SENATE SÉNAT

TROISIÈME RAPPORT INTÉRIMAIRE
SUR LE *BUDGET PRINCIPAL DES DÉPENSES 2005-2006*

HAUTS FONCTIONNAIRES DU PARLEMENT

Comité sénatorial permanent des Finances nationales

DOUZIÈME RAPPORT

Président
L'honorable Donald H. Oliver

Vice-président
L'honorable Joseph A. Day

Mai 2005

TABLE DES MATIÈRES

	Page
INTRODUCTION	1
PORTRAIT DES HAUTS FONCTIONNAIRES DU PARLEMENT	1
BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA	4
COMMISSARIAT À LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE DU CANADA	5
COMMISSARIAT À L'INFORMATION DU CANADA	7
COMMISSARIAT AUX LANGUES OFFICIELLES	7
BUREAU DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS	9
UNE PRÉOCCUPATION COMMUNE : LA DÉTERMINATION DU BUDGET	11
MÉCANISMES DE FINANCEMENT POSSIBLES	15
OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS	17
CONCLUSION	20

INTRODUCTION

Lors de son examen du *Budget des dépenses 2004-2005*, le Comité sénatorial permanent des finances nationales a étudié les dépenses prévues pour les cinq hauts fonctionnaires du Parlement. Lors de plusieurs témoignages ayant eu lieu entre novembre 2004 et février 2005, le Comité a discuté des plans de dépenses du Bureau du vérificateur général[(1)], du Bureau du directeur général des élections[(2)], du Commissariat à la protection de la vie privée[(3)], du Commissariat à l'information[(4)] et du Commissariat aux langues officielles[(5)]. Chacun des hauts fonctionnaires a présenté son mandat, son plan de dépenses et les difficultés rencontrées. Même s'ils font face à des problèmes différents, le Comité désire faire ressortir dans le présent rapport les similarités observées dans les processus budgétaires privilégiés par chacun d'eux.

PORTRAIT DES HAUTS FONCTIONNAIRES DU PARLEMENT

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

Cette incertitude quant à la définition de ce qu'est un haut fonctionnaire du Parlement ressort bien lorsqu'on compare les résultats de deux rapports sur la procédure effectués par des comités de la Chambre des communes. En 1985, le Rapport du Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes (le Rapport McGrath) parlait du greffier et du sergent d'armes comme des « hauts fonctionnaires de la Chambre des communes ». On y faisait référence aux « autres hauts fonctionnaires » en parlant du vérificateur général, du directeur

---

(1) Délibérations du Comité sénatorial permanent des finances nationales, Fascicule 4, 1er décembre 2004.

(2) Délibérations du Comité sénatorial permanent des finances nationales, Fascicule 7, 8 février 2005.

(3) Délibérations du Comité sénatorial permanent des finances nationales, Fascicule 9, 16 février 2005.

(4) Délibérations du Comité sénatorial permanent des finances nationales, Fascicule 8, 15 février 2005.

(5) Délibérations du Comité sénatorial permanent des finances nationales, Fascicule 7, 8 février 2005.

général des élections, du commissaire aux langues officielles, du commissaire à l'information et des commissaires de la Commission canadienne des droits de la personne (CCDP)[6].

En 2000-2001, la Chambre des communes a réexaminé le rôle des hauts fonctionnaires du Parlement dans le cadre du Comité spécial sur la modernisation et l'amélioration de la procédure à la Chambre des communes. Dans son rapport de mars 2001, le Comité mentionnait l'existence de « plusieurs » hauts fonctionnaires du Parlement, les principaux étant le Vérificateur général, le Directeur général des élections, le Commissaire aux langues officielles, le Commissaire à l'information et le Commissaire à la protection de la vie privée. Le Comité considérait également le greffier de la Chambre des communes, le Bibliothécaire parlementaire et le Conseiller en éthique comme des hauts fonctionnaires du Parlement en vertu de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*[7].

Dans un article sur les hauts fonctionnaires du Parlement, Paul Thomas examine le travail des comités de la Chambre des communes et dresse une « liste d'exemples précis de hauts fonctionnaires du Parlement »[8]. Selon M. Thomas, cette liste comprendrait :

- le Vérificateur général;
- le Commissaire de la fonction publique;
- le Directeur général des élections;
- le Commissaire aux langues officielles;
- les commissaires de la Commission canadienne des droits de la personne;
- le Commissaire à l'information;
- le Commissaire à la protection de la vie privée; et
- le Conseiller en éthique.

Selon M. Thomas, la majorité de ces postes ont été créés par le Parlement au cours des trente dernières années pour plusieurs raisons[9]. Premièrement, on voulait obliger le

(6) Rapport du Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes, juin 1985, p. 33.

(7) Rapport du Comité spécial sur la modernisation et l'amélioration de la procédure à la Chambre des communes, 21 mars 2001.

(8) P. G. Thomas, « The Past, Present and Future of Officers of Parliament », *Canadian Public Administration*, vol. 46, n° 3, (automne 2003), page 294.

(9) *Ibid*, page 293.

gouvernement à rendre des comptes dans différents secteurs d'activité. Deuxièmement, on craignait que les ministères et les hauts fonctionnaires n'abusent des pouvoirs qui leur étaient conférés. Troisièmement, on désirait réduire la partisanerie et la publicité entourant certaines catégories de plaintes déposées par les citoyens.

Paul Thomas fit également ressortir plusieurs des préoccupations qui sous-tendaient la création de ces postes. On souhaitait, par exemple, préserver l'indépendance de ces hauts fonctionnaires face au gouvernement au pouvoir. On voulait également qu'ils jouissent d'un certain degré de liberté de fonctionnement vis-à-vis du Parlement et de ses membres. M. Thomas identifia cinq caractéristiques structurales qui, selon lui, déterminent le rapport entre l'indépendance et l'obligation de rendre compte des organismes parlementaires[(10)]:

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

Bien que le Comité sénatorial permanent des finances nationales s'intéresse à plusieurs aspects des organismes en examen, son attention reste tout de même centrée sur leurs dépenses prévues. En ce qui a trait aux cinq hauts fonctionnaires du Parlement évalués, le Comité s'est penché sur le processus d'établissement du niveau de financement prévu dans leur budget des dépenses. Aux fins du présent rapport, le Comité considère comme hauts fonctionnaires du Parlement la Vérificatrice générale, le Directeur général des élections, la Commissaire aux langues officielles, le Commissaire à l'information et la Commissaire à la protection de la vie privée.

(10) *Ibid*, page 297.

BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA

Mme Sheila Fraser est l'actuelle Vérificatrice générale du Canada. Le Bureau du vérificateur général (BVG) vérifie les activités du gouvernement fédéral et fournit au Parlement, de manière indépendante, de l'information, une assurance et des avis en vue de contribuer à tenir le gouvernement responsable de l'intendance des fonds publics. Le BVG est chargé de mener des vérifications de l'optimisation des ressources et des études des ministères et organismes fédéraux. Il effectue des vérifications comptables des états financiers du gouvernement (comptes publics) et des examens spéciaux et des vérifications comptables annuelles des sociétés d'État.

L'objectivité est vitale pour assurer l'efficacité et la crédibilité du Bureau. Afin de parvenir à cette objectivité, le Parlement a fait en sorte que le vérificateur général reste indépendant du gouvernement.

La Vérificatrice générale est nommée par le gouverneur en conseil pour un mandat de 10 ans et peut être révoquée par lui sur adresse du Sénat et de la Chambre des communes. Elle relève du Président de la Chambre des communes et peut à sa guise recruter son personnel et établir ses conditions d'embauche. Elle a également le droit d'exiger du gouvernement tous les renseignements dont elle a besoin pour s'acquitter des fonctions de sa charge.

Le Bureau du vérificateur général vérifie la plupart des secteurs d'activité du gouvernement du Canada. Au total, la vérification couvre :

- environ 70 ministères et organismes fédéraux qui vont de petites commissions à des organisations vastes et complexes, dont les activités s'étendent d'un bout à l'autre du Canada et à l'étranger;

- environ 40 sociétés d'État, dont la Société Radio-Canada et la Monnaie royale canadienne. En vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, la plupart des sociétés d'État doivent être soumises tous les cinq ans à une vérification de l'optimisation des ressources (appelée examen spécial). En outre, leurs états financiers sont vérifiés chaque année;

- environ 10 établissements publics;

- environ 60 autres entités et des vérifications spéciales;

- des domaines de compétences partagés par plus d'un ministère, comme l'immigration;

- des dossiers qui touchent l'ensemble du gouvernement, par exemple les questions relatives au personnel ou aux ordinateurs;

- les gouvernements du Nunavut, du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest et quelque 15 organismes territoriaux; et

- certaines organisations de l'ONU, comme l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture et l'Organisation de l'aviation civile internationale.

Avec la création du poste de Commissaire à l'environnement et au développement durable en décembre 1995, la Vérificatrice générale a vu ses responsabilités relatives aux questions environnementales s'accroîtrent considérablement. Le Commissaire fait annuellement rapport à la Chambre des communes, au nom de la Vérificatrice générale, sur toutes les questions touchant à l'environnement et au développement durable qu'il juge utile de signaler. En outre, les ministères fédéraux doivent publier leurs stratégies et plans d'action annuels en matière de développement durable, qui sont ensuite vérifiés par le Commissaire.

En 2004-2005, la Vérificatrice générale espère mener à bien ses travaux avec un budget de 75,7 millions de dollars et une équipe équivalent à 580 employés à temps complet. Ce montant est comparable aux crédits parlementaires de 2003-2004 et est, selon la Vérificatrice générale, « suffisant pour nous permettre de remplir notre mission, soit d'être au service du Parlement »(11).

COMMISSARIAT À LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE DU CANADA

La Commissaire à la protection de la vie privée du Canada est nommée par le gouverneur en conseil pour un mandat maximal de sept ans, après approbation de sa nomination par résolution du Sénat et de la Chambre des communes, et peut être révoquée par lui sur adresse du Sénat et de la Chambre des communes. Mme Jennifer Stoddart, la commissaire actuelle, a été nommée le 1er décembre 2003, en remplacement d'un commissaire intérimaire nommé après la démission du commissaire précédent.

La Commissaire à la protection de la vie privée du Canada a le statut de haut fonctionnaire du Parlement. Elle relève directement de la Chambre des communes et du Sénat. La Commissaire est un défenseur des droits à la vie privée des Canadiens et des Canadiennes. Son mandat comprend notamment :

- l'examen des plaintes et la vérification de l'application des deux lois fédérales sur le sujet (la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques*);

(11) Le 1er décembre 2004, (4:38).

- la publication de l'information sur les pratiques appliquées dans les secteurs public et privé en matière de traitement des renseignements personnels;
- l'initiative de mener des recherches sur des questions liées à la protection de la vie privée; et
- la sensibilisation et la compréhension de la population canadienne sur des questions touchant la vie privée.

La Commissaire enquête sur les plaintes déposées par des particuliers et touchant le gouvernement fédéral et le secteur privé. Elle mène ses enquêtes indépendamment de toute autre structure du gouvernement fédéral. Tout citoyen peut faire une demande auprès de la Commissaire pour l'un des motifs précisés à l'article 29 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Cette loi s'applique aux données à caractère personnel que détient le gouvernement fédéral du Canada. La Commissaire peut également enquêter sur des plaintes touchant le secteur privé en vertu de l'article 11 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques*. La Commissaire est une ombudsman et, à ce titre, elle règle les plaintes plutôt par la négociation et la persuasion, en recourant à la médiation et à la conciliation si besoin est. La Commissaire est habilitée à assigner des témoins, à faire prêter serment et à contraindre à la production de preuves si elle ne peut obtenir une coopération de plein gré.

Les dépenses prévues du Commissariat à la protection de la vie privée (CPVP) devaient passer de 11,3 millions de dollars en 2004-2005 à 4,7 millions de dollars en 2005-2006. Cette diminution de 58,7 p. 100 reflétait la volonté du gouvernement de revoir le secteur d'activités de la protection des renseignements personnels – secteur privé du Commissariat. Le financement de ce secteur avait débuté en 2000-2001 avec l'introduction de la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques*. À cette époque, les besoins en matière de ressources permanentes ne pouvaient être déterminés de manière satisfaisante vu l'incertitude liée à l'effet de la *Loi* sur les activités du Commissariat. Au départ, on avait prévu que cet examen des besoins de financement serait terminé en 2003-2004, mais il a dû être remis étant donné le renouveau institutionnel requis à la suite des problèmes du CPVP mis en lumière dans le Rapport de la vérificatrice générale déposé en septembre 2003. Dans l'intervalle, le financement nécessaire à l'application de la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques* a été approuvé conformément au montant d'origine, pour 2004-2005 seulement.

COMMISSARIAT À L'INFORMATION DU CANADA

Le Commissaire à l'information est l'honorable John Reid. Le Commissaire enquête sur les plaintes des personnes qui estiment que leurs droits en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* – la législation canadienne en matière d'accès à l'information – n'ont pas été respectés. Le gouverneur en conseil le nomme pour un mandat de sept ans après approbation de sa nomination par résolution du Sénat et de la Chambre des communes, mais il peut aussi le révoquer sur adresse du Sénat et de la Chambre des communes. Le Commissaire fait office de médiateur entre les requérants insatisfaits et les institutions fédérales.

À titre d'ombudsman, le Commissaire ne peut toutefois ordonner qu'une plainte soit résolue d'une façon ou d'une autre. Il doit donc compter sur la persuasion pour résoudre les différends et ne demander l'intervention de la cour fédérale que s'il estime qu'une personne a été indûment privée de son droit d'accès et qu'on n'a pas pu en arriver à une solution négociée.

Le Commissaire ne participe pas au processus de collecte des faits des enquêtes. Il examine toutefois les preuves et les observations et peut recommander des mesures correctrices. Le Commissaire a le pouvoir, avec le consentement du plaignant, de demander à la cour fédérale d'ordonner la divulgation de dossiers tenus par le gouvernement. Ce pouvoir est rarement utilisé.

Les dépenses totales prévues pour le Commissariat à l'information devraient rester stables, soit environ 4,2 millions de dollars pour les deux prochains exercices. La plupart de ces fonds sont affectés au Secteur d'activités de l'accès à l'information. Le nombre d'employés devrait également rester inchangé, avec l'équivalent de 56 employés à temps complet.

COMMISSARIAT AUX LANGUES OFFICIELLES

L'actuelle Commissaire aux langues officielles est Mme Dyane Adam. Elle a été nommée à son poste pour un mandat de sept ans par commission sous le grand sceau, après approbation de sa nomination par résolution du Sénat et de la Chambre des communes, et elle peut être révoquée par le gouverneur en conseil sur adresse du Sénat et de la Chambre des communes. La Commissaire aux langues officielles relève directement du Parlement.

Le mandat de la Commissaire aux langues officielles lui est conféré par l'article 56 de la *Loi sur les langues officielles*. Il lui incombe de :

> Prendre, dans le cadre de sa compétence, toutes les mesures visant à assurer la reconnaissance du statut de chacune des langues officielles et à faire respecter l'esprit de la présente loi et l'intention du législateur en ce qui touche l'administration des affaires des institutions fédérales, et notamment la promotion du français et de l'anglais dans la société canadienne.

La Commissaire a donc pour mandat de prendre, dans le cadre de sa compétence, toutes les mesures voulues pour la réalisation des trois grands objectifs de la *Loi sur les langues officielles*, soit :

1. L'égalité du français et de l'anglais au sein du Parlement, du gouvernement du Canada, de l'administration fédérale et des institutions assujetties à la *Loi*;

2. Le maintien et l'épanouissement des collectivités de langue officielle au Canada; et

3. L'égalité du français et de l'anglais dans la société canadienne.

La Commissaire aux langues officielles joue les six rôles suivants :

- **Rôle d'ombudsman** : La Commissaire reçoit des plaintes, les examine et, s'il y a lieu, fait enquête et émet les recommandations qui s'imposent. Elle s'acquitte aussi de ce rôle en entreprenant des enquêtes de sa propre initiative lorsqu'elle le juge opportun.

- **Rôle de vérification** : La Commissaire agit de façon proactive en procédant à des vérifications afin de mesurer le niveau de conformité aux exigences de la *Loi* et propose des recommandations s'appliquant au cadre de gestion existant au sein des organismes.

- **Rôle de liaison** : La Commissaire collabore avec les institutions fédérales et autres organismes, les divers ordres de gouvernement et les communautés minoritaires de langue officielle à travers le pays afin d'assurer la pleine mise en œuvre de la *Loi sur les langues officielles*. Ces échanges lui permettent de mieux comprendre les besoins et les préoccupations des communautés linguistiques, de faire des recommandations pertinentes et d'intervenir judicieusement dans des dossiers importants en matière de langues officielles.

- **Rôle de vigie** : La Commissaire exerce une action préventive en intervenant à l'étape de l'élaboration des lois, des règlements et des politiques pour s'assurer que les droits linguistiques demeurent au centre des préoccupations des dirigeants.

- **Rôle de promotion et d'éducation** : Ce rôle s'exerce, entre autres, au moyen de recherches, d'études et d'activités de sensibilisation du public. La Commissaire prononce des allocutions et participe à des conférences et des ateliers dans le but d'informer la population canadienne du statut et de l'importance des langues officielles. La Commissaire sensibilise ainsi la population canadienne aux avantages de la dualité linguistique tout en contribuant au

développement et à l'épanouissement du dynamisme des communautés minoritaires de langue officielle.

- **Rôle d'intervention** devant les tribunaux : La Commissaire peut demander d'intervenir, lorsque les circonstances le justifient, devant les tribunaux dans toute instance judiciaire relative au statut ou à l'usage du français ou de l'anglais et afin d'assurer le respect des droits linguistiques.

Le Commissariat aux langues officielles est formé de trois directions : la Direction des enquêtes, la Direction des communications, de la recherche et de l'analyse et la Direction des services corporatifs. Dans son *Budget des dépenses 2004-2005 – Rapport sur les plans et les priorités*, le Commissariat indiquait que les dépenses totales prévues pour 2004-2005 s'élevaient à 18 528 000 $, ce qui représente une augmentation de 1,4 p. 100 par rapport à l'exercice précédent. On s'attend à une faible diminution en 2005-2006 et en 2006-2007.

BUREAU DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS

Le Directeur général des élections, M. Jean-Pierre Kingsley, est le directeur d'Élections Canada, aussi appelé Bureau du directeur général des élections. Élections Canada est une institution indépendante établie par le Parlement. Le Directeur général des élections est responsable de la direction générale et de la supervision de la préparation et de l'administration des élections fédérales et des rapports connexes, ainsi que des dispositions visant les dépenses électorales figurant dans la *Loi électorale du Canada*. Il est également responsable des activités similaires en vertu de la *Loi référendaire*. En plus d'administrer les élections générales fédérales, les élections partielles et les référendums, Élections Canada offre de l'aide administrative générale aux commissions de délimitation des circonscriptions électorales en vertu de la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* et offre de la supervision de processus électoraux à l'étranger.

Le Directeur général des élections est nommé par résolution de la Chambre des communes, relève directement du Parlement et est indépendant du gouvernement fédéral et des partis politiques. Il reste en poste jusqu'à sa retraite (65 ans) ou sa démission, et ne peut être destitué que pour motif valable, par le gouverneur général, sur adresse conjointe de la Chambre des communes et du Sénat.

Le rôle et le mandat du Directeur général des élections comprennent :

- l'application de la législation électorale;

- l'enregistrement des partis politiques et des tiers qui font de la publicité électorale, ainsi que des associations de circonscription, des candidats à la direction et des candidats à l'investiture des partis enregistrés;

- la tenue du Registre national des électeurs;

- la divulgation des contributions versées aux candidats, aux partis et aux tiers, ainsi qu'aux associations de circonscription, candidats à la direction et candidats à l'investiture des partis enregistrés, l'examen et la divulgation de leurs rapports financiers, ainsi que le remboursement des dépenses aux candidats et aux partis en fonction de formules énoncées dans la loi;

- la garantie de l'accès au système pour tous les citoyens admissibles grâce à des installations appropriées ainsi qu'à des programmes d'éducation et d'information du public; et

- le soutien juridique, technique, financier et administratif des commissions indépendantes responsables du processus de révision périodique des limites des circonscriptions électorales fédérales en vue d'assurer une représentation conforme à la loi.

Un commissaire aux élections fédérales et un arbitre en matière de radiodiffusion assistent le Directeur général des élections dans sa tâche; ils sont tous deux choisis et nommés par le Directeur général des élections. Le commissaire aux élections fédérales veille au respect et à l'application de la *Loi électorale du Canada* et de la *Loi référendaire*. Il reçoit les plaintes, décide s'il y a lieu de mener une enquête et engage des poursuites contre les contrevenants devant les tribunaux canadiens. L'arbitre en matière de radiodiffusion répartit le temps d'antenne accordé aux partis politiques, publie des lignes directrices sur les obligations des radiodiffuseurs en période d'élection générale et règle les différends entre radiodiffuseurs et partis concernant l'application de la loi.

Le Directeur général des élections est également assisté de la sous-directrice générale des élections et première conseillère juridique, qui est responsable de trois des directions d'Élections Canada.

Les responsabilités d'Élections Canada sont :

- veiller à ce que le système électoral soit accessible à tous les électeurs;

- renseigner les citoyens sur le système électoral;

- tenir le Registre national des électeurs;

- appliquer la législation électorale;

- former les fonctionnaires électoraux;

- produire les cartes des circonscriptions;

- enregistrer les partis politiques, les associations de circonscription et les tiers qui font de la publicité électorale;

- administrer les allocations versées aux partis politiques enregistrés;

- surveiller les dépenses électorales des candidats, des partis politiques et des tiers;

- publier les renseignements financiers des partis politiques, des associations de circonscription, des candidats, des candidats à l'investiture d'un parti, des candidats à la direction d'un parti et des tiers;

- appuyer le travail des commissions indépendantes qui ajustent les limites des circonscriptions fédérales tous les 10 ans; et

- rendre compte au Parlement de l'administration des élections et des référendums.

Pour accomplir toutes ces tâches, Élections Canada a constitué une structure comprenant huit directions : la Direction des services juridiques, la Direction de la planification générale et des services exécutifs, la Direction de la recherche nationale et internationale et de l'élaboration de politiques, la Direction des opérations, la Direction du financement des élections et des services intégrés, la Direction des communications, la Direction du registre et de la géographie et la Direction de la technologie informatique.

Dans son *Budget des dépenses 2004-2005 – Rapport sur les plans et les priorités*, Élections Canada précise qu'il reçoit deux formes de financement : un crédit annuel (qui couvre essentiellement les salaires des employés permanents à temps complet ou les « frais d'administration ») et une autorisation législative (qui couvre toutes les autres dépenses, y compris les coûts relatifs aux élections et aux référendums, les coûts de prestation et d'évaluation et les programmes permanents d'éducation du public). Les dépenses totales prévues pour Élections Canada en 2004-2005 s'élevaient à 50 175 000 $, soit 33 937 000 $ pour les élections et les référendums et 16 238 000 $ pour les frais d'administration. Les dépenses prévues pour 2005-2006 devraient diminuer de 67,8 p. 100 par rapport à l'exercice précédent. En 2003-2004, des ajustements de 57 895 000 $ ont été nécessaires pour faire face aux dépenses électorales.

UNE PRÉOCCUPATION COMMUNE : L'ÉTABLISSEMENT DU BUDGET

Tous les ministères et organismes gouvernementaux, de même que les organismes parlementaires, doivent négocier leur budget et les questions relatives à la dotation avec des fonctionnaires du Secrétariat du Conseil du Trésor. Ils doivent ensuite soumettre le document final au Conseil du Trésor pour approbation. Le risque inhérent au processus actuel, en ce qui

concerne les hauts fonctionnaires du Parlement, est que leur indépendance paraisse incertaine du fait que leur financement dépend du gouvernement. Ce sentiment a été très clairement exprimé par la Vérificatrice générale :

> Je crois qu'un niveau de financement adéquat doit être établi de manière objective, sans que ce niveau soit influencé par les entités que nous vérifions. Le processus existant n'est pas suffisamment indépendant ni impartial pour garantir que notre budget est suffisant pour répondre aux attentes du Parlement[(12)].

Elle a ensuite ajouté : « Par principe, je suis d'avis que cette situation devrait être corrigée de sorte qu'il n'y ait pas de possibilité d'influence, réelle ou perçue »[(13)].

D'après son expérience, les négociations avec les fonctionnaires du Secrétariat du Conseil du Trésor concernant les dépenses prévues pour le Bureau du vérificateur général sont moins que satisfaisantes. Elle décrit, par exemple, des négociations récentes pour le *Budget des dépenses 2005-2006* du Bureau du vérificateur général. Son budget actuel de 72 millions de dollars comprend un crédit temporaire de 11,5 millions de dollars lié à une décision du Conseil du Trésor datant de 2001. En vertu de cette décision, le Bureau du vérificateur général a reçu un financement temporaire de 8 millions de dollars pour collaborer avec le Secrétariat du Conseil du Trésor afin d'élaborer de nouveaux mécanismes de financement du Bureau. Dans les années suivantes, ce financement a été renouvelé de façon temporaire, année après année, jusqu'à ce qu'un mécanisme de financement indépendant soit mis en place. Bien que les 11,5 millions de dollars aient été accordés pour l'exercice en cours, le Secrétariat du Conseil du Trésor n'a pas accueilli la demande de reconduction de ce financement.

En fait, les dépenses prévues du Bureau du vérificateur général passeront de 72 à 61 millions de dollars au prochain exercice. La Vérificatrice générale a donc précisé : « si notre financement diminue de 11 millions de dollars, je ne [pourrai] pas m'acquitter de mon mandat »[(14)]. Elle a également ajouté que même si on lui a assuré que ce financement temporaire lui serait accordé au cours du prochain exercice, la situation reste incertaine, ce qui rend la planification difficile. Elle a insisté sur le fait que le Bureau du vérificateur général a besoin de stabilité et doit connaître le financement dont il dispose pour planifier ses activités.

---

(12) Le 1er décembre 2005, (4:38).

(13) *Ibid.*

(14) *Ibid.*

> Nous préférons planifier trois ans à l'avance. Il faut 18 mois pour faire une vérification. Je ne peux pas m'accommoder d'un écart de 15 p. 100 dans mon budget. Nous voulons un mécanisme de financement qui pourra résoudre le problème et qui nous mettra à l'abri de ce processus de renouvellement temporaire, d'une année à l'autre[15].

La Vérificatrice générale n'est pas le seul haut fonctionnaire du Parlement à vivre de telles difficultés en ce qui a trait à la stabilité à long terme de ses dépenses prévues. Le budget du Commissariat à la protection de la vie privée pour l'exercice 2001-2002 était de 4,4 millions de dollars. L'adoption de la *Loi sur les renseignements personnels et documents électroniques* a nécessité un financement additionnel de 6,6 millions de dollars par année pendant trois ans. Le caractère temporaire de ce financement était lié au fait qu'il n'était pas possible de prédire avec exactitude la charge de travail et les ressources nécessaires après l'entrée en vigueur de la loi.

Au départ, le Commissariat à la protection de la vie privée avait l'intention de présenter au Conseil du Trésor, avant octobre 2004, une étude de cas solide afin de garantir un financement stable à long terme, mais des problèmes organisationnels survenus récemment n'ont pas permis à la Commissaire d'atteindre cet objectif[16]. Du point de vue opérationnel, le niveau élevé d'incertitude découlant de la mise en œuvre de la *Loi sur la protection des renseignements personnels et documents électroniques* a empêché de prédire la charge de travail et les ressources nécessaires dans l'avenir. Faute de financement à long terme et d'un plan d'activités convaincant qui établirait clairement les investissements nécessaires, le Conseil du Trésor a continué à financer cette nouvelle loi sur une base annuelle, et ce, pour les exercices de 2004 à 2006, inclusivement.

Questionnée à savoir si le Commissariat à la protection de la vie privée pouvait vérifier la sécurité du système de technologie de l'information du gouvernement, la Commissaire a répondu :

> Il faudrait que la *Loi sur la protection des renseignements personnels* prévoie des ressources et il y a des années que le niveau de

(15) *Ibid.*

(16) Pour plus d'information, consulter le rapport du mois de juin 2003 du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires de la Chambre des communes, intitulé *Questions relatives au Bureau du commissaire à la vie privée;* le Rapport sur le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada présenté au mois de septembre 2003 par le Bureau du vérificateur général; et le rapport du mois d'octobre 2004 de la Commission de la fonction publique du Canada, intitulé *Un an plus tard : Rapport de la Commission de la fonction publique du Canada sur le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada*.

> financement prévu par la *Loi* est le même. Nous n'aurions donc pas pu enquêter comme l'a fait le Bureau du vérificateur général. Nous retournons cet été au Conseil du Trésor pour demander plus d'argent, car le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada devrait pouvoir mener de telles vérifications de conformité[17].

Mme Stoddart a ajouté que le Secrétariat du Conseil du Trésor et le Commissariat à la protection de la vie privée avaient convenu qu'il est grand temps de stabiliser le financement de l'organisme. Toutefois, le Comité n'est pas certain que la Commissaire à la protection de la vie privée recevra les niveaux appropriés de ressources humaines et financières lui permettant de s'acquitter de son mandat de protéger les renseignements personnels des Canadiennes et des Canadiens en vertu des deux lois fédérales.

M. Reid, le Commissaire à l'information, a exprimé une grande insatisfaction à l'égard du processus actuel servant à déterminer le niveau de financement de son organisme et de celui des autres hauts fonctionnaires du Parlement. « J'ajoute que ce problème n'est pas nécessairement propre au Commissariat à l'information. À mon avis, tous les [hauts fonctionnaires] du Parlement éprouvent un réel problème de financement »[18], a-t-il affirmé. Selon lui, le gouvernement ne peut que se trouver dans une position conflictuelle face à son obligation de financer les activités d'un organisme créé pour enquêter sur ses propres problèmes de fonctionnement.

> Il est difficile pour le gouvernement, selon moi, de traiter avec une organisation hybride de cette sorte qui, en un sens, fait partie de la fonction publique mais n'a pas de comptes à rendre à celle-ci. Il faut repenser très sérieusement la façon de financer de tels organismes dans l'avenir. Personne n'aime faire l'objet d'une enquête. Il est difficile à l'institution visée de fournir des fonds additionnels pour faciliter de telles enquêtes. Il s'agit là d'une réaction parfaitement humaine[19].

Il a précisé que ses efforts pour obtenir plus de financement du Conseil du Trésor sont restés vains, ce qui a provoqué une crise financière au sein du Commissariat à l'information. « À ce sujet, je tiens à souligner que sans les ressources appropriées, [le Commissariat] ne peut

(17) Le 16 février 2005, (9:15).

(18) Le 15 février 2005, (8:6).

(19) *Ibid.*

vérifier, au nom du Parlement et du public, si le gouvernement respecte ses obligations en matière de transparence »[20], a-t-il ajouté.

D'après le Commissaire à l'information, cette situation existe parce que les ressources n'ont pas augmenté au même rythme de la charge de travail au cours de la dernière décennie. Tous les secteurs de l'organisme ont été rationalisés afin de faire face à un arriéré d'enquêtes non terminées. Le Commissariat ne peut tout simplement pas, avec le budget actuel, embaucher suffisamment d'enquêteurs pour effectuer tout le travail, et ce, malgré la rationalisation des autres secteurs du Commissariat à l'information. Selon le commissaire, les ressources servent de plus en plus à répondre aux exigences de base de son mandat :

> Nous avons […] réduit de façon radicale notre personnel de direction au cours des 10 dernières années. Toutes les ressources économisées ont servi à accroître notre capacité d'enquête. De plus, le Commissariat a dû renoncer à ses effectifs chargés des affaires publiques, de la recherche, de l'éducation et de la formation pour consacrer des ressources au nombre croissant d'enquêtes[21].

Les efforts tentés pour corriger le déficit croissant de ressources ont été vains :

> Malgré nos efforts répétés, y compris plusieurs examens exhaustifs par des experts-conseils indépendants menés conjointement avec le Secrétariat du Conseil du Trésor, efforts visant à convaincre le Conseil du Trésor d'accorder un financement suffisant à tout l'éventail des fonctions entrant dans le mandat du Commissariat, nous n'avons reçu que des fonds d'urgence et un financement partiel[22].

MÉCANISMES DE FINANCEMENT POSSIBLES

Le Comité a entendu un certain nombre de propositions relatives à l'élaboration d'un nouveau mécanisme de financement des hauts fonctionnaires du Parlement, bien que ce problème ne fasse pas partie de son mandat.

La Vérificatrice générale croit qu'il faut trouver un équilibre entre l'indépendance du Bureau du vérificateur général et l'obligation qu'il a de rendre compte de ses dépenses publiques. Après des discussions avec le Secrétariat du Conseil du Trésor en 2001 et en 2002, la Vérificatrice générale a proposé trois mécanismes pour assurer l'indépendance des modalités de

(20) (8:5).

(21) (8:6).

(22) *Ibid.*

financement du Bureau tout en maintenant la façon dont il rend compte de ses dépenses publiques.

Premièrement, elle proposé le modèle du Royaume-Uni, qui fait intervenir une commission composée de représentants de tous les partis afin d'examiner le budget des dépenses du bureau de vérification et de faire une recommandation à la Chambre des communes.

Le deuxième modèle est celui du conseiller sénatorial en éthique et du commissaire à l'éthique de la Chambre des communes, où ce sont respectivement le président de la Chambre des communes et le président du Sénat qui examinent les budgets des dépenses. Ces derniers font ensuite leur recommandation au président du Conseil du Trésor, qui présente ces budgets des dépenses à la Chambre des communes avec l'ensemble du budget des dépenses.

Le troisième modèle, que la Vérificatrice appelle le « Comité d'experts », impliquerait un groupe d'experts nommés par les présidents de la Chambre des communes et du Sénat, de même que par le président du Conseil du Trésor. C'est ce groupe qui serait chargé d'examiner le budget des dépenses et de recommander un budget au Conseil du Trésor.

Le Commissaire à l'information a suggéré quant à lui que le Parlement adopte le modèle mis en place pour le commissaire à l'éthique de la Chambre des communes, qui propose son budget au président de la Chambre des communes. Ce dernier, après un examen possible par le Bureau de régie interne, transmet le budget au Conseil du Trésor pour qu'il soit intégré aux prévisions de dépenses du gouvernement. Le Commissaire à l'information a également indiqué qu'il trouve particulier de n'avoir personne au Conseil du Trésor qui puisse parler au nom de son organisme.

> Il n'y a à peu près que les agents du Parlement qui n'ont personne au Conseil du Trésor pour veiller à ce que leur budget soit adopté[23].

Avec le modèle qu'il préconise, le Président serait chargé des pourparlers avec le Conseil du Trésor au nom du commissaire à l'éthique.

> Si nous devons continuer à passer par le Conseil du Trésor, nous avons besoin de quelqu'un qui parle en notre nom et qui procède aux négociations nécessaires. Dans la situation actuelle, nous sommes dans l'impossibilité de pousser nos démarches plus avant, une fois que nous nous sommes adressés aux analystes qui s'occupent de nous aux niveaux inférieurs dans la hiérarchie du Conseil du Trésor[24].

(23) Le 15 février 2005 (8:7).
(24) *Ibid.*

Lors des audiences du printemps sur le *Budget des dépenses 2005-2006*, le Comité a eu la chance de soulever la question du financement avec l'honorable Reg Alcock, le président du Conseil du Trésor[25]. Le ministre Alcock a reconnu qu'il était également intéressé à résoudre cette question. Il a rappelé au Comité qu'il avait déjà été président du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires de la Chambre des communes, qui a recommandé que cette dernière entreprenne une étude sur le sujet afin de proposer un nouveau mécanisme d'établissement du budget qui traiterait certains des conflits manifestes. Il a admis que les hauts fonctionnaires du Conseil du Trésor examinaient actuellement une variété d'options en collaboration avec le Bureau du vérificateur général. À la suite de ces discussions le Conseil du Trésor avait décidé de mettre en œuvre une solution. Il a d'ailleurs annoncé que le gouvernement testera cette année quelques processus de détermination du budget.

OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

Comme le soulignait M. Thomas, « budgets et dotation sont les pierres angulaires des organismes »[26]. Même si le risque qu'un gouvernement sous-finance délibérément les hauts fonctionnaires du Parlement de façon à étouffer leurs critiques est faible, l'impression qu'une telle situation puisse arriver doit être évitée. En vertu de sa loi de 1977, le Bureau du vérificateur général est protégé d'une telle situation, puisqu'il est autorisé à présenter chaque année un budget distinct au Parlement et à préciser si les montants approuvés par le Conseil du Trésor furent suffisants pour s'acquitter de ses responsabilités[27]. Les autres hauts fonctionnaires du Parlement n'ont pas cette possibilité, même s'ils font face aux mêmes risques.

Le Comité s'inquiète également de l'allégation du Commissaire à l'information à l'effet qu'à la suite des contraintes budgétaires imposées par le Conseil du Trésor ses enquêteurs n'ont pas de temps à consacrer à la recherche et à la formation. Le Comité considère qu'il s'agit là d'une situation extrêmement préoccupante. Restreindre le travail du Commissaire à l'information signifie que ses employés pourraient ne pas avoir le temps de bien réfléchir aux conséquences de leurs enquêtes. Cela implique que si un cas particulièrement important se présente à eux et qu'ils n'ont pas suffisamment de temps pour réfléchir aux conséquences de leurs enquêtes, ils pourraient consigner ou rendre publiques des affaires qui pourraient avoir des

(25) Le 9 mars 2005, (14:34).

(26) P. G. Thomas, (automne 2003), page 301.

(27) *Ibid*.

répercussions importantes sur le gouvernement et le pays. Une telle situation pourrait arriver à tous les hauts fonctionnaires du Parlement. Selon le Comité, il est impératif que les décisions relatives aux organismes du Parlement soient prises à des hauts niveaux de compétences, afin de s'assurer que ces décisions ne nuisent pas au Canada.

D'autre part, le Parlement, les Canadiennes et les Canadiens ont le droit de savoir si leur gouvernement agit correctement. Le gouvernement ne peut pas travailler sous le sceau du secret. Voilà la fonction principale des hauts fonctionnaires du Parlement. Ces fonctions ont encore plus d'importance lorsqu'il s'agit de protéger la vie privée des gens, de même que leurs droits linguistiques et électoraux, et de garantir la reddition de compte des dépenses publiques. Si le Parlement ne finance pas adéquatement les hauts fonctionnaires du Parlement, le pays pourrait se retrouver dans une situation où les décisions prises seraient contraires à son intérêt. Il est donc important que les hauts fonctionnaires du Parlement soient adéquatement financés, non seulement dans l'intérêt des citoyens mais également dans celui du gouvernement.

Le problème dans le fait de permettre aux comités parlementaires de déterminer les budgets des organismes publics est que les principes constitutionnels exigent que toutes les dépenses viennent de la Couronne (c'est-à-dire le Conseil des ministres). Au Canada, la tradition veut que le gouvernement insiste pour exercer un contrôle très strict sur le processus budgétaire. Ce principe les a amenés à s'opposer aux propositions voulant que les comités parlementaires proposent les budgets des hauts fonctionnaires du Parlement[(28)]. Il a en outre été suggéré que de tels arrangements contreviendraient aux principes de la responsabilité ministérielle et qu'ils affaibliraient le contrôle du gouvernement sur l'ensemble des dépenses pour lesquelles il est politiquement responsable devant le Parlement et la population.

Toutefois, M. Thomas croit que ces arguments contre la proposition visant à donner la responsabilité de la détermination des niveaux de financement des hauts fonctionnaires du Parlement aux comités parlementaires présentent plusieurs faiblesses[(29)]. Premièrement, même s'il est vrai que la responsabilité ministérielle concentre le pouvoir d'établissement du budget au sein du Conseil des ministres, toutes les dépenses doivent ultimement être approuvées par le Parlement. Deuxièmement, l'argument voulant que le gouvernement doive contrôler l'ensemble des dépenses et établir les priorités est pertinent dans le cas des ministères. Il l'est

(28) *Ibid*.

(29) *Ibid*, page 301.

moins dans le cas des organismes parlementaires, qui ont été créés pour évaluer la performance des dirigeants.

Puisque les hauts fonctionnaires du Parlement soutiennent qu'il y a de sérieux problèmes dans la façon dont leur budget est déterminé et puisqu'ils sont au service du Parlement et relèvent de lui, il serait indiqué que les parlementaires participent plus activement à l'établissement des propositions de budgets qu'ils soumettent au Conseil du Trésor. En conséquence, le Comité recommande :

RECOMMANDATION 1

Que les parlementaires, par l'intermédiaire des Présidents des deux chambres et d'un comité administratif, participent activement au processus d'établissement des budgets des hauts fonctionnaires du Parlement avant leur présentation au Conseil du Trésor et leur intégration au Budget des dépenses.

Le Comité a remarqué des différences notables dans la façon dont les hauts fonctionnaires du Parlement sont nommés ou révoqués. Par exemple, le Vérificateur général est nommé par le gouverneur en conseil sans que sa nomination doive être approuvée par résolution du Sénat et de la Chambre des communes. Quant à lui, le Commissaire à la protection de la vie privée est aussi nommé par le gouverneur en conseil, mais uniquement après approbation de sa nomination par résolution des deux chambres. Le Comité croit qu'il y aurait lieu d'uniformiser le mode de nomination et de révocation des hauts fonctionnaires du Parlement. Il est également d'avis que les parlementaires devraient participer au processus qui préside à leur recrutement, à l'approbation de leur nomination et à leur révocation. En conséquence, le Comité recommande :

RECOMMANDATION 2

Qu'on examine et uniformise le processus de nomination de tous les hauts fonctionnaires du Parlement et que le Parlement participe davantage à celui qui préside à leur recrutement, à l'approbation de leur nomination et à leur révocation.

Les hauts fonctionnaires du Parlement nous ont sincèrement remerciés de leur avoir fourni l'occasion de faire part aux sénateurs de leurs opinions et de leurs préoccupations à l'égard des nombreuses facettes de leur travail. Le Comité étant d'avis qu'ils devraient pouvoir le faire plus régulièrement, il recommande :

RECOMMANDATION 3

Que le Sénat étudie l'opportunité de revoir et de modifier son *Règlement* de manière à ce que les rapports de tous les hauts fonctionnaires du Parlement soient déférés au comité sénatorial permanent concerné.

CONCLUSION

Le Comité continuera de s'intéresser aux hauts fonctionnaires du Parlement. Nous comptons suivre les progrès du gouvernement fédéral à ce chapitre et faire d'autres commentaires au besoin.