de ses supérieurs. Même dans les lieux de travail syndiqués, il n'existe pas actuellement de procédures appropriées ni de protections pour les divulgateurs.

[Français]

**Mme Monique Guay:** Est-ce la même chose dans le cas du Syndicat des Métallos?

[Traduction]

**Mme Kristen Agrell:** Certaines conventions collectives comprennent des dispositions qui visent à régler les questions à l'interne, mais cette approche n'est pas toujours couronnée de succès.

[Français]

**Mme Monique Guay:** Donc, le projet de loi C-2 est très souhaitable pour vous et corrigerait toutes les lacunes qu'il y a présentement dans chacun de vos syndicats.

[Traduction]

**Mme Kristen Agrell:** C'est ce que nous espérons.

[Français]

**Mme Monique Guay:** Dans le projet de loi, il y a une disposition qui dit que lorsqu'une personne fera une délation, on lui remettra un montant d'environ 1 000 \$. Nous sommes contre cela. J'aimerais avoir votre avis à ce sujet.

[Traduction]

**Me Shalom Schachter:** À mon avis, les éléments les plus importants de la protection seraient d'empêcher toutes les représailles et, pour ce faire, d'interdire à l'employeur de prendre des mesures disciplinaires avant d'avoir prouvé qu'il a un motif valable. Si l'on constatait qu'il s'agit de représailles, non seulement le travailleur aurait droit à une réparation, en termes de réintégration et de remboursement des pertes salariales, mais en outre l'auteur des représailles serait puni.

Il n'est pas nécessaire de prévoir un encouragement économique. De fait, la loi stipule que les divulgations doivent être faites de bonne foi. L'offre d'une quelconque récompense monétaire est un piège et pourrait permettre de se demander si la divulgation est faite de bonne foi ou simplement par intérêt pécuniaire.

• (1555)

[Français]

**Mme Monique Guay:** On appelle cela une chasse aux sorcières en français.

[Traduction]

**Mme Kristen Agrell:** Les Métallos ne sont pas non plus en faveur d'une récompense monétaire, pour la raison invoquée par mon collègue.

[Français]

**Mme Monique Guay:** Vous avez parlé tout à l'heure de confidentialité. Lorsque quelqu'un fait une dénonciation, il est extrêmement important qu'il puisse être protégé dans la confidentialité. Croyez-vous que dans le projet de loi C-2, on retrouve vraiment tout ce qui est nécessaire pour protéger l'employé? Désirez-vous apporter des amendements afin d'améliorer le projet de loi?

[Traduction]

**Me Shalom Schachter:** Pour en revenir à la proposition d'assurer la justice dans la dignité, si un employeur visé par le projet de loi estime avoir un motif valable pour prendre une mesure disciplinaire à l'encontre d'un employé, il devrait d'abord s'adresser au responsable ministériel désigné aux termes de l'article 10 du projet de loi pour examiner les divulgations pour vérifier si cet employé a fait des divulgations. Dans l'affirmative, ce responsable aviserait l'employeur de s'abstenir de prendre des mesures disciplinaires tant que l'affaire ne serait pas réglée.

Si cette disposition était ajoutée au projet de loi, elle offrirait une excellente protection.

[Français]

**Mme Monique Guay:** Il faudrait que vous mettiez cela par écrit et que vous fassiez parvenir vos recommandations à notre greffière avant vendredi, si c'est possible, afin que nous puissions les étudier lors de l'étude article par article.

Voici ma dernière question. Vous avez dit que vous souhaiteriez que cette loi soit aussi applicable au niveau des provinces. Je crois que cela créerait un problème de dédoublement et même un problème de compétence. Les provinces ont déjà leur loi et leur système de protection. Je ne vois donc pas comment on pourrait appliquer cette loi au niveau des provinces. J'aimerais vous entendre à ce sujet.

[Traduction]

**Me Shalom Schachter:** Pour ce qui est de votre première remarque, je m'excuse, je n'ai pas d'exemplaire de mes commentaires pour chaque membre du comité. J'ai remis le mémoire à la greffière, qui va prendre des dispositions pour qu'il soit traduit et distribué. J'espère que cela répondra à vos besoins.

Quant aux dédoublements, le principe a déjà été appliqué, par exemple dans le cas de la loi sur l'accès à l'information. La Chambre des communes et le Sénat ont adopté des mesures législatives il y a un certain nombre d'années pour assurer l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels. Il avaient alors donné aux assemblées législatives des diverses provinces un certain nombre d'années pour adapter leurs propres lois. Si elles le faisaient et répondaient aux exigences fédérales en matière de protection, alors elles pouvaient administrer ce domaine, sinon, la loi fédérale allait s'appliquer dans tout le pays. Je crois que c'est un modèle approprié dans notre cas.

Le problème, c'est que les gouvernements promettent de protéger les divulgateurs. L'actuel gouvernement de l'Ontario promet de protéger les divulgateurs depuis des années déjà. Des membres de mon syndicat ont fait des divulgations au sujet de situations où les résidents de centres de soins de longue durée ne recevaient pas les soins dont ils avaient besoin. Ces travailleurs font maintenant l'objet

de mesures disciplinaires pour avoir dévoilé cela en public, et le gouvernement n'a pas adopté de mesure pour les protéger.

Il est donc important que la Chambre des communes et le Sénat agissent pour assurer un minimum de protection aux divulgateurs dans tout le Canada.

[Français]

**Mme Monique Guay:** Chez nous, nous avons déjà une protection pour les dénonciateurs. Cela causerait donc un problème de dédoublement très sérieux entre les deux gouvernements. Je pense que cela ne pourrait pas être applicable. Bien sûr, les provinces qui n'ont aucune loi sur la protection des dénonciateurs devraient s'en munir d'une, mais au Québec, cela causerait un sérieux problème de dédoublement. Ce n'est pas souhaitable pour nous.

Je vous remercie beaucoup.

• (1600)

[Traduction]

**Le président:** Votre temps est écoulé, madame Guay. Merci.

Monsieur Martin.

**M. Pat Martin (Winnipeg-Centre, NPD):** Merci, monsieur le président.

Je remercie les témoins. Je suis vraiment très heureux de vous rencontrer tous les deux. Je viens moi-même du monde syndical. J'étais directeur administratif du syndicat des charpentiers du Manitoba. Les travailleurs ne sont pas toujours invités à exprimer leurs points de vue dans un contexte comme le nôtre, et il est important que vous vous fassiez entendre.

D'après ce que j'ai vu dans vos mémoires, je crois que vos recommandations seront utiles, tout comme votre expérience.

Commençons par la section sur les divulgateurs, maître Schachter. Votre position est solide, en particulier dans le domaine des soins de santé. Je suis convaincu que chez vous, dans de nombreux cas, les travailleurs ne parleraient probablement pas par crainte de représailles.

Je me souviens d'une affaire célèbre au Manitoba, qui concernait le directeur d'un service de pédocardiologie. Douze enfants étaient morts, et une enquête publique avait été ouverte. Les infirmiers de la salle d'opération avaient observé des pratiques qu'ils savaient injustifiables, mais personne n'osait parler. Il y avait une telle culture d'engagement. Le rapport maître-serviteur était si fort que celui qui aurait parlé aurait été considéré comme ayant enfreint un code de loyauté. Il est donc difficile d'équilibrer le droit de savoir de la population et cette ancienne relation.

Chez les charpentiers, le rapport entre maître et serviteur fait également partie d'une ancienne tradition. De fait, il est intégré dans la common law — vous avez un devoir de loyauté envers votre employeur. D'où la difficulté.

J'ai été organisateur syndical puis directeur administratif, je sais que la Commission des relations de travail dans la fonction publique et le CCRI ont souvent deux ou trois années de retard. Un report de justice équivaut à un refus de justice.

Diriez-vous qu'il vaudrait beaucoup mieux s'adresser à un tribunal spécialisé pour cette seule raison, plutôt que de faire des allégations de représailles et de devoir attendre deux ou trois ans pour faire valoir son bon droit, sans aucune certitude puisque lorsque les avocats s'en mêlent il faut présenter des preuves? Est-ce une raison suffisante pour créer un tribunal distinct?

**Me Shalom Schachter:** Là encore, l'important c'est que l'on ait le droit de dénoncer, qu'il existe une protection efficace contre les représailles, et puis c'est une question d'architecture, si vous voulez, pour concevoir les mécanismes qui seront les plus efficaces.

Évidemment le retard qui touche...

**Le président:** Excusez-moi, j'en appelle au règlement. Certaines personnes conversent dans la salle. Cela me distrait et je suis convaincu que cela distrait aussi les témoins. Si vous voulez bavarder, veuillez sortir.

Excusez-moi, maître Schachter.

**Me Shalom Schachter:** Le retard imposé aux travailleurs dont les cas sont soumis à l'arbitrage est épouvantable. Il me semble remarquable qu'à 5 h 30 le lundi matin, la commission des transports en commun de Toronto puisse avoir accès au conseil du travail pour faire décréter qu'un arrêt de travail est illégal. Je n'ai rien contre un accès rapide à la justice, mais cet accès ne semble exister que pour les employeurs et jamais pour les travailleurs. Les deux parties doivent y avoir rapidement accès dans le milieu de travail.

Il faut déterminer si le tribunal est préférable aux conseils du travail existants. Je crois que la question se résume vraiment à la disponibilité des ressources. Si le nouveau tribunal n'a pas les ressources nécessaires, lui aussi accusera des retards, et si les conseils existants recevaient les ressources voulues, ils seraient en mesure de rattraper leurs retards.

**M. Pat Martin:** Oui, je suis tout à fait de cet avis.

Je sais que vous avez aussi parlé d'expérience, du fait que les conseils possèdent cette expérience, mais je ne vois pas pourquoi cette expérience ne peut pas être développée. Il existe des décisions arbitrales dont un nouveau tribunal pourrait s'inspirer. Ces tribunaux n'auraient pas à créer de toutes pièces leur jurisprudence. Ils pourraient s'inspirer des affaires qui sont actuellement en arbitrage.

**Me Shalom Schachter:** Si le comité doit examiner le mécanisme du tribunal, il devrait aussi se pencher sur le processus en vertu duquel les tribunaux du travail ont été constitués par le passé, tenir compte du fait qu'ils sont tripartites, que l'on s'est efforcé d'y nommer des membres acceptables aux yeux tant des employeurs que des travailleurs. Sans cette acceptabilité, le tribunal peut inspirer la méfiance, mais si l'on fait des efforts en ce sens, le processus pourrait convenir.

**M. Pat Martin:** Oui.

Je constate que dans leur mémoire les Métallos mentionnent leur déception devant le peu d'attention accordée à la Loi sur l'accès à l'information, à une réforme de ce secteur. Je suis tout à fait d'accord avec eux. Nous avons été très déçus également. Nous croyons que l'accès à l'information est l'oxygène nécessaire à la démocratie et que la population a le droit de savoir.

Pouvez-vous nous expliquer comment les Métallos en sont arrivés à cette conclusion?

• (1605)

**Mme Kristen Agrell:** Hélas, non. Je n'ai qu'un aperçu de cette partie de la loi, mais je pourrais vous trouver plus de renseignements.

**M. Pat Martin:** Je comprends. Il peut être difficile de commenter quelque chose qui ne figure pas dans le projet de loi.

Vous avez indiqué clairement que les Métallos étaient déçus que cet aspect ait été négligé.

**Mme Kristen Agrell:** Je crois que le problème de l'accès à l'information dans les domaines qui étaient déjà visés par le projet de

loi aurait dû être abordé. Il ne s'agit pas simplement d'ajouter d'autres domaines où des problèmes semblables ont surgi par le passé.

**M. Pat Martin:** Oui, en effet.

Maître Schachter, avez-vous quelque chose à dire à ce sujet?

**Me Shalom Schachter:** Je n'ai pas d'expérience dans le secteur fédéral, mais dans les provinces les lois sur l'accès à l'information ne s'appliquent qu'aux organismes gouvernementaux. Le gouvernement actuel a en quelque sorte créé des entités indépendantes dont les membres sont nommés publiquement mais ne sont pas assujettis à la Loi sur l'accès à l'information. Dans le domaine des services de santé, auquel notre syndicat s'intéresse au premier chef, il nous faut avoir accès à ces organismes pour pouvoir défendre adéquatement les bénéficiaires des soins de santé. En raison des limites des lois provinciales, qui ne régissent pas tous les fournisseurs de soins de santé, nous avons été privés de cet accès et nous croyons que la population en souffre.

**M. Pat Martin:** Vous soulevez un point intéressant.

**Le président:** Je crois que c'est tout, monsieur Martin.

Monsieur Petit.

[Français]

**M. Daniel Petit (Charlesbourg—Haute-Saint-Charles, PCC):** Ma question s'adresse à Mme Agrell du Syndicat des Métallos.

Vous avez déposé ici un mémoire dans lequel vous parlez des lobbyistes. Vous savez ce qu'est un lobbyiste: c'est une personne qui, pour un groupe particulier, fait des démarches auprès des députés ou des ministres. Quand, par exemple, un président de syndicat va voir un ministre du Travail, devrait-il être considéré comme un lobbyiste et s'enregistrer, puisque ce qu'il obtiendra sera destiné à un groupe particulier, pour des fins particulières?

[Traduction]

**Mme Kristen Agrell:** Je sais que les Métallos font du lobbying, de diverses façons. J'ignore la définition exacte, mais nous nous réjouissons certainement du fait que toute réglementation imposée aux lobbyistes s'applique aussi aux activités du syndicat.

Je n'ai peut-être pas bien compris votre question.

**Me Shalom Schachter:** J'aimerais ajouter un mot à ce sujet. Évidemment, si un représentant de l'Association des infirmiers et des infirmières de l'Ontario rencontre un représentant du gouvernement, du simple fait qu'il est membre de l'Association la population pourra en déduire que les infirmiers et les infirmières essaient de faire adopter un programme.

Par contre, si je suis avocat dans un cabinet d'avocats ou pour une entreprise privée et que je fais du lobbying au nom de mes clients, la population ne peut pas savoir qui sont ces clients. C'est là que les dommages pourraient être les plus sévères si l'on ne révèle pas en temps opportun les noms de ceux à qui profitent vraiment les discussions entre le lobbyiste et le représentant du gouvernement.

[Français]

**M. Daniel Petit:** Merci.

[Traduction]

**Le président:** Monsieur Lukiwski.

**M. Tom Lukiwski (Regina—Lumsden—Lake Centre, PCC):** Merci beaucoup, monsieur le président.

Pour nous situer un peu, madame Agrell, j'ai moi aussi des racines dans le syndicalisme canadien. De fait, mon père a dirigé la section du Syndicat des métallos pour l'ouest du Canada pendant de nombreuses années. Je relève avec intérêt le nom de Ken Neumann sur votre mémoire. Mon père a formé Ken Neumann, il l'a attiré au sein du mouvement syndical.

Premièrement, j'aimerais préciser quelque chose. Dans votre mémoire, vous dites souhaiter que la Loi sur l'imputabilité couvre les courses à la direction des partis. Elle le fait. Voilà ma première remarque.

J'aimerais connaître votre opinion à tous les deux au sujet du fait que vous convenez — du moins d'après le mémoire des Métallos — que les contributions des syndicats et des entreprises devraient être simplement éliminées. Vous avez mentionné, et c'est juste, que les syndicats contribuent aux campagnes et aux partis politiques de diverses façons. Une des méthodes les plus couramment employées, à ma connaissance, consiste pour le syndicat à verser le salaire de l'un de ses employés qui prend un mois de congé pour aller travailler à une campagne donnée.

Croyez-vous que la loi devrait traiter ce genre d'appui de la même façon qu'un don en argent?

• (1610)

**Le président:** Ne vous en faites pas. Si vous l'ignorez, dites-le simplement.

**Mme Kristen Agrell:** Je l'ignore.

**M. Tom Lukiwski:** Vous n'avez pas d'opinion à ce sujet? Il me semble que si vous y...

**Le président:** Je le répète constamment, et ils on s'en tirent, alors c'est tout à fait acceptable.

**M. Tom Lukiwski:** Tout ce que je dis, c'est que cette méthode est en fait équivalente à un don en argent. Je crois qu'elle est visée par la loi, ce qui est tout à fait approprié.

Je cède ce qu'il me reste de temps à mon collègue, M. Poilievre.

**Le président:** Vous avez environ trois minutes.

**M. Pierre Poilievre (Nepean—Carleton, PCC):** Pour ce qui est d'un tribunal de juges, par opposition à l'actuelle Commission des relations de travail — ce sont deux questions distinctes. Dans un cas, nous avons la Commission des relations de travail, dont les décisions ne s'appliquent qu'au personnel, alors que vous proposez, à juste titre, d'étendre la protection à d'autres que les employés du gouvernement et notamment à ceux des entrepreneurs et des bénéficiaires de contributions. D'autres syndicats ont proposé, par exemple, que les chercheurs financés par le fédéral soient aussi protégés.

Croyez-vous réaliste de réunir toutes ces catégories de divulgateurs éventuels sous la protection d'une même commission des relations de travail?

**Me Shalom Schachter:** Je crois avoir déjà dit qu'il existe des tribunaux du travail dans chacune des compétences et que ces tribunaux pourraient traiter, par exemple, des cas des travailleurs non syndiqués. Dans un lieu de travail syndiqué, la convention collective prévoit un processus d'arbitrage. Nous ne croyons donc pas qu'il faille adresser les plaintes de tout le pays à la Commission des relations de travail dans la fonction publique ou au CCRI. Ce qui compte, c'est que cette protection existe.

Permettez-moi de donner encore une fois l'exemple de nos membres, qui utilisent des milliards de dollars du gouvernement fédéral pour dispenser des services de santé. Il me semble que le Parlement du Canada devrait chercher à bien dépenser ces milliards de dollars et il n'y parviendra pas si les travailleurs du secteur de la santé, qui relèvent des provinces, ne sont pas protégés en cas de divulgation.

**M. Pierre Poilievre:** J'en conviens. Je veux aussi dire qu'à l'heure actuelle, les divulgateurs, s'ils sont fonctionnaires, peuvent déjà demander la protection de la Commission des relations de travail. Si le projet de loi est adopté, cet accès sera maintenu; rien ne les empêche de choisir de s'adresser à la Commission des relations de travail.

Certains membres du comité, toutefois, envisagent de modifier le projet de loi pour obliger les divulgateurs à s'adresser à la Commission des relations de travail et ainsi leur retirer le choix de s'adresser à un tribunal présidé par un juge.

Selon vous, est-ce que le comité doit retirer aux divulgateurs la possibilité de s'adresser à un tribunal présidé par un juge et les obliger tous à s'adresser à la Commission des relations de travail, qu'ils le veuillent ou non?

**Me Shalom Schachter:** S'il s'agit véritablement d'un choix, d'un choix équitable qui offre un accès égal à tous les recours, à toutes les mesures du tribunal, de la commission ou de l'organe compétent pour que les auteurs de représailles sachent bien que leurs gestes sont répréhensibles, pourquoi devrions-nous nous opposer à ce choix?

Il y aura peut-être des difficultés en termes d'utilisation appropriée des ressources. La députée du Bloc mentionnait le double emploi entre les institutions fédérales et provinciales. Je crois que nous voulons nous assurer que l'argent des contribuables est dépensé efficacement. Avant de créer des tribunaux parallèles, nous devons veiller à faire les choses de façon à ne pas gaspiller les ressources.

**Le président:** Je crois que c'est tout. Notre temps est écoulé. Nous vous remercions tous les deux d'être venus. Madame Agrell, maître Schachter, merci beaucoup.

Nous allons nous interrompre pendant quelques minutes avant d'accueillir le prochain témoin. Merci.

• (1614)

(Pause)

• (1619)

**Le président:** Je déclare la séance ouverte.

Notre prochain témoin est le professeur C.E.S. Franks de l'Université Queen.

Bon après-midi, professeur Franks. Nous sommes heureux de vous accueillir aujourd'hui. Comme vous pouvez le constater, vous avez la possibilité de faire des remarques préliminaires et par la suite, les députés des différents caucus vous poseront sûrement des questions.

**M. C.E.S. Franks (professeur émérite de sciences politiques, Université Queen, à titre personnel):** Oui.

Je vous remercie beaucoup. C'est un honneur que d'être ici. Je m'intéresse depuis longtemps à la reddition de comptes au Parlement et au sein du gouvernement. J'ai rencontré quelques-unes des personnes qui sont ici aujourd'hui dans le cadre d'autres comités, et je trouve agréable de voir des visages connus.



Mes observations portent aujourd'hui sur les recommandations de la Commission Gomery relativement à la Loi fédérale sur l'imputabilité. J'ai opté pour cette approche parce que j'ai été conseiller principal en recherche à la Commission Gomery et j'ai ainsi eu la possibilité d'observer le fonctionnement de la Commission, de voir ce qu'elle a découvert et de comprendre le raisonnement derrière les recommandations. C'est ce que j'aimerais aborder dans le cadre de la Loi fédérale sur l'imputabilité. J'aborderai trois questions majeures et probablement quelques autres points mineurs. Vous trouverez d'autres éléments dans le mémoire que je vous ai fourni la semaine dernière.

Premièrement, je veux parler des sous-ministres, de la collectivité des sous-ministres et de la responsabilité des sous-ministres. Deuxièmement, j'aimerais vous parler de la Commission des nominations publiques. Troisièmement, je ferai quelques observations de nature générale sur les agents du Parlement et sur le rôle du Parlement en matière d'imputabilité. J'aborde tout cela parce que l'objet principal de mes travaux de recherche universitaire a été le Parlement. J'estime que le rôle du Parlement n'est pas assez mentionné et n'est pas suffisamment apprécié dans ce genre de chose. Le Parlement a le droit de déterminer qui doit lui rendre des comptes, la façon dont cette imputabilité s'exerce et de quelle manière fonctionne l'imputabilité.

Il me semble que le rapport qui existe entre la Loi fédérale sur l'imputabilité et la responsabilité des sous-ministres et des chefs d'agences est de les tenir responsables de leurs actions et aussi envers le Parlement, qui tient à connaître la façon dont ils exécutent leurs fonctions et leurs responsabilités. Cela n'est pas inhabituel dans un gouvernement parlementaire. De fait, le Canada a adopté une approche extrême dans sa façon d'aborder la responsabilité ministérielle en disant que les ministres doivent être responsables de tout et qu'ils sont les seuls à rendre compte au Parlement. Je n'étais pas d'accord avec cette approche, la Commission Gomery n'endosse pas ce point de vue et la Loi fédérale sur l'imputabilité n'adopte pas cette approche.

C'est ainsi que les recommandations concernant l'imputabilité des sous-ministres et des chefs d'agences en tant que fonctionnaires responsables devant les comités parlementaires, principalement le Comité permanent des comptes publics, sont similaires dans les deux cas. Il existe bien des différences dans le processus qui permettent de régler les désaccords, mais cela n'est pas si important. L'important est de reconnaître que les hauts fonctionnaires ont des responsabilités et des fonctions qui leurs sont propres et que ces responsabilités et ces fonctions, du moins dans plusieurs cas, n'incombent pas aux ministres. Les hauts fonctionnaires devraient rendre compte de leurs fonctions et de leurs responsabilités à des comités parlementaires et ne devraient pas le faire au nom des ministres.

Le problème se pose lorsqu'il s'agit d'établir la limite entre les responsabilités des fonctionnaires et celles des ministres. La procédure qui permet aux ministres, tel que proposé par le Conseil du Trésor dans le projet de loi, de passer outre aux décisions des fonctionnaires responsables, des sous-ministres et les chefs d'agences, est une façon d'établir cette limite. Si un sous-ministre s'objecte à une proposition et qu'il est contredit par un ministre, la responsabilité incombe alors au ministre. Cela est très clair. Si un sous-ministre estime que la question fait partie de ses responsabilités, et que le ministre ne le contredit pas, la responsabilité lui incombe.

J'insiste sur le fait que, pour que ce système fonctionne, il faudra beaucoup d'efforts de la part du Conseil du Trésor, beaucoup de travail de la part du Parlement et plus particulièrement du Comité

permanent des comptes publics. Ils devront s'entendre sur les responsabilités des fonctionnaires responsables. Il y aura ce que l'on appelle habituellement la régularité, en d'autres mots le respect des règles et des lois dans la façon d'agir et, dans une certaine mesure, en matière d'économie, mais il ne sera pas question d'efficacité ni même d'optimisation des ressources ni même des buts, des programmes ou des politiques qui sous-tendent les programmes.

• (1620)

Dans un premier temps, j'estime que les responsabilités des fonctionnaires responsables devraient clairement porter sur la régularité et l'intégrité. Au fur et à mesure où le Comité, les fonctionnaires et le Conseil du Trésor apprendront à travailler ensemble, ils pourront aller plus loin si toutes les parties le souhaitent.

Plusieurs des recommandations de la commission concernent la durée du mandat des sous-ministres dans les cabinets et les ministères et la façon de nommer les sous-ministres. Sans entrer dans les détails, la préoccupation était, comme le commissaire Gomery l'a dit très clairement, que les sous-ministres ne portent pas une attention suffisante à leurs fonctions de gestion.

Le but d'une approche de fonctionnaire responsable et de mandats plus longs et d'un mécanisme de nomination était de s'assurer de la mise en place d'un système où les sous-ministres auraient des fonctions qui leur seraient clairement attribuées, qu'ils occuperaient leur poste suffisamment longtemps pour s'assurer qu'ils aient un certain pouvoir et qu'ils puissent l'exercer dans la gestion d'un ministère et que, par la suite, ils puissent être tenus responsables et qu'ils doivent défendre publiquement leurs réalisations.

Il s'agissait là d'un effort pour recentrer la collectivité des sous-ministres et des chefs d'agence sur leurs fonctions de gestion. Il devrait y avoir des compromis, mais ce n'était pas un problème du point de vue de la commission.

Je voudrais aussi vous parler de la Commission des nominations publiques qui correspond tout à fait aux propositions de nomination des membres de conseils d'administration et de premiers dirigeants d'organismes du gouvernement, tel que proposé par la Commission Gomery.

On voulait surtout que ces nominations puissent se faire de manière ouverte et transparente et d'une manière qui tienne compte des principes du mérite et de la non-partisanerie et qui reconnaissent aussi la diversité et la variété de la nation canadienne.

Je vous donnerai un exemple de nominations qui, selon moi, devraient être faites de cette manière mais qui ne l'ont pas été dans le passé. Il s'agit de la nomination du président et des membres du conseil d'administration de la Commission de la fonction publique. La responsabilité de la Commission de la fonction publique est de s'assurer que les nominations au sein de la fonction publique se font de manière ouverte et transparente, qu'elles font l'objet d'une publicité, que tous les Canadiens ont un accès égal à ces postes, que la commission respecte les principes de mérite et de non-partisanerie et qu'elle reconnaisse la diversité chez les candidats. Et pourtant, la procédure de nomination des membres de la commission ne comporte aucune garantie que les choses doivent être faites ainsi. Selon moi, la commission des nominations publiques est un élément important de cette démarche.

Ma dernière observation concerne le Parlement et la notion de responsabilité en général. J'ai des réserves — il s'agit d'une réserve personnelle — concernant le fait que l'on exige trop au Parlement pour ce qui est du nombre d'agents du Parlement et des efforts qui doivent être déployés pour assurer que ces agents sont responsables et respectent les consignes.

Je dis qu'il s'agit d'une préoccupation qui fait partie d'une autre préoccupation. Le raisonnement de la Commission Gomery en matière de responsabilité et d'imputabilité était, pour reprendre une vieille expression, qu'il faut choisir avec sagesse et faire confiance de manière libérale. En d'autres mots, vous devez choisir les bonnes personnes et leur donner les pouvoirs nécessaires avec la conviction qu'elles pourront agir de manière responsable, puis, en bout de ligne, vous les tenez responsables.

La Commission Gomery en est venue à dire qu'en cas de doute en matière de responsabilité et d'imputabilité, les sous-ministres devraient se poser deux questions. Premièrement, puis-je défendre cette question de manière appropriée devant le Comité des comptes publics et, deuxièmement, puisque le Comité des comptes publics représente le Parlement, qui lui-même représente la population du Canada, puis-je défendre cette décision de manière satisfaisante dans un forum public?

Il est ici question du sens des responsabilités. La commission n'a pas recommandé la prise de règlements supplémentaires, l'adoption de règles ou la création d'organismes de surveillance. Elle estimait que nous en avions suffisamment. Le problème est qu'il n'en a pas été question, qu'il n'a pas été dit que nous n'en avions pas besoin. Je crains que la Loi fédérale sur l'imputabilité n'aille trop loin en créant une surveillance accrue, en augmentant la variété de la reddition de comptes et en accroissant la méfiance vis-à-vis les fonctionnaires, qu'il n'y ait trop d'efforts pour contrôler, commander et punir et que l'on accorde moins d'attention à ce qui devrait être fait pour s'assurer que les fonctionnaires eux-mêmes ont un sens des responsabilités qui se manifeste dans leur travail.

• (1625)

Merci, monsieur le président.

• (1630)

**Le président:** Merci.

Monsieur Owen.

**L'hon. Stephen Owen:** Merci beaucoup d'être venu, professeur.

J'aimerais aborder trois points et j'aimerais que vous réagissiez à mes propos.

Assurément, un comité des nominations publiques pourrait, selon moi — et j'aimerais entendre votre opinion sur le sujet — faire partie de la Commission de la fonction publique et être administré par cet organisme si on parvenait à modifier de manière appropriée la Loi sur l'emploi dans la fonction publique afin que le président et les commissaires puissent être nommés d'une manière qui fasse en sorte que le président soit un haut fonctionnaire du Parlement. Je suis parfaitement conscient que cela ajoute à vos préoccupations en matière de prolifération. Plutôt que d'avoir un organisme distinct, cette approche permettrait de faire ressortir le critère du mérite et les questions de diversité et d'éviter la partisanerie, tout en tirant avantage de l'expertise et de la responsabilité plus générale de la commission pour traiter de l'emploi dans le secteur public.

Voilà une idée sur laquelle j'aimerais avoir votre opinion.

En ce qui a trait aux sous-ministres et aux ministres, permettez-moi de vous faire une proposition toute simple. Premièrement, j'estime que la notion de responsabilité et d'imputabilité relative aux

ministres fait en sorte qu'un ministre est responsable de son mandat et de l'administration de son ministère et qu'il doit rendre compte au public par l'entremise du Parlement. Le gros problème, me semble-t-il, est qu'entre les ministres et les sous-ministres et tous les administrateurs du ministère, il semble y avoir une démarcation entre l'aspect politique et l'aspect administratif de la gouvernance. Le côté politique est partisan, presque par définition. Qu'il se fasse élire sur la base d'une plate-forme ou qu'il débâte d'un projet de loi ou qu'il discute de l'appropriation de fonds au Parlement, l'approche est toujours partisane. Les idées sont ouvertes et elles font l'objet d'un débat et on prend le vote.

Toutefois, dès que la politique est en place, que la législation est en vigueur et que les fonds sont attribués, vous passez du côté administratif. C'est à ce moment que se pose le devoir d'agir équitablement. Le devoir d'agir équitablement ne peut pas être discuté avec le côté partisan, du point de vue plus politique et législatif. Il me semble que nous devrions avoir quelques règles simples précisant clairement que l'aspect politique ne devrait pas interférer avec le devoir d'agir équitablement parce qu'il y aurait ingérence. Bien entendu, les ministres font face à des situations particulières parce qu'ils chevauchent cette ligne de démarcation et que ce sont, en ce sens, des administrateurs. Il faut des directives claires pour préciser cette limite aux ministres et aux fonctionnaires et leur rappeler que leur devoir d'agir équitablement est maintenu même quand ils franchissent cette ligne de démarcation.

Le troisième point concerne le nombre d'agents du Parlement, et je partage votre préoccupation. En tant qu'ancien mandataire d'une législature, je suis favorable au modèle, mais je suis également sensible au problème de la prolifération, non seulement en raison du travail supplémentaire que cela entraîne pour assurer l'imputabilité à la branche exécutive, mais parce que cela constitue une distraction, dans certains cas, par rapport au pouvoir du législateur. De même, la bureaucratie publique déploie des efforts considérables pour décoder des messages qui sont parfois ambigus, lorsque les limites se chevauchent et lorsqu'il commence à y avoir trop d'agents du Parlement.

Voilà les observations que je vous prie de commenter.

**M. C.E.S. Franks:** J'aborderai vos observations dans l'ordre inverse.

En ce qui a trait aux mandataires du Parlement, je crois comprendre que le Bureau du Conseil privé préfère parler d'agents parlementaires parce que ces agents sont le greffier, le sergent d'armes, etc. L'expression courante est agent parlementaire.

Je me suis souvent demandé si nous ne devrions pas les regrouper plutôt que d'avoir des fonctions distinctes l'une de l'autre. Par exemple, nous pourrions avoir un commissaire parlementaire et y subordonner le commissaire à la vie privée, le commissaire à l'information, le commissaire aux langues officielles, un agent de l'intégrité de la fonction publique, etc. J'oublie toujours combien il y en aurait, mais un grand nombre de ces agents exercent des fonctions qui sont logiquement reliées entre elles. J'estime que tous ces gens travailleraient fort bien sous une même organisation si le Parlement était disposé à procéder de la sorte.

En ce qui a trait aux sous-ministres et aux ministres, je serais le premier à admettre que la démarcation entre l'aspect administratif et l'aspect politique n'est pas toujours claire. Rétrospectivement, il est facile de savoir qu'il était de la responsabilité des sous-ministres de prévenir les erreurs dans le cadre du programme des commandites ou de s'assurer que DRHC devait tenir des dossiers appropriés ou de s'assurer que les prévisions budgétaires aient été exactes pour le programme de contrôle des armes à feu, etc. Le but de la recommandation est de faire en sorte qu'au fil du temps le secteur de responsabilité et les tâches du fonctionnaire soient clarifiés et que le Parlement dispose de certains moyens pour s'assurer que les fonctionnaires s'acquittent de leurs responsabilités.

La fonction publique a une identité juridique, une identité prévue par la loi et elle doit respecter les lois qui la régissent — des lois qui lui disent ce qui peut être fait et ce qui ne peut pas être fait, et comment les choses doivent être faites. Ma crainte est que trop souvent, au Canada, la fonction publique n'a pas respecté les lois qu'elle devait respecter. Cela mine la crédibilité de la fonction publique, et les scandales qui en découlent sont nuisibles pour le gouvernement, dommageables pour la fonction publique et, en bout de ligne, dommageables pour la crédibilité que la population accorde à la façon dont elle est gouvernée.

Le dernier point, ou plutôt celui qui était votre le premier point, concerne la Commission de la fonction publique. Comme vous le savez, la Commission de la fonction publique a récemment changé son rôle en profondeur, passant d'un organisme qui s'occupait beaucoup de gestion à un organisme qui a une fonction de vérification et d'imputabilité. J'ai souvent pensé que la Commission des nominations publiques pouvait raisonnablement s'intégrer à la Commission de la fonction publique, bien que la Commission des nominations publiques s'occupe des nominations faites par le gouverneur en conseil et que la Commission de la fonction publique s'occupe des dizaines de milliers de nominations courantes qui sont faites chaque année à la fonction publique du Canada, des promotions à l'intérieur de la fonction publique du Canada, des déploiements et de tout le reste, de sorte que les deux organismes ont des clientèles plutôt différentes et s'occupent de fonctions quelque peu différentes.

Selon moi, la Commission des nominations publiques est modelée sur le British Office of the Commissioner of Public Appointments qui s'occupe d'environ 3 000 à 5 000 nominations par année avec dix employés. Elle parvient à faire son travail grâce à un ingénieux système qui fait en sorte que des évaluateurs font partie de commissions de nomination. Il s'agit de notre équivalent de postes comblés par le gouverneur en conseil.

Le fait est que les clientèles sont différentes et qu'il y aurait probablement des façons différentes de fonctionner. Puisque les deux organismes cherchent à appliquer les mêmes normes auprès de clientèles différentes, il y a un lien logique qui les unit. Voilà, c'est tout ce que je puis en dire.

●(1635)

**Le président:** Merci, professeur Franks.

Madame Guay.

[Français]

**Mme Monique Guay:** Merci, monsieur le président.

Merci, monsieur Franks, d'être parmi nous aujourd'hui. Ça fait changement de rencontrer quelqu'un d'une université, qui n'a pas de lien direct avec l'aspect politique du projet de loi, mais qui s'intéresse à ses répercussions.

Il y a plusieurs sujets. Vous avez parlé des ministres et des sous-ministres. Les sous-ministres sont très souvent nommés pour une période beaucoup plus longue que les ministres. Les ministres sont là au gré des élections et du premier ministre, qui leur donne la responsabilité d'un ministère pour un an ou deux, ou plus. Ils sont responsables de leur ministère, mais les sous-ministres sont souvent là pendant beaucoup plus longtemps, parce que leur poste est considéré plutôt apolitique, et ils ont une expérience beaucoup plus longue du travail dans un ministère en particulier. Lorsqu'on est nommé ministre, on a la responsabilité de son ministère et on doit rendre des comptes. Si jamais il y a un scandale, évidemment, on en est responsable. C'est mon opinion.

Certains groupes nous ont beaucoup parlé de confidentialité. Ils ont beaucoup de craintes quant à l'aspect de la confidentialité de l'information de leur clientèle. Comment percevez-vous cela? Le projet de loi pourrait avoir des répercussions dans ce domaine, alors qu'ils doivent garder confidentielle l'information de leur clients. Ensuite, il y a toute la question de la récompense de 1 000 \$ pour un dénonciateur. Notre parti est contre cela. Le dénonciateur doit dénoncer de façon honnête parce que c'est son devoir et non pour un montant d'argent.

J'aimerais avoir votre avis sur ces deux questions.

●(1640)

[Traduction]

**M. C.E.S. Franks:** Merci. Veuillez me pardonner d'utiliser l'anglais, mais vous comprendrez que je n'ai pas une bonne connaissance de la terminologie française concernant ce que je viens de dire.

[Français]

**Mme Monique Guay:** Ça va.

[Traduction]

**M. C.E.S. Franks:** *Merci.* La collectivité des sous-ministres au Canada est assez intéressante. Un très bon politicologue qui s'est penché sur cette question, M. Stéphane Dion, qui a marqué des points au plan professionnel ou qui a perdu des plumes lorsqu'il est entré en politique, en vient à la conclusion que les sous-ministres au Canada sont, comparativement à leurs homologues de Grande-Bretagne, de France, des États-Unis, d'Allemagne et d'ailleurs, plus jeunes lors de leur nomination, ont moins d'expérience au gouvernement, ont moins d'expérience au ministère et demeurent en poste au ministère pendant des périodes plus brèves.

En Grande-Bretagne, par exemple, la plupart de ceux qui occupent un poste de niveau de sous-ministre — secrétaire permanent — sont nommés à cette fonction en fin de carrière et l'on s'attend à ce qu'ils demeurent en poste pendant cinq ou six ans.

Au Canada, les dernières données statistiques que j'ai trouvées utiles indiquent que les sous-ministres restent en poste environ deux ans et demi. La durée est peut-être un peu plus longue aujourd'hui, mais tout dépend du ministère auquel ils sont nommés.

Les seuls renseignements que j'ai pu trouver sur la durée moyenne du mandat d'un ministre et d'un sous-ministre travaillant ensemble se trouvent dans une étude faite par l'ancien greffier du Conseil privé, M. Gordon Osbaldeston. Il a constaté qu'en moyenne, ce « mariage », si vous me permettez l'expression, d'un ministre et d'un sous-ministre dure environ un an, ce qui correspond à la période nécessaire pour élaborer une politique et la mettre en oeuvre. Selon moi, je dirais qu'il s'agit plutôt d'une rencontre d'un soir plutôt que d'un mariage réel. La période de cohabitation est peut-être plus longue, mais je n'en suis pas convaincu.

Je ne crois pas qu'il soit utile d'insister sur la durée de l'expérience en poste ni sur la durée de l'expérience dans les ministères pour les sous-ministres au Canada. Cet aspect a préoccupé la Commission Gomery de même que plusieurs autres observateurs qui s'y sont intéressés et il faudra trouver une solution.

En ce qui a trait à la dénonciation, la Commission Gomery n'a pas fait de recommandations puisque cette question ne faisait pas partie de son mandat. Les recherches ont fait ressortir que la dénonciation est une mesure de dernier recours mais qu'elle n'est pas véritablement une bonne façon de procéder parce que la plupart des dénonciateurs ne sont pas très heureux de le faire. Ils regrettent après coup de l'avoir fait. Je ne dis pas que cette façon de procéder n'est pas nécessaire, mais j'estime qu'il devrait y avoir d'autres façons de régler les différends.

Je suis très préoccupé par la récompense de 1 000 \$ pour les cas de dénonciation. Tout cela ressemblera davantage à 30 pièces d'argent.

Veuillez m'excuser, j'ai oublié votre dernier point. *Je deviens peut-être plus âgé.*

[Français]

**Mme Monique Guay:** Ma dernière question portait sur la confidentialité. Des entreprises sont très inquiètes du dévoilement de certaines informations sur leur clientèle.

[Traduction]

**M. C.E.S. Franks:** Premièrement, nous devons reconnaître que l'accès à l'information est limité, qu'il manque certains éléments, que la Loi fédérale sur l'imputabilité précise que les documents de travail des vérifications internes devraient être tenus secrets pendant une période de quelques années et qu'ils ne devraient pas être disponibles avant 15 ans si je me souviens bien, mais je n'en suis pas sûr.

Les conseils que les sous-ministres donnent aux ministres sont une des choses qui demeurent confidentielles pour le moment, et je crois qu'il devrait en être ainsi pour toujours. Rien dans ce que le commissaire Gomery a fait et rien dans ce que la Loi fédérale sur l'imputabilité prévoit n'y changera quoi que ce soit. Les conseils qu'un sous-ministre donne à un ministre en matière de politique ou sur toute autre question demeurent confidentiels, et les observations officielles du ministre à son sous-ministre demeurent elles aussi confidentielles.

En comité parlementaire, les sous-ministres et les autres fonctionnaires ne peuvent répondre qu'à des questions portant sur la nature d'une politique. Ils n'ont pas à dire s'il s'agit d'une bonne politique ou d'une mauvaise politique, ils ne discutent pas des solutions de rechange et ils ne disent pas ce qu'ils préféreraient voir dans la politique. Rien ne pourra y changer quoi que ce soit. Ainsi, la confidentialité des rapports entre le ministre et le sous-ministre demeurerait.

Le problème se poserait s'il y avait un sujet de désaccord, dans les limites des responsabilités du sous-ministre, entre le ministre et son sous-ministre. On ferait alors appel au processus de règlement des différends du Conseil du Trésor et du Secrétariat du Conseil du Trésor non pas pour des questions de politique, mais uniquement pour des questions administratives qui relèvent du sous-ministre, c'est-à-dire le fonctionnaire responsable.

• (1645)

**Le président:** Merci, professeur.

Monsieur Dewar.

**M. Paul Dewar (Ottawa-Centre, NDP):** Merci. J'ai eu l'opportunité de lire votre mémoire. Je vous prie d'excuser mon retard.

Je vous ai déjà entendu vous prononcer sur cette question et j'aimerais m'attarder au travail que vous avez fait auprès de la Commission Gomery.

J'aimerais revenir à la recommandation 2 du rapport de la commission. Je rappelle à ceux qui ne l'ont pas mémorisé, qu'elle se lit ainsi : « Le gouvernement devrait adopter une loi pour mettre en vigueur une charte de la fonction publique ». Les autres recommandations donnent des précisions à ce sujet.

De fait, le projet de loi devrait aborder des questions qui ne relevaient pas spécifiquement de la Commission Gomery mais qui concernent ce que la commission jugeait applicable et pertinent.

Pourriez-vous nous parler de cette recommandation? Il n'en a pas été beaucoup question et selon moi, selon ce que j'ai pu constater, on en a beaucoup parlé ici. Il s'agit d'ajouter une dimension éthique au fonctionnement du gouvernement. Je crois qu'il s'agit là d'une tentative pour y parvenir.

Pourriez-vous nous dire ce que la charte de la fonction publique devait faire et comment elle pourrait être mise en place?

**M. C.E.S. Franks:** J'estime que je devrais surtout parler de ce que contient le rapport, parce que la commission n'a pas fait de recherche sur cet aspect. Le commissaire Gomery tenait beaucoup à une déclaration simple et directe en matière d'éthique qui s'appliquerait non seulement à la fonction publique, mais aussi aux nominations publiques en général, y compris aux conseils d'administration, aux corporations et ainsi de suite.

Le problème est de trouver un exemple. Ainsi, le code d'éthique actuel de la fonction publique est constitué d'éléments tirés du rapport du groupe de travail de John Tait. Il dit dans l'introduction à son rapport qu'il ne s'agissait pas d'un code d'éthique. En bout de ligne, il s'agit d'une chose plutôt longue et encombrante. Le texte couvre énormément de choses et vous le reconnaissez, mais il n'est pas court ni inspirant comme disons les dix commandements peuvent l'être.

Le rapport mentionne les sept principes de la vie publique de Grande-Bretagne, et je pense qu'il conviendrait d'y jeter un coup d'oeil.

Il y a un réel risque à enchâsser ces éléments dans les lois parce que les tribunaux devront alors se prononcer sur ce qui est bien et sur ce qui est mal et il pourrait arriver que le Parlement souhaite se réserver ce privilège plutôt que de l'abandonner aux tribunaux.

**M. Paul Dewar:** J'aimerais utiliser le temps qu'il me reste pour aborder les nominations publiques. Il en a été abondamment question ces derniers temps.

Dans une motion adoptée par la Chambre des communes en mai dernier, notre parti a mis de l'avant un processus de nomination éthique et des critères reliés à la compétence de sorte que les gens puissent en prendre conscience. Le gouvernement soumettrait les critères et aurait un droit de regard, et le comité pourrait les examiner et se prononcer sur leur pertinence et le gouvernement pourrait ensuite les publier. Les critères serviraient à déterminer le fondement des nominations, ce qui permettrait de retirer le processus de nomination du CPM et de faire en sorte qu'il soit confié à une autre entité.

En ce qui a trait à la Commission de la fonction publique, vous avez mentionné qu'il y a eu un changement de portée. J'avais envisagé de ne pas limiter ce changement à son domaine. J'estime qu'il est assez important de faire le travail et qu'il y ait un comité distinct à cette fin, avec un commissaire indépendant du gouvernement. Peut-être que la Commission de la fonction publique pourrait faire une vérification pour s'assurer que tout est bien fait.

Vous avez mentionné qu'il y a plus de 3 000 nominations. Assurément, nous ne voulons pas d'un comité qui surveille toutes ces nominations. Nous voulons plutôt une fonction de vérification, qui semble déjà exister, et qui permettrait de vérifier les compétences de la Commission de la fonction publique et de s'assurer qu'elle fait son travail. J'aimerais que vous commentiez cet aspect.

• (1650)

**M. C.E.S. Franks:** La véritable question est la suivante : Comment y parvenir? Et quelle sorte de procédure souhaitez-vous?

Comme je l'ai dit, la plupart des nominations en Grande-Bretagne sont faites par les ministres; ce sont des nominations ministérielles. Au Canada, elles sont faites par le gouverneur en conseil. Ici, notre structure est plus centralisée et elle l'est depuis le tout début. Cela fait partie de la nécessité de reconnaître la diversité régionale, linguistique et ainsi de suite. Quoi que nous fassions, le résultat sera différent. Pour ce qui est de la procédure utilisée en Grande-Bretagne, il faudrait mettre sur pied un comité qui fonctionnerait de manière semblable. Un évaluateur, nommé par le Commissariat des nominations publiques, siège au comité et s'assure que le comité respecte les règles établies. Le comité recommande ensuite trois personnes qualifiées, puis le ministre en choisit une.

La préoccupation du Commissariat des nominations publiques n'est pas que des personnes non partisans soient nommées, mais bien que chaque nomination respecte les critères fondés sur le mérite, le processus équitable, l'application régulière de la loi et la diversité et que le résultat final permette de respecter ces normes générales. Le processus lui-même est ouvert et transparent. Malgré tout cela, j'estime qu'il serait déraisonnable de s'attendre à ce que le gouvernement ou un ministre en particulier ne veuille pas nommer quelqu'un qui est apprécié et que l'on souhaite voir en poste.

**Le président:** Merci.

Monsieur Petit.

[Français]

**M. Daniel Petit:** Merci.

Monsieur Franks, j'aimerais vous poser une question. Vous êtes professeur à l'Université Queen's. Je crois que vous êtes encore professeur actuellement. La question que j'aimerais aborder avec vous est la suivante.

**M. C.E.S. Franks:** Je suis à la retraite, monsieur.

**M. Daniel Petit:** C'est bien.

Vous connaissez l'université, et c'est l'important. Plusieurs personnes sont venues nous voir, surtout des étudiants qui reçoivent de l'argent du fédéral à des fins de recherche. Elles nous ont dit qu'elles souhaiteraient, parce que des sommes importantes proviennent du fédéral, être soumises aux dispositions prévues par le projet de loi C-2. C'est une question de responsabilité. Je sais que la question des sommes allouées par le fédéral pour la recherche constitue un gros problème partout au Canada. Êtes-vous d'accord sur cette idée que les chercheurs étudiants d'universités soient soumis aux contrôles prévus par le projet de loi C-2 dans sa forme actuelle?

[Traduction]

**M. C.E.S. Franks:** J'ai toujours cru fermement en la nécessité d'une recherche universitaire indépendante. À ce titre, je suis vieux jeu. En bout de ligne, les universitaires sont jugés par leurs pairs et par d'autres personnes. Il est impossible de publier un article à moins qu'il n'ait été relu et examiné par deux ou trois personnes, normalement par beaucoup plus de personnes, qui à leur tour font part de leurs réactions par écrit. Toutes les universités, ou du moins les universités respectables ont un responsable à l'éthique qui s'assure que les travaux de recherche respectent les principes éthiques lorsqu'il est question de sujets traitant de l'homme, etc.

Je n'ai jamais été très sympathique à l'idée que le gouvernement lui-même doive s'occuper de recherche ou doive tenir responsable chacun des chercheurs. Il y a des libertés fondamentales qui comprennent la liberté de parole, la liberté de religion et la liberté d'expression politique, mais j'y inclus également, comme la plupart des personnes qui s'intéressent à cette question, la liberté d'expression artistique et la liberté de faire de la recherche. Il faut prendre garde lorsque l'on explore les limites de ces libertés à ne pas exiger que le gouvernement fasse des choses ou empêche que des choses soient faites s'il ne les approuve pas plutôt que de simplement s'assurer du respect des normes et des règles de base.

Tout le processus d'attribution de subventions aux universités par l'entremise du CRSH et du Conseil national de recherches du Canada est une question d'examen par des pairs et d'attribution de fonds. Il s'agit d'un processus profondément ancré. Son équivalent au sein du gouvernement est le processus qui permet à la Commission de la fonction publique d'examiner les nominations et les promotions et s'assurer du respect des principes fondés sur le mérite et aussi de s'assurer qu'il n'y a pas de patronage bureaucratique ou de favoritisme personnel dans ces nominations et ces promotions.

• (1655)

[Français]

**M. Daniel Petit:** Je vous remercie.

[Traduction]

**Le président:** Voilà qui semble mettre fin à la période qui nous est allouée, professeur Franks. Je vous remercie bien.

**M. Paul Dewar:** Puis-je soulever un point de clarification en ce qui a trait à M. Petit?

**Le président:** Oui, vous le pouvez.

**M. Paul Dewar:** La préoccupation soulevée par les étudiants ne concerne pas en soi les universités, mais plutôt les entreprises qui sont associées à la recherche. Je dirais qu'on les empêche de formuler leurs préoccupations concernant la recherche et l'orientation de cette recherche.

Je serais le premier à me lever et à dire que tel n'est pas le cas lorsqu'il y a des chercheurs qui font partie de ce processus et qui bénéficient de subventions, qu'ils ont des préoccupations et qu'on leur dise qu'ils ne peuvent s'exprimer. Selon moi, la réserve qui a été exprimée ne concernait pas les universités elles-mêmes, mais plutôt l'élément financement du secteur privé et le fait que la recherche qui est effectuée peut avoir des effets sur le citoyen. Selon moi, telle était leur préoccupation. C'est une clarification.

**M. C.E.S. Franks:** Je crois que la réponse est assez différente. Je ne crois pas que les universités devraient parrainer ni même autoriser des travaux de recherche à caractère privé et qui ne feront pas partie du domaine public. C'est très cru, mais je sais que la plupart des universités, et probablement la mienne aussi, ne respectent pas cette règle. Le problème qui se pose réellement vient lorsque des institutions qui bénéficient de fonds publics et dont la fonction est de chercher la connaissance et la vérité, sont sous la tutelle de quelqu'un qui leur dit ce qu'elles peuvent divulguer publiquement. Si l'université est financée par le secteur privé, j'estime qu'il devrait y avoir une garantie de publication des résultats et une garantie de l'indépendance des chercheurs. Je crois que nous faisons fausse route parfois à ce chapitre.

**Le président:** Est-ce que tout le monde est satisfait?

Merci, monsieur.

Nous ferons une pause de quelques minutes.

• (1658) \_\_\_\_\_ (Pause) \_\_\_\_\_

• (1704)

**Le président:** Notre dernier témoin du jour, notre invité, est M. Kroeger. Merci beaucoup d'être venu. Je crois que vous avez observé nos travaux et que vous en connaissez le fonctionnement. Vous faites quelques observations puis les membres des quatre différents partis peuvent avoir des questions à vous poser.

**M. Arthur Kroeger (à titre personnel):** Je vous remercie de votre invitation, monsieur le président. Je suis très heureux de pouvoir comparaître devant vous et, si c'est possible, d'apporter mon aide au comité.

Ma déclaration préliminaire sera brève. Je considère que ce projet de loi représente en fait la troisième des trois tentatives de réponse au scandale des commandites. La première tentative a été faite par M. Alcock, président du Conseil du Trésor, immédiatement après l'assermentation du gouvernement Martin. M. Alcock avait choisi de concentrer son attention sur les fonctionnaires. Pour essayer d'éviter que le scandale des commandites se reproduise, il avait décidé d'imposer beaucoup plus de contrôles et de règlements et d'exercer une supervision financière plus rigoureuse.

À mon avis, il y avait deux problèmes. Le premier est que cela sous-entendait que c'était la fonction publique qui était responsable de ce scandale, opinion que je ne partage pas. À mon avis, des motifs politiques avaient joué et la participation d'un nombre très réduit de fonctionnaires. La Vérificatrice générale et le juge Gomery ont d'ailleurs déclaré que nous n'avions pas besoin de plus de règlements. Quoi qu'il en soit, l'approche adoptée par M. Alcock était la suivante : imposer une foule de règlements dans la fonction publique; pour éviter que la situation ne se reproduise.

Lorsque le second rapport du juge Gomery est sorti, il est intéressant de noter que le juge a adopté un point de vue diamétralement opposé à celui de M. Alcock. M. Alcock disait que les fonctionnaires étaient le problème alors que M. Gomery disait que, bien au contraire, ils en sont la solution. Ce qu'il entendait par là, c'est que le scandale des commandites avait été provoqué par le fait que les ministres étaient totalement libres d'agir pratiquement à leur guise. Pour éviter que cela se reproduise, il faut donc donner la possibilité aux fonctionnaires de contrebalancer le pouvoir des ministres, imposer plus de restrictions à ce que ces derniers peuvent faire. En fait, le juge a dit que les fonctionnaires ont une identité constitutionnelle indépendante de celle du gouvernement élu.

La solution proposée par le juge Gomery était donc la suivante : les ministres et les députés eux-mêmes devraient se concentrer sur

les questions de politique, et une fois celles-ci réglées, ils devraient laisser les fonctionnaires faire leur travail sans que ces derniers soient soumis à ce que M. Gomery aurait appelé une « ingérence politique active ».

La recommandation du juge Gomery soulève cependant un problème, au même titre que celle de M. Alcock, en ce sens que cela nous aurait engagé dans un système tout à fait différent de celui qui existe aujourd'hui. En effet, cela nous aurait entraînés sur la voie d'un gouvernement exercé par des personnes non élues. Cela aurait rompu le rapport d'imputabilité qui relie les échelons les plus bas de la fonction publique au ministre et celui-ci au Parlement. Cette formule aurait créé des fonctionnaires directement responsables devant le Parlement.

Cela pose deux problèmes. Le premier, est qu'il est extrêmement difficile d'établir une distinction permanente entre les règles d'action et la politique d'une part et l'administration et la gestion, de l'autre. Il y a une totale imbrication de tous ces éléments, du moins au Canada, et il va de soi que lorsque des fonctionnaires comparaissent, on peut les interroger de manière très approfondie, ce qui se fait depuis des décennies, sur tout ce qui relève de la gestion. Il est fréquent que les comités vous disent très franchement ce qu'ils pensent de votre gestion, ce qui est tout à fait normal. Au Canada, il est établi que les fonctionnaires sont responsables devant les comités. Là où je commence à me sentir mal à l'aise c'est lorsque le juge Gomery a dit, Oui, mais ils devraient en fait avoir une responsabilité indépendante de celle de leurs ministres, car cela nous engage sur une voie tout à fait différente.

Venons-en maintenant au texte de loi que vous avez devant vous. Il représente la troisième des trois tentatives faites pour répondre au scandale des commandites, et à mon avis, c'est la plus réussie. Ce projet de loi pose quelques problèmes mais j'estime qu'il comporte également bon nombre de points positifs, en particulier — j'évoquerai seulement un aspect de ce document qui constitue un projet de loi très long — la manière dont il traite les rapports entre les ministres, les fonctionnaires et le Parlement. Il le fait de manière très ingénieuse.

Vous venez d'entendre Ned Franks. Ned et moi n'avons pas toujours été du même avis sur le principe de l'existence d'un administrateur des comptes, mais grâce à ce projet de loi, nous sommes maintenant d'accord entre nous.

• (1705)

Mes réserves au sujet du principe de l'administrateur des comptes sont les suivantes : encore une fois, il y a une rupture du régime d'imputabilité qui est sensée régner dans tout système, selon lequel vous êtes responsable de tout devant votre ministre, parce que la loi veut que le ministre soit lui-même responsable de tout.

Le projet de loi dit que les fonctionnaires vont maintenant être des administrateurs des comptes dans le cadre du régime de la responsabilité ministérielle. Le problème est ainsi résolu. Cela fait le bonheur du professeur Franks et le mien aussi.

Le projet de loi élimine également une autre de mes préoccupations... Le modèle britannique dont le rôle d'administrateur des comptes est inspiré dit que si un ministre insiste vraiment pour faire quelque chose qui vous paraît répréhensible, vous pouvez lui réclamer des instructions écrites et remettre celles-ci au trésor britannique et au Vérificateur général. Lorsque vous êtes sous-ministre ou haut fonctionnaire, vous avez constamment affaire au ministre — du matin au soir et les dimanches aussi. Vous assistez ensemble à des réunions et vous voyagez ensemble. Pour que cela fonctionne bien, il faut que vous ayez de solides rapports de travail avec lui. Cela ne signifie pas que vous devez être toujours d'accord avec lui; en fait, bien au contraire. Mais si chaque fois que le ministre fait quelque chose avec quoi vous n'êtes pas d'accord, lui demander des instructions écrites compromettrait à mon avis, le genre d'esprit de collaboration qui est essentiel.

Donc, ce qui me paraît excellent dans votre projet de loi, c'est qu'il établit que lorsqu'un sous-ministre a affaire à un ministre qui veut faire quelque chose qui lui paraît inapproprié, par exemple, il doit aller voir le secrétaire du Conseil du Trésor pour lui demander son avis. Il le dit au ministre et celui-ci répond, « Je m'en moque; de toute façon c'est ce que je veux faire ». Arrivé à ce point, il incombe au ministre d'en discuter avec ses collègues au Conseil du Trésor. Ce qui me plaît dans cette approche, c'est que ce sont des élus qui prennent des décisions au sujet d'autres élus au lieu qu'un fonctionnaire non élu soit obligé de mettre des bâtons dans les roues d'un ministre qui veut faire quelque chose. Je ne veux pas dire par là qu'il faut toujours être d'accord avec votre ministre. Votre devoir est de le dire lorsque vous n'êtes pas d'accord, de le mettre en garde, etc., mais en fin de compte, ce sont les élus qui devraient assumer la responsabilité de leurs décisions.

Voilà mes principales observations au sujet du projet de loi.

Monsieur le président, si vous me le permettez, je souhaiterais faire une dernière remarque. Elle va à contre-courant de mes nombreuses années de conditionnement comme haut fonctionnaire, où j'étais convaincu que les actes des parlementaires ne me concernaient en rien — ou ne leur donnait tout simplement pas de conseils. Mais puisque je suis maintenant un simple citoyen et que d'autres simples citoyens vous ont donné des conseils, je peux peut-être me permettre de le faire à mon tour. J'espère que vous consacrerez à l'étude de ce projet de loi le temps qu'il mérite. C'est un texte majeur.

Dans la mesure où j'ai pu en juger de l'extérieur, un des gros avantages dont vous jouissez est qu'il ne s'agit pas d'une question susceptible de provoquer de vigoureuses réactions partisans. Lorsque j'étais au gouvernement, j'ai constaté que le Parlement faisait son meilleur travail lorsqu'un Comité évitait que l'un des groupes qui le composaient se retranche sur ses positions, et un autre, sur les siennes. Nous avons ici des membres qui se sont livrés à une réflexion commune et qui ont essayé de trouver la solution répondant le mieux à l'intérêt public. En tant que parlementaires, votre responsabilité à ceci de particulier que c'est vous qui avez le dernier mot à dire lorsqu'il s'agit de l'intérêt public.

Je ne vais donc pas vous dire ce que ce projet de loi devrait contenir ou ne pas contenir, mais j'estime qu'il est très important que vous ne vous précipitez pas, et que lorsque vous passerez à l'examen article par article, vous preniez tout le temps nécessaire pour bien le faire. C'est un sujet complexe. Certains éléments du projet de loi me paraissent témoigner d'un choix un peu hâtif. Il contient des choses qu'un gouvernement de plus d'expérience aurait probablement évitées. Lorsque vous vous pencherez sur ces questions, j'espère que vous saurez faire les choix nécessaires pour lui apporter des

améliorations. C'est un projet de loi de qualité, et je crois que vous avez ici l'occasion de l'améliorer encore.

Je vous remercie, monsieur le président.

• (1710)

**Le président:** Excellent exposé.

M. Owen.

**L'hon. Stephen Owen:** Merci, monsieur Kroeger, d'être venu. Nous connaissons tous bien votre passé professionnel et votre réputation et nous vous sommes reconnaissants de vos conseils. Votre exposé a été très clair et je ne reviendrai donc pas sur ces questions.

Nous avons examiné deux questions avec le professeur Franks et à la fin, celui-ci est brièvement revenu sur l'une d'entre elles, et je souhaiterais avoir votre opinion à ce sujet : le fait que l'officialisation d'un code peut littéralement conduire les pouvoirs législatifs au tribunal. C'est manifestement ce que nous faisons ou ce à quoi nous sommes confrontés dans le projet de loi C-2. Je vous demande, non point en tant que parlementaire mais comme observateur de longue date de ce genre d'interaction entre les différentes branches du gouvernement si vous pensez qu'une telle codification présente des dangers, en dehors de ses avantages éventuels.

La seconde question était un point dont nous avons également un peu discuté avec le professeur Franks. Je n'utiliserai pas le terme « prolifération », à cause de son aura négative, mais comme l'a dit le professeur Franks, nous ajoutons de plus en plus d'administrateurs des comptes. Cela peut être une source de confusion pour les parlementaires, sans compter que cela peut créer une charge excessive pour eux, étant donné qu'ils sont responsables de la supervision de ces administrateurs — cela peut l'être aussi pour les médias d'information, qui cherchent souvent à populariser et à personnaliser tout ce qui entoure le titulaire; cela peut enfin avoir le même effet chez les bureaucrates.

C'est peut-être là que vous pourriez nous donner des conseils utiles, car il est inévitable qu'il y ait un certain chevauchement dû à la multiplication des mandats, ce qui sera une source de confusion et au moins de duplicité — pardon, je veux dire de recoupement... peut-être aussi de duplicité, après tout, mais en tout cas, cela peut entraîner la confusion.

Pour gagner du temps, je voudrais inviter mon collègue, M. Tonks, à poser également une question. Vous pourrez ensuite, si vous le voulez bien, répondre aux deux à la fois. Je sais que mon collègue en a une à poser.

• (1715)

**Le président:** Il ne vous reste que quatre minutes et demie environ.

**M. Alan Tonks:** Je remercie mon collègue.

Pour les deux professeurs, tout comme on distingue la politique de l'administration et de la gestion, la notion d'administrateur des comptes vise à fixer la responsabilité dans le domaine de l'administration. Mais, les vérifications internes et les questions de dénonciation ont des retombées dans d'autres instances : les vérifications internes vont chez le contrôleur général, et toutes les questions de dénonciation vont à d'autres organismes de supervision.

Il me semble que vous n'avez pas abordé un point essentiel pour nous : comment l'agent des comptes et le sous-ministre peuvent-ils...? Dans ce que vous considérez comme le contexte de la responsabilité ministérielle, comment l'agent des comptes peut-il être responsable devant le Parlement? Seriez-vous d'accord avec l'idée suivante : tout comme la Vérificatrice générale présente un rapport sur les questions relevant de son domaine quatre fois par an, l'agent des comptes devrait en faire de même devant le Parlement au sujet des questions de dénonciation soulevées et soumises à son attention ainsi que de cas très graves de lacunes administratives révélées à la suite de vérifications internes ou autres? Il me semble que chaque sous-ministre devrait être membre du comité de vérification interne proposé dans le projet de loi.

Ma question est la suivante, professeur Kroeger : comment pourrions-nous donner plus de rigueur à cette responsabilité? Comment pourrions-nous le faire par le biais de l'agent des comptes responsable de l'administration?

**M. Arthur Kroeger:** Je voudrais une précision au sujet de la question de M. Owen. S'agirait-il du code de la fonction publique ou d'un code de déontologie?

**L'hon. Stephen Owen:** D'un code de déontologie.

**M. Arthur Kroeger:** Je n'ai pas d'hésitation particulière en ce qui concerne l'adoption d'un code de déontologie pour les fonctionnaires. Si vous voulez inscrire cela dans la loi, c'est très bien.

Un code de déontologie est essentiellement quelque chose que l'on intériorise. Ce n'est pas un petit livre que l'on sort de temps en temps de sa poche pour voir ce que l'on devrait faire, mais cela demeure quelque chose d'utile lorsque l'on veut établir le cadre général d'un environnement opérationnel. Ce n'est pas quelque chose qui me préoccupe. Je ne pense pas que ce soit quelque chose qui devrait vous amener souvent devant les tribunaux, mais il est possible que quelque chose m'échappe.

En ce qui concerne la question du fonctionnement d'un agent des comptes et de la responsabilité devant le Parlement, je vais voir s'il m'est possible de combiner mes réponses à M. Tonks et à M. Owen.

Lorsque vous comparez devant un comité parlementaire, il faut être prêt à fournir des informations sur tout ce que le comité désire savoir, dans le respect, bien entendu, des règles de confidentialité. Il faut être prêt à répondre à toutes les questions soulevées par le comité; là encore, certaines questions ressortent du domaine qui est interdit à un fonctionnaire, mais j'estime que l'on devrait pouvoir avoir des discussions très larges avec les parlementaires. C'est ainsi que l'on peut mieux leur faire comprendre ce que l'on essaie de faire.

En ce qui concerne les vérifications, la loi dit qu'il faut avoir un comité de vérification interne. Si cela vous amène à parler du fonctionnement du ministère — du succès de vos politiques, de la conception de vos programmes — c'est tout à fait normal. Je crois que tous les ministères ont un tel comité. Je sais que tous les ministères où j'ai servi comme sous-ministre, en avaient. C'est moi qui présidait le comité. Le Vérificateur général était toujours invité à s'y faire représenter. Il en allait de même pour le contrôleur général. J'ai toujours considéré qu'il était normal que tout ce que contenaient nos vérifications soit rendu public. Je n'avais pas la moindre objection à ce que cela se fasse.

Ma seule réserve est que je demeure fidèle au principe selon lequel ce sont les élus qui sont responsables. Cela ne signifie pas qu'on doive les blâmer pour tout ce qui se passe, mais c'est pour le ministre que vous travaillez. C'est lui le patron; il est élu et il a des prérogatives que vous n'avez pas.

• (1720)

**Le président:** Merci.

Nous allons maintenant entendre M. Sauvageau puis Mme Guay.

Monsieur Sauvageau.

[Français]

**M. Benoît Sauvageau (Repentigny, BQ):** Monsieur Kroeger, je vous remercie de votre présentation.

À la fin de votre présentation, vous avez dit espérer que nous étudierions le projet de loi à fond. Vous avez aussi dit qu'il fallait prendre le temps de bien faire les choses lors de l'étude article par article, car il fallait vraiment faire un bon projet de loi. Vous avez été haut fonctionnaire, et vous avez donc probablement une grande connaissance des projets de loi. Entre 1988 et l'an 2000, 14 projets de loi comprenant plus de 300 articles ont été déposés. Selon un document de la bibliothèque, le temps moyen qui s'est écoulé entre la première lecture et la proclamation royale d'un de ces projets de loi est de 196,6 jours, ou 200 jours, si on arrondit ce chiffre. On nous demande, on nous impose d'étudier le projet de loi C-2 et de l'adopter en plus ou moins 40 jours. Pensez-vous, après la lecture du projet de loi C-2, que les législateurs que nous sommes peuvent faire ce que vous souhaitez, c'est-à-dire étudier à fond le projet de loi et prendre le temps de l'améliorer lors de l'étude article par article avec un horaire comme celui dont je viens de vous parler?

**M. Arthur Kroeger:** C'est à vous, les députés, de juger combien de temps cela demande, mais il s'agit d'un projet de loi très complexe.

Le président du Conseil du Trésor a dit ce matin, dans un discours à des fonctionnaires, qu'on avait mis neuf semaines à préparer ce projet de loi. C'est très peu, compte tenu de son contenu considérable.

Vous devez juger des changements à apporter et de la manière d'en discuter. Pour ma part, j'espère que vous, les députés, ne vous sentirez pas pressés et ne vous sentirez pas obligés de terminer vos travaux le 15 juin à tout prix.

J'ai comparu devant un comité quand j'étais sous-ministre des Transports. Le projet de loi était à l'étape de l'étude article par article. On y a consacré quatre semaines, à raison d'une quarantaine d'heures par semaine. Cela a totalisé 150 ou 200 heures. Pendant cette période, je pense qu'on a apporté 84 modifications à ce projet de loi.

Tous les projets de loi sont différents, mais c'est très important: ce que vous établirez ici est un cadre de fonctionnement du gouvernement et des fonctionnaires. Je dirais donc, sans vouloir faire de prescription, qu'il serait bon que vous vous accordiez le temps nécessaire.

• (1725)

**M. Benoît Sauvageau:** Quel serait, selon vous, le danger de la précipitation?

**M. Arthur Kroeger:** L'un de ces dangers faisait partie de la question que m'a posée M. Owen, je crois: essaie-t-on d'en faire trop? Est-ce qu'on multiplie les agents du Parlement? Va-t-on multiplier les processus? En effet, cela pourrait nuire au bon fonctionnement du gouvernement.



Il est aussi possible que vous trouviez, après certaines études, que certaines dispositions du projet de loi ne sont pas pratiques. C'est donc à vous, les députés, qu'il revient d'en juger. Il reste que ces questions sont très importantes.

**M. Benoît Sauvageau:** Vous avez raison, c'est aux députés que cela revient. Malheureusement, le NPD, pour ne pas le nommer, avec le consentement des conservateurs, va nous imposer une motion ce soir, voulant que nous complétions l'audition des témoins demain, que nous procédions à l'étude article par article la semaine prochaine et que nous la terminions le plus rapidement possible. En effet, il semble qu'on ne cherche pas un bon projet de loi, mais plutôt à remplir une promesse électorale avant le 23 juin.

Ce qui est assez particulier, c'est que tout le monde à ce comité est d'accord sur le principe du projet de loi C-2. Or, c'est le comité le plus dysfonctionnel auquel j'aie assisté, en dépit du fait que tout le monde soit d'accord.

Donc, monsieur Kroeger...

[Traduction]

**Le président:** Monsieur Sauvageau, nous avons en fait convenu de siéger pendant l'été; soyez donc juste à l'égard du comité.

Je n'ai pas apprécié le fait que vous ayez dit que le comité était « dysfonctionnel ». J'estime que c'est un excellent comité.

[Français]

**M. Benoît Sauvageau:** Vous avez raison, monsieur le président: ce n'est pas le comité, c'est M. Poilievre.

[Traduction]

**Le président:** Eh bien...

[Français]

**M. Benoît Sauvageau:** Je m'excuse, monsieur le président, de vous avoir inclus dans ce dysfonctionnement. Je suis sûr que votre santé est bonne.

Je vous disais donc que je suis d'accord sur vos propos, mais malheureusement nous ne pourrions pas appliquer vos judicieux conseils, parce que nous nous faisons imposer le contraire. Nous devons donc vivre avec une loi imparfaite.

Je vous remercie.

**M. Arthur Kroeger:** Cela regarde les députés du comité. Néanmoins, je pense que vous avez entendu beaucoup de témoins.

D'après mon expérience, la semaine prochaine, au moment d'entreprendre l'étude article par article, il sera très important et il vous sera utile de prendre le temps nécessaire pour vous assurer de bien savoir ce que vous voulez dire, et qu'il s'agit de la meilleure façon d'aborder le problème.

Vous comprendrez que je dois m'en tenir à des observations plus ou moins générales, étant donné que c'est vous, les députés, qui devez en juger.

[Traduction]

**Le président:** Votre temps de parole est écoulé.

C'est une question de privilège personnel.

**M. Pierre Poilievre:** Encore une fois, M. Sauvageau a utilisé l'essentiel du temps dont il disposait pour nous dire qu'il en avait pas suffisamment et, en passant, il a attaqué d'autres membres du comité. Monsieur le président, c'est une spécialité du Bloc qui dit toujours qu'il n'a pas suffisamment de temps, mais qui passe tout son temps à nous parler du temps dont il ne dispose pas. Si ses membres étaient vraiment sincères lorsqu'ils disent qu'ils veulent et appuient

l'adoption des principes de ce projet de loi et qu'ils veulent éliminer la corruption, ils cesseraient de faire perdre son temps au comité en continuant à ergoter sur le temps qu'ils ont ou qu'ils n'ont pas.

Je vous remercie.

**Mme Monique Guay:** C'est précisément ce que vous êtes en train de faire en ce moment.

**Le président:** Je voudrais que vous cessiez de vous lancer mutuellement des provocations.

Monsieur Sauvageau, je voudrais qu'on en reste là.

Je vous demande à tous de cesser ces provocations.

Monsieur Dewar.

• (1730)

**M. Paul Dewar:** Merci.

Monsieur Kroeger, dans notre parti, nous avons en fait exprimé, avant les élections, les préoccupations que nous inspiraient ce qui se passait. Les questions d'éthique et de responsabilité, et tout ce qui les relie, étaient assez claires dans cette ville comme dans l'ensemble du pays. Nous avons présenté une sorte d'énoncé de mission motivé par le clair désir des Canadiens d'obtenir des changements dans le domaine de l'éthique et de la responsabilité. Nous voulions un Canada fort avec des institutions assises sur des coutumes et des idées saines, et fondées sur l'éthique et le respect de la responsabilité. L'honnêteté, l'équité et la transparence en étaient des éléments indispensables.

Mon prédécesseur, M. Broadbent, a présenté un plan en sept points. Ce plan était en partie consacré au Parlement et au gouvernement, et en partie aussi, au régime démocratique lui-même. Nous étions inquiets, et nous le demeurons. Cela en dit long sur la responsabilité du gouvernement et du Parlement, mais il manque un élément, celui de la responsabilité à l'égard du public. Nous avons aussi évoqué certaines de nos autres préoccupations au sujet de la représentation proportionnelle et d'autres institutions telles que le Sénat.

Cela paraît essentiel à notre parti.

Mais lorsque nous en venons à ce projet de loi — et nous partageons certaines de vos idées à ce sujet — nous estimons qu'il contient de fort bonnes choses, mais que certaines améliorations seraient également possibles. L'accès à l'information en est un exemple évident, et nous présenterons des propositions et des modifications à ce sujet. Certaines institutions demeurent cependant un terrain encore vierge, et je souhaiterais avoir vos commentaires à ce sujet.

Considérez le poste de directeur parlementaire du budget. Il comporte un élément intéressant. Il serait possible à son titulaire d'évaluer le coût financier des projets de loi déposés par les membres du Parlement mais pas celui des projets de loi émanant du gouvernement, si je comprends bien. Je trouve cela intéressant.

Je ne sais pas si vous avez examiné cette partie du projet de loi ou si vous pouvez examiner le rôle de ce genre de fonction dans d'autres organismes et ce que serait le besoin dans leurs cas. Je comprends que le besoin existe; nous étions tout à fait d'accord avec cela. Il s'agissait surtout des préoccupations concernant le ministère des Finances : le fait que les excédents ne correspondaient pas du tout à ce que tous les autres disaient, si bien qu'il n'y avait pas d'argent pour le gouvernement et pour les Canadiens alors que, chaque année, le gouvernement déclarait : Oh mais l'excédent était beaucoup plus important que nous ne l'avions prévu. Nous voulions qu'une certaine transparence existe dans ce domaine, et c'est la raison pour laquelle nous estimions qu'une supervision était importante.

Je voudrais évoquer un ou deux autres points, si le temps me le permet.

En ce qui concerne cette composante du projet de loi, je trouve curieux que l'on évalue le coût financier des projets de loi déposés par les membres du Parlement pour lesquels vous ne pouvez pas normalement dépenser d'argent, et qu'on ne le fasse pas pour les projets de loi présentés par le gouvernement. À votre avis, quel est le but poursuivi? Quel effet cela pourrait-il avoir?

**M. Arthur Kroeger:** À mon avis, le but poursuivi était probablement fort innocent en ce sens que lorsque le gouvernement présente un projet de loi, il incombe au ministère des Finances, au Conseil du Trésor ou à d'autres organismes d'en justifier le coût devant le Cabinet. J'imagine que c'est là le genre d'information qui pourrait être fourni au Parlement.

Si c'est un député qui est l'auteur du projet de loi, il n'y a personne pour dire combien cela va coûter. Je voyais personnellement là un service fourni aux simples députés et aux parlementaires en général.

Bien entendu, si le directeur parlementaire du budget avait des doutes au sujet du coût d'un projet de loi soumis par le gouvernement, je crois que votre loi l'autorise à avoir accès à toutes les données au sein du ministère. S'il y avait des raisons de le faire, le bureau pourrait vérifier cela et éventuellement vous donner une opinion différente.

J'avais pensé que l'évaluation du coût financier d'un projet de loi déposé par un membre du Parlement était une mesure dépourvue de toute arrière-pensée.

**M. Paul Dewar:** Je vais peut-être obtenir des éclaircissements là-dessus, mais en tant que présentateur d'un projet de loi d'initiative parlementaire, on m'a toujours dit de me tenir à l'écart de tout ce qui a rapport avec les finances. S'il s'agit là d'un service supplémentaire, très bien.

Si nous revenons au point de départ de tout ceci — je dirai, en passant, que ce comité fonctionne depuis pas mal de temps — vous avez mentionné M. Alcock et les recours proposés par lui, et je suis tout à fait d'accord avec vous. En particulier pour les gens de cette ville, si ces mesures avaient été adoptées, cela aurait paralysé le gouvernement. C'est en tout cas mon opinion et aussi celle des fonctionnaires, d'après ce que j'ai pu entendre dire. Il y a eu la Commission Gomery, et voici où nous en sommes aujourd'hui. Je me permettrai donc de dire respectueusement qu'il y a un certain temps que nous nous penchons sur ces questions. Nous avons tenu une élection là-dessus.

On a l'impression d'une certaine précipitation. Je ne veux pas hâter indûment les choses. Nous tenons à ce que les choses soient bien faites.

J'estime cependant que l'on n'a pas suffisamment parlé du comité des comptes publics et du processus d'établissement du budget

supplémentaire. Il me semble étrange — et je me demande si vous le voyez aussi dans ce projet de loi ou tout autre instrument — de permettre au Parlement d'intervenir plus vigoureusement dans l'examen des dépenses initiales que des dépenses finales.

Autrement dit, si nous considérons certains des problèmes mis en lumière par la Commission Gomery, et auparavant, d'autres programmes, c'est après que l'argent avait été dépensé que l'on a constaté que des dépenses avaient été faites à mauvais escient ou qu'il y avait eu des problèmes de comptabilité, etc. Certes, les problèmes ont parfois été exagérés, ce que nous avons constaté après les en-têtes dans la presse.

Le processus utilisé dans certaines provinces est beaucoup plus rigoureux. Nous avons le livre bleu, ici. Je l'ai parcouru. Cette année a été un peu inhabituelle en ce sens qu'il est sorti avant le budget. Je ne suis donc pas sans avoir que...

• (1735)

**Le président:** Il vous reste une minute, monsieur Dewar.

**M. Paul Dewar:** Pourriez-vous nous dire comment nous pourrions utiliser le processus d'établissement du budget supplémentaire pour mieux servir les Canadiens?

Merci.

**M. Arthur Kroeger:** Voilà une question importante. C'est manifestement là une des fonctions fondamentales du Parlement.

Je m'étonne un peu. Le juge Gomery avait fait une recommandation qui me paraissait excellente et pourtant, elle n'a pas été reprise dans le texte de loi, pas plus qu'elle n'a été évoquée dans toutes les autres déclarations du gouvernement. Le juge Gomery a dit qu'il fallait accroître les ressources dont disposaient les comités parlementaires.

Selon la plupart des normes habituelles — je ne parlerai même pas des États-Unis, mais la plupart des autres pays apportent une aide beaucoup plus importante à leurs parlementaires et à leurs comités parlementaires que nous ne le faisons au Canada. Vous essayez donc de fonctionner avec des moyens très restreints. La Bibliothèque du Parlement fait un travail remarquable pour vous, mais elle ne dispose pas d'un personnel important.

Donc, premièrement, si le gouvernement et les parlementaires jugeaient bon d'accroître les ressources des comités, je crois que cela serait fort utile. Cela vous permettrait d'obtenir de bons rapports de recherche.

J'ai autrefois été chargé du Budget principal des dépenses, mais j'étais un fonctionnaire du Conseil du Trésor. Ce document est une véritable brique. Des parlementaires tels que vous ne peuvent s'y retrouver que si quelqu'un a fait préalablement des recherches et vous dit, « Attention, voici un point qui mérite votre attention ». Vous avez besoin de l'aide du personnel et de l'analyse faite par lui avant de pouvoir discuter de ces questions. Voilà le premier point.

La deuxième question est de savoir comment le Parlement veut s'organiser. C'est là quelque chose qui m'a toujours intrigué, parce que dans le passé — je ne parle pas du gouvernement actuel, je parle des gouvernements que j'ai connus auparavant — il n'y avait pas de système bien établi. Quelqu'un est nommé secrétaire parlementaire et au bout de deux ans, c'est terminé pour lui. On vous nomme président d'un comité, peu importe que vous connaissiez ou non la question, et le président s'en va pour aller faire autre chose. Les substitutions de membres des comités se font au petit bonheur.

Un certain nombre de pratiques me paraissent cependant tomber, dans une certaine mesure, sous le contrôle du Parlement lui-même, et il appartient alors aux parlementaires de décider quelle est la fonction la plus importante, car il y a des raisons d'effectuer des substitutions. Si vous vouliez vraiment étudier la structure financière du ministère, vous pourriez organiser une série d'audiences. Croyez-moi, les fonctionnaires seraient ravis de venir vous faire un exposé de deux heures pour vous expliquer « Voilà comment nous sommes organisés; voilà les principaux programmes. Voici le budget. Voici notre histoire, voici le contexte. Qu'est-ce qui vous intéresse particulièrement? À des réunions ultérieures, vous pourriez dire vous savez, vos programmes régionaux nous intéressent beaucoup ». Vous pourriez alors commencer à examiner ces questions de plus près.

Mais cela dépend de la manière dont un comité parlementaire décide d'organiser ses travaux. Les fonctionnaires ne peuvent pas le faire pour lui et, dans une certaine mesure, le gouvernement non plus. C'est aux parlementaires eux-mêmes de le faire.

**Le président:** Merci.

Monsieur Lukiwski.

**M. Tom Lukiwski:** Merci beaucoup, monsieur le président.

Monsieur Kroeger, soyez le bienvenu. J'ai beaucoup apprécié votre exposé.

Je voudrais revenir un instant à un sujet qui semble assez populaire cet après-midi, celui du temps requis pour étudier ce projet de loi.

Malgré tout le respect que je leur dois, je me sens contraint d'exprimer mon désaccord avec mes collègues, M. Sauvageau et Mme Guay, et je pense qu'ils savent combien je les respecte. Mais ils paraissent considérer ou laisser entendre que nous essayons de précipiter indûment l'examen de ce projet de loi et de ne pas le faire bénéficier de l'attention et de l'examen rigoureux qu'il mérite. Je crois cependant que nous sommes parvenus à un équilibre assez satisfaisant car, pour plusieurs raisons, une certaine rapidité s'impose.

Un certain nombre de témoins nous ont demandé de hâter l'examen du projet de loi afin qu'il puisse être promulgué, et cela pour diverses raisons. La raison fondamentale, à mon avis, est que ce gouvernement est un gouvernement minoritaire qui pourrait tomber à n'importe quel moment et que si nous ne diligentons pas cet examen, nous pourrions nous retrouver encore une fois dans une situation où une tentative valable en faveur de l'adoption d'un projet de loi nécessaire serait sabordée à cause d'une prochaine élection. Notre problème consiste donc à agir rapidement tout en respectant les contraintes d'une diligence raisonnable. Je crois que nous avons trouvé le meilleur compromis possible en augmentant le nombre des heures où nous siégeons.

J'ai noté avec intérêt que vous avez dit que lorsque vous étiez au comité des transports, vous consacriez 40 heures par semaine à l'examen d'un projet de loi; or, en ce moment, nous consacrons 24 heures par semaine au projet de loi C-2. D'ici la fin de la session, le 23 juin, nous aurons consacré plus de 120 heures à en discuter. Comme vous le savez pertinemment, un comité permanent se réunit normalement quatre heures par semaine, ce qui représente un total d'environ 112 heures pour la période de 28 semaines pendant laquelle le Parlement siège habituellement. Donc, en un laps de temps fort réduit, nous aurons tenu l'équivalent d'une année de réunions d'un comité permanent ordinaire.

Si nous dépassons ces délais — et nous avons approuvé à l'unanimité une motion voulant que ce comité continue à siéger jusqu'à ce que l'examen du projet de loi soit totalement terminé — je crois que nous parviendrions probablement à siéger 40 heures par semaine, en commençant par la semaine suivant la clôture. Donc, si nous siégeons trois semaines supplémentaires après cette clôture, cela équivaldrait en fait à une autre année de travail d'un comité parlementaire normal. Je crois que nous sommes tous prêts à le faire parce que nous reconnaissons tous que ce projet de loi doit être adopté mais qu'il faut que nous fassions preuve de diligence raisonnable et que nous en examinons rigoureusement chacun des articles.

Je ne vous demande pas de dire si vous êtes d'accord ou non avec cela, mais je souhaiterais entendre vos commentaires, compte tenu des paramètres que je viens de décrire, à propos de la nécessité d'une certaine urgence, et du fait que l'étude du projet de loi représente un travail intense de notre part à cause de son examen proprement dit, des interventions des témoins, et puis de l'examen article par article, lorsque le moment sera venu de le faire — que ce soit la semaine prochaine ou non, je n'en suis pas certain. Pensez-vous qu'il serait suffisant d'y consacrer environ 200 heures d'examen?

• (1740)

**M. Arthur Kroeger:** Je ne m'estime pas en mesure de fixer un chiffre. Permettez-moi de vous dire comment je vois les choses.

Vous traitez là des questions de caractère institutionnel. Vous créez de nouveaux agents du Parlement qui seront là pour le long terme, du moins l'espérez-vous. Vous créez de nouvelles procédures. Encore une fois, il ne s'agit pas d'une solution hâtive. Il s'agit de créer quelque chose dont les parlementaires, fonctionnaires et ministres devront s'accommoder dans un avenir prévisible. L'urgence de l'adoption du projet de loi n'est pas dictée par le fait qu'il existe des gens qui font main basse sur notre argent. Le Canada n'est pas ce genre de pays. Vous n'essayez pas de régler des problèmes de vol ou de fraude commis dans les bureaux régionaux ou par des personnes appartenant au monde de la politique.

Pour revenir aux observations de M. Dewar au sujet des valeurs et des questions d'ordre moral, tous les ans, une organisation appelée Transparency International publie un indice de perceptions de la corruption. Il contient la liste de plus de 170 pays et le Canada est toujours classé dans les dix premiers, avec les Scandinaves, les Néozélandais et les Hollandais et autres gens respectables du même genre. Ce n'est donc pas comme si nous avions un problème de corruption incontrôlée qu'il est urgent de régler; les questions que vous traitez sont à plus long terme.

Je n'ai pas la moindre idée de ce que devrait être le nombre approprié d'audiences. Permettez-moi cependant de faire une suggestion inspirée par ma propre expérience de lois antérieures. Lorsque vous en viendrez à l'examen article par article et qu'au-delà des arguments inspirés par des préoccupations partisans, vous essayerez vraiment de trouver les meilleures solutions possibles, il se peut que vous constatiez que la tâche est plus compliquée que vous ne l'aviez pensé. Mais c'est là pure spéculation de ma part.

Je ne me permettrai pas de dicter à des parlementaires le temps qu'ils devraient consacrer à tout ceci. Je me contenterai d'exprimer une opinion plus générale. Il s'agit là d'un texte qui aura des effets à long terme et j'espère que vous ne vous sentirez pas tenus de parvenir à un trop grand nombre de conclusions à court terme. C'est tout ce que je dirai à ce sujet.

**M. Tom Lukiwski:** Merci.

Monsieur le président, je cède le reste du temps dont je dispose à mon collègue, M. Petit.

**Le président:** Oui. Il dispose d'environ une minute et demie.

Monsieur Petit.

[Français]

**M. Daniel Petit:** Monsieur Kroeger, j'ai entendu votre témoignage, et je l'ai trouvé excellent. J'aimerais connaître votre opinion sur un point important.

Vous avez travaillé comme haut fonctionnaire dans la fonction publique fédérale. Pour ma part, je veux être sûr qu'un fonctionnaire honnête soumis à cette loi disposera des instruments nécessaires pour dénoncer un problème. On ne parle pas uniquement de problèmes comme celui des commandites. Il y en a de toutes sortes, que ce soit des dépassements de coûts illégaux, des fraudes et ainsi de suite. Ces problèmes surviennent partout dans la fonction publique. Au fédéral, il semble que ce soit une habitude.

D'après vous, le projet de loi C-2 permettra-t-il à un fonctionnaire qui a vu chaque semaine des chèques d'un million de dollars défiler devant lui de dire que c'est inacceptable et de faire les démarches nécessaires pour mettre fin à ce problème? C'est une hémorragie, et il faut l'arrêter.

● (1745)

**M. Arthur Kroeger:** Quand une personne en vient à la conclusion qu'une situation est vraiment inacceptable, qu'elle en parle à son directeur général et que celui-ci lui répond malgré tout que tout va bien, la décision est difficile à prendre. Cependant, il est

très important que tout individu aux prises avec une crise de conscience causée par une situation qui le met mal à l'aise ait accès à un organisme ou une personne qui lui permettra de discuter du problème sans que cela soit risqué pour lui.

Ce n'est pas le genre d'initiative qu'on prend sans y avoir longuement pensé. C'est en quelque sorte un dernier recours. Certaines dispositions d'autres projets de loi comportent des mesures très subtiles qui peuvent nuire aux intérêts d'un fonctionnaire. Je n'ai pas fait une étude détaillée du projet de loi, mais je crois que celui-ci est meilleur, qu'il est une étape positive et qu'il peut encourager les gens à déclarer des problèmes qui sont à leur avis inacceptables et qui doivent être corrigés

[Traduction]

**Le président:** Je regrette, Monsieur Petit, le temps dont nous disposons est épuisé.

Monsieur Kroeger, merci beaucoup. Vous êtes manifestement un habitué de ces instances. Je crois que le comité a beaucoup apprécié vos commentaires et vos conseils. Merci beaucoup.

**M. Arthur Kroeger:** Merci, monsieur le président. Nous sommes tous engagés dans un exercice très important. Peut-être est-ce parce que j'ai passé ma vie est au gouvernement, mais je crois que c'est vraiment important.

Bonne chance.

**Le président:** Nous vous remercions.

La séance est levée et reprendra à 18 h.







**Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes**

**Published under the authority of the Speaker of the House of Commons**

**Aussi disponible sur le site Web du Parlement du Canada à l'adresse suivante :**

**Also available on the Parliament of Canada Web Site at the following address:**

**<http://www.parl.gc.ca>**

---

**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.**

**The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part, for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.**