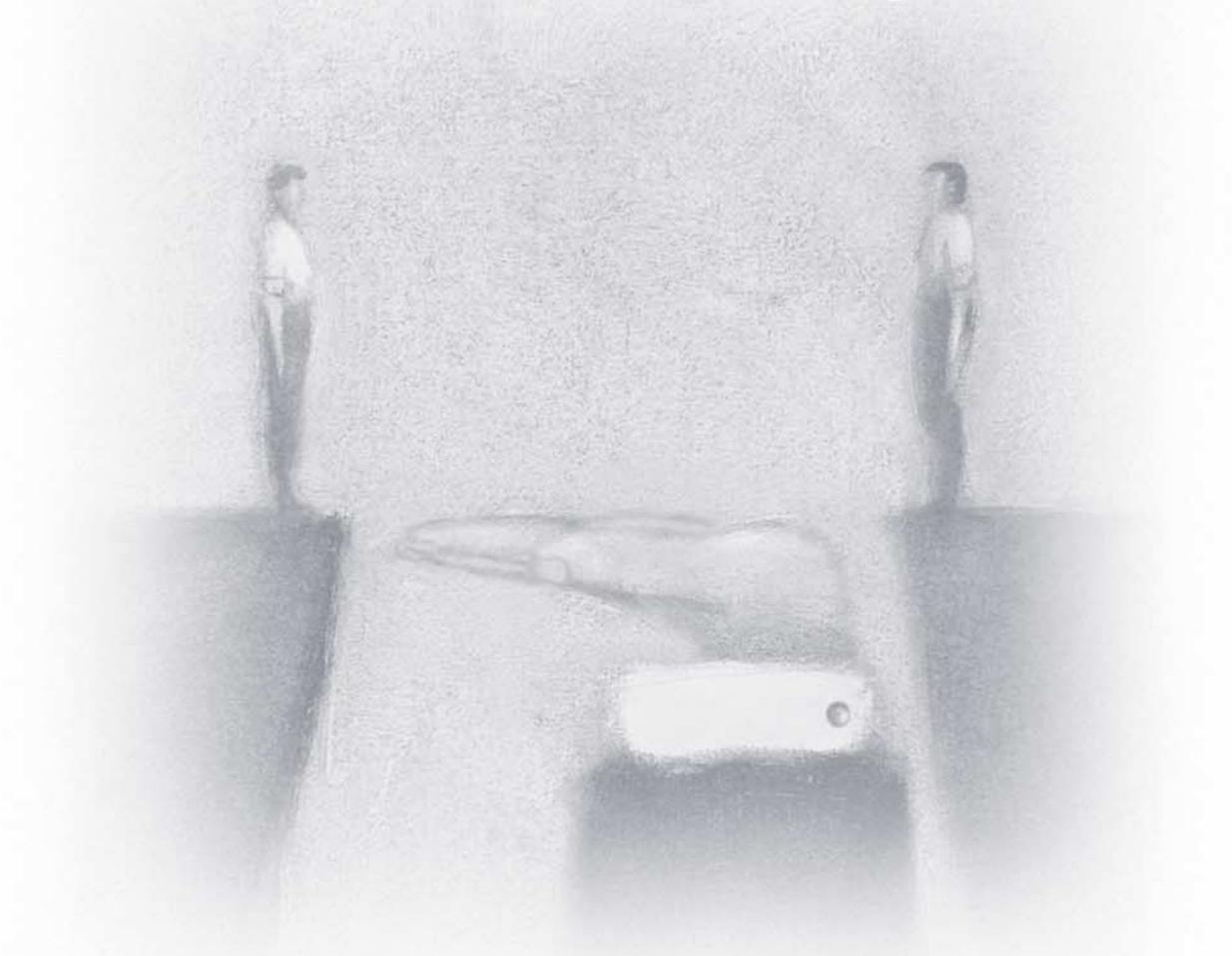




Les relations entre les organismes parlementaires et la Fonction publique : **un nouveau regard**



Projet de recherche-action
du CCG conçu et réalisé par
GEORGES TSAÏ
avec la collaboration de
NADIA PONCE

CCG C C M D



Les relations entre les organismes parlementaires et la Fonction publique : un nouveau regard



Projet de recherche-action
du CCG conçu et réalisé par
GEORGES TSAÏ
avec la collaboration de
NADIA PONCE

CCG C C M D

Pour de plus amples informations ou des exemplaires de cette publication, veuillez vous adresser au Groupe de la recherche et planification stratégiques du Centre canadien de gestion.

Téléphone : (613) 947-3682
Télécopieur : (613) 992-1736

Les opinions émises dans cette publication sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les vues du Centre canadien de gestion.

© Centre canadien de gestion, 2002

Données de catalogage avant publication de la
Bibliothèque nationale du Canada

Tsaï, Georges

Les relations entre les organismes parlementaires et la Fonction publique :
un nouveau regard

Texte en anglais et en français disposé tête-bêche.

Titre de la p. de t. addit.: Relations Between Parliamentary Agencies
and the Public Service.

Comprend des références bibliographiques.

Publ. aussi sur l'Internet.

ISBN 0-662-66740-9

No de cat. SC94-95/2002

1. Contrôle législatif — Canada.

2. Canada — Administration.

I. Ponce, Nadia.

II. Centre canadien de gestion.

III. Titre.

IV. Titre : Relations between parliamentary agencies
and the public service.

JL75.T72 2002 328.71'07456
C2002-980180-XF

Un mot de la Présidente du Centre canadien de gestion

Les organismes parlementaires canadiens sont les champions de valeurs fondamentales dans notre système démocratique : probité financière, droits de la personne et équité en emploi, langues officielles, accès à l'information, et protection de la vie privée. Ils appuient le Parlement dans ses activités d'examen de l'exécutif. Instruments importants de la gouvernance moderne, ils jouent, de par leurs interventions auprès des institutions fédérales, un rôle incontournable dans la vie des fonctionnaires, à tous les niveaux.

Georges Tsai, collaborateur émérite au CCG, a conçu et réalisé un projet de recherche-action sur les relations entre les organismes parlementaires et l'administration publique fédérale dont le présent rapport constitue l'aboutissement. Le projet comprenait en outre une série thématique de trois événements d'apprentissage et une table ronde qui a réuni des dirigeants d'organismes parlementaires, des professeurs d'université, des parlementaires et des sous-ministres.

La présente publication, qui s'inscrit dans le cadre des efforts du CCG en vue d'encourager la participation des parlementaires aux activités du Centre, reflète donc un effort collectif. Rédigé en français dans sa version originale, et écrit dans un style peu bureaucratique, le rapport a pour ambition d'être à la fois un outil de formation et un guide pratique pour qui cherche à rendre les relations entre les organismes parlementaires et l'administration publique aussi productives que possible.

Tout au long du projet, nous avons bénéficié d'une collaboration remarquable des organismes parlementaires, ainsi que d'universitaires, de députés et sénateurs, et de fonctionnaires. Je tiens à les remercier de la qualité de leur participation à nos délibérations.

Enfin, je voudrais féliciter M. Tsai ainsi que l'équipe qui a travaillé avec lui pour avoir mené ce projet à bon terme.



Jocelyne Bourgon

Avant-propos

Je suis très heureux de vous présenter le rapport qui conclut le projet de recherche-action du CCG sur les relations entre les organismes parlementaires et la Fonction publique.

Au cours des quelque 33 années que j'ai passées au service de l'État, j'ai eu l'occasion de travailler des deux côtés de l'équation : pour un agent du Parlement et pour divers ministères et organismes gouvernementaux. La nature et la qualité de ces relations a toujours été pour moi un sujet intrigant sinon fascinant, mais auquel je n'avais jamais eu le temps d'accorder une attention autre que superficielle. Aussi, est-ce avec enthousiasme que j'ai proposé ce sujet quand on m'a offert la possibilité de venir au Centre canadien de gestion à titre de collaborateur émérite, et je sais gré à Jocelyne Bourgon, Présidente du Centre, d'avoir accueilli ma proposition avec un enthousiasme au moins égal au mien, et à Michel Dorais, Sous-ministre, Citoyenneté et Immigration Canada, d'avoir rendu possible mon affectation au CCG.

Le projet a nécessité la mobilisation de beaucoup de personnes. Vous en trouverez la liste dans les pages du rapport. Leur contribution a été inestimable. Sans elles, ni le projet, ni le présent document n'auraient pu aboutir. Une fois de plus, j'ai été frappé par la volonté des titulaires de charge publique, qu'ils soient élus ou nommés, qu'ils travaillent pour un organisme parlementaire ou pour un ministère, de toujours chercher à mieux servir l'intérêt général, ainsi que par leur attachement aux valeurs exemplaires de la fonction publique canadienne. Mais si le rapport doit beaucoup à leur contribution, la responsabilité de toute erreur, omission, incongruité, anachronisme, ineptie, tautologie, amphibologie, illogisme, barbarisme, solécisme ou sophisme que vous pourriez y déceler m'appartient entièrement.

Qu'il me soit permis de remercier en particulier mes deux collaboratrices les plus proches, Nadia Ponce, adjointe de recherche, et Hélène Godreau, adjointe administrative, sans qui je serais sans doute encore en train de me demander par où commencer. Je voudrais aussi exprimer ma gratitude envers Raymond D'Aoust, Directeur général de la recherche et de la planification stratégiques au CCG, pour son appui moral, intellectuel et financier, ainsi que les équipes du Centre qui nous ont permis d'organiser avec succès les diverses activités rattachées au projet et qui nous ont fourni aide et conseils chaque fois que nous en avons besoin.



Georges Tsai
Collaborateur émérite

Remerciements

Le Centre canadien de gestion souhaite remercier sincèrement les nombreuses personnes et institutions qui ont participé à la série thématique ou à la table ronde ou aux deux événements qui ont constitué ce projet^a.

Dyane Adam
Commissaire
Commissariat aux langues officielles

Reg Alcock
Député de Winnipeg sud

Maria Barrados
Vérificatrice générale adjointe
Bureau du vérificateur général du Canada

Rémy Beaugard
Ancien Directeur exécutif de la Commission des droits
de la personne de l'Ontario

Mauril Bélanger
Député de Ottawa-Vanier et co-président du Comité mixte
permanent des langues officielles

Colin J. Bennett
Professor
Department of Political Science
University of Victoria

Jacques Bourgault
Professeur titulaire, avocat
Département de science politique
Université du Québec à Montréal

Jocelyne Bourgon
Présidente
Centre canadien de gestion

Murielle Brazeau
Sous-secrétaire générale, Opérations
Commission canadienne des droits de la personne

Guy Bujold
Sous-commissaire
Pêches et océans Canada

Frank Claydon
Secrétaire du Conseil du Trésor et
Contrôleur général du Canada
Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada

Paul-André Comeau
Professeur invité (École nationale d'administration publique)
et ancien président de la Commission d'accès à l'information
du Québec

Mary Dawson
Sous-ministre déléguée
Justice Canada

Andrée Delagrave
Présidente du Groupe d'étude de l'accès à l'information
Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada

Robert Émond
Sous-ministre adjoint (Finances et Services du Ministère)
Ministère de la défense nationale, Canada

Sheila Fraser
Vérificatrice générale
Bureau du vérificateur général du Canada

Linda Gobeil
Secrétaire adjointe du Cabinet
Appareil gouvernemental
Bureau du Conseil privé
Gouvernement du Canada

John Grace
Ancien Commissaire à l'information du Canada et ancien
Commissaire à la protection de la vie privée du Canada

Nicole Jauvin
Sous-solliciteur général
Solliciteur général Canada

Robert Lafleur
Vice-président, CCG et Coopération internationale
Centre canadien de gestion

Alan Leadbeater
Sous-commissaire à l'information
Commissariat à l'information du Canada

Michael Macmillan
Professor
Department of Canadian and Political Studies
Mount Saint Vincent University

^a Les titres des fonctions des participants correspondent aux postes qu'ils occupaient lors de leur contribution aux événements ci-hauts mentionnés.

Errol P. Mendes
Professeur
Faculté de Droit, Section de Common Law
Université d'Ottawa

Janet Milne
Sous-ministre adjointe
Direction générale des systèmes
Développement des ressources humaines Canada

Rod Monette
Sous-ministre adjoint
Service opérationnel au gouvernement
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

Diana Monnet
Secrétaire adjointe aux langues officielles
Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada

Danielle Morin
Professeure adjointe
Service de l'enseignement des sciences comptables
École des Hautes Études Commerciales de Montréal

John Reid
Commissaire à l'information
Commissariat à l'information du Canada

Michel Robichaud
Directeur général des enquêtes
Commissariat aux langues officielles

Denis Saint-Martin
Professeur adjoint
Département de Science politique
Université de Montréal

Scott Serson
Président
Commission de la Fonction publique du Canada

Paul G. Thomas
Duff Roblin Professor of Government
Department of Political Studies
University of Manitoba

John Williams
Député de St. Albert
Président du Comité permanent des comptes publics

Lois Wilson
Sénatrice
Membre du comité permanent des droits de la personne

Nous voulons aussi remercier les participants à la série thématique. Ils représentaient les institutions suivantes :

Affaires indiennes et du Nord Canada
Agence canadienne de développement international
Agence canadienne d'inspection des aliments
Agriculture et Agroalimentaire Canada
Archives nationales du Canada
Bureau du vérificateur général du Canada
Bureau du Conseil privé, Gouvernement du Canada
Centre canadien de gestion
Chambre des communes
Citoyenneté et Immigration Canada
Commissariat aux langues officielles
Commission de la capitale nationale
Commission de la Fonction publique du Canada
Commission de l'immigration et du statut de réfugié
Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire
Commission du droit du Canada
Commission nationale des libérations conditionnelles
Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité
Cour fédérale du Canada
Défense Nationale
Développement des ressources humaines Canada
Gendarmerie Royale du Canada
Industrie Canada
Justice Canada
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international
Patrimoine canadien
Pêches et Océans Canada
Radio-Canada
Ressources naturelles Canada
Santé Canada
Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada
Solliciteur général du Canada
Téléfilm Canada
Transports Canada
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

Nous tenons aussi à souligner l'excellent travail de Marie-Ève Marchand (Exploration Créativité Ouverture Dialogue Attention, ECODA) et de Steve Gildersleeve (Groupe Conseil CFC) qui nous ont permis de conduire une table ronde dialogique.

Table des matières

I. Introduction	2
II. La dynamique des relations entre les organismes parlementaires et l'administration publique	4
La relation triangulaire (le ménage à trois ?) et ses détours	4
Les organismes parlementaires : Dr. Jekyll ou Mr. Hyde ?	5
La qualité de la relation vue par les principaux acteurs (l'enfer, c'est les Autres)	6
III. Les conditions <i>sine qua non</i> d'une relation productive	9
Une connaissance et une compréhension réciproques	9
Une relation axée sur les valeurs	11
Un environnement institutionnel propice	14
IV. Quelques idées qui méritent d'être explorées	17
L'autorégulation dans la fonction publique	17
Une approche globale	19
De la formation, encore de la formation, toujours de la formation	20
Des médecines douces pour améliorer la qualité des relations	22
V. Conclusion : un leadership tous azimuts	23
Bibliographie	25
Appendice A	
La méthode dialogique	28
Appendice B	
Document de référence sur les cinq organismes parlementaires	31
Appendice C	
Résumés des présentations par les professeurs universitaires	41

Table des figures et illustrations

Figure 1	Les acteurs dans la relation entre les organismes parlementaires et la fonction publique	4
Encadré 2	La qualité de la relation entre les organismes parlementaires et la fonction publique vue par les principaux acteurs	7
Encadré 3.1	Protocole relatif à la liaison entre le Bureau du vérificateur général et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (fragment)	10
Encadré 3.2	Philosophie pour gérer la relation entre les organismes parlementaires et la fonction publique : deux études de cas	10
Figure 3.3	Trois modèles de conformité	11
Encadré 4	Le cas de Santé Canada et l'importance du partage des expériences	20

I. Introduction

Tour à tour chiens de garde féroces, ombudsmans ombrageux et intransigeants, agents de changement et organes vitaux de la gouvernance démocratique, les cinq organismes parlementaires examinés dans le cadre de notre projet jouent un rôle incontournable dans la vie des fonctionnaires, à tous les niveaux. Qu'il s'agisse de la Vérificatrice générale, de la Commissaire aux langues officielles, du Commissaire à l'information, du Commissaire à la protection de la vie privée, ou de la Présidente de la Commission des droits de la personne¹, nos agents du Parlement jouent, en outre, un rôle clé auprès des parlementaires et des instances du Parlement en leur permettant d'exercer un contrôle éclairé sur certains pans des activités de l'administration publique.

À l'exception du Bureau du vérificateur général, dont la création remonte à 1878 et dont les fonctions se démarquent d'ailleurs de celles des quatre autres organismes, nous avons affaire à des institutions relativement jeunes, mises sur pied au cours des quelque trente dernières années en réponse à une complexité croissante des opérations gouvernementales et pour assurer le respect de l'intention du législateur dans des domaines jugés suffisamment importants pour justifier la mise en place d'une telle infrastructure administrative. À eux cinq, les organismes étudiés emploient plus de 1000 personnes et disposent de budgets dépassant 120 millions de dollars.

Pourtant, en dépit de l'importance du rôle de ces organismes, la question de leurs relations avec l'administration fédérale est un sujet qui, de l'aveu même des principaux intéressés, a été négligé par la recherche, universitaire ou autre. Cette lacune est en voie d'être partiellement comblée par différents instituts de recherche et diverses initiatives. Nous en voulons pour preuve le programme de projets dits de la « zone violette »² lancé par l'Institut d'administration publique du Canada, ainsi que la conférence intitulée *Independence and Responsibility – A Conference on the Officers of Parliament*, organisée en novembre 2001 par l'Université de la Saskatchewan, en partenariat avec le Groupe canadien d'étude des questions parlementaires et le Saskatchewan Institute of Public Policy.

Nous pouvons aussi mentionner les travaux actuels du Centre Parlementaire, qui incluent une collection de publications hors-série sur le gouvernement parlementaire. La livraison de mai 2002, consacrée aux relations entre les comités parlementaires et les ministères fédéraux, est d'un intérêt particulier pour notre projet³. Les auteurs constatent que les relations entre les députés et les hauts fonctionnaires sont loin d'être positives, mais ils décèlent une volonté des deux parties à améliorer leurs échanges. Ils concluent, après avoir réalisé un nombre important d'entrevues, que même si les deux communautés ont des cultures très différentes, des mesures pour augmenter leur confiance et leur compréhension mutuelles pourraient avoir un impact positif sur la relation et, par conséquent, sur l'efficacité de chacun des acteurs.

Un deuxième document qui mérite d'être cité est le rapport déposé par le groupe d'étude de l'accès à l'information présidé par Andrée Delagrave⁴. Le groupe a soumis au gouvernement des recommandations sur les moyens de « moderniser le régime d'accès à l'information de façon à ce qu'il puisse continuer à promouvoir un gouvernement transparent, efficace et responsable et un public bien informé tout en protégeant l'intérêt public »⁵. Deux aspects

¹ Le choix s'est porté sur des organismes parlementaires qui ont des relations continues avec la bureaucratie fédérale – c'est ce qui explique que le Directeur général des élections n'ait pas été retenu pour les fins du projet. Par ailleurs, la Commission de la fonction publique est un organisme hybride dont le mandat faisait l'objet d'un examen au moment du lancement du projet.

² *Zone violette* : les cénacles, d'habitude austères et peu enclins à la poésie, du monde de l'administration publique utilisent cette charmante expression pour désigner les rapports entre les politiciens et les administrateurs publics.

³ Peter Dobell et Martin Ulrich, Centre Parlementaire, *Bâtir de meilleures relations*, Publication hors-série sur le gouvernement parlementaire, n° 13, mai 2002.

⁴ Andrée Delagrave, Groupe d'étude d'accès à l'information, *Accès à l'information : comment mieux servir les canadiens*, Ottawa, 12 juin 2002, p. 12.

⁵ Page électronique du groupe d'étude de l'accès à l'information, <URL : <http://www.atirtf-geai.gc.ca/home-f.html>>

du rapport recourent les objectifs de notre projet : les pratiques administratives et la culture de l'administration publique. Des références plus précises font partie du texte de notre rapport.

Notre objectif, en entreprenant ce projet, se voulait éminemment pratique. Bien sûr, nous voulions dans un premier temps contribuer à approfondir notre connaissance de ces organismes. Mais nous voulions aussi et surtout identifier des pratiques, des approches et des stratégies susceptibles de rendre les relations entre les organismes parlementaires et la fonction publique aussi productives que possible.

Nous avons voulu, en particulier, bien comprendre la nature de ces relations en partant de l'hypothèse que leur qualité avait un impact sur le degré de conformité des institutions assujetties aux diverses lois concernées et sur l'introduction, à moyen et à long terme, des réformes souhaitées par nos instances démocratiques.

Nous avons choisi trois moyens pour atteindre notre objectif. Nous avons d'abord organisé en février et mars 2002, une série thématique de trois événements d'apprentissage au cours desquels quelque 150 participants représentant 37 institutions fédérales ont pu bénéficier des connaissances, des perspectives et de l'expérience de hauts fonctionnaires, de représentants de quatre des cinq organismes, d'universitaires et de parlementaires⁶. Les participants ont pu ainsi examiner la relation entre les deux côtés de l'équation sous différents angles et identifier à la fois des dysfonctionnements dans la relation et des pistes prometteuses pour l'introduction de pratiques exemplaires susceptibles de rendre ces rapports plus fructueux.

Dans un deuxième temps, en avril 2002, nous avons invité trois parlementaires, cinq sous-ministres, cinq dirigeants – actuels ou passés – d'organismes parlementaires, et trois universitaires à participer à une table ronde « dialogique »⁷ qui a approfondi la réflexion amorcée dans le cadre de la série thématique.

Enfin, le présent document, en opérant une synthèse de la série thématique et de la table ronde, et en intégrant le résultat de consultations ultérieures menées auprès de plusieurs des participants, cherche à offrir à la fois :

- 1 ■ un instrument d'apprentissage à qui voudrait mieux comprendre le fonctionnement des organismes parlementaires et les stratégies qu'ils utilisent dans leurs relations avec l'administration publique et avec les parlementaires, et
- 2 ■ un outil pratique qui, utilisé par tous les intéressés, pourrait contribuer – ne serait-ce que modestement – à renforcer le dialogue entre les différents acteurs de ce triangle – pas toujours infernal – que forment parlementaires, agents du Parlement et administrateurs publics.

Lecture du rapport : mode d'emploi

Les lecteurs surtout intéressés à mieux connaître les organismes parlementaires et la nature des relations entre ces derniers et l'administration publique pourront se concentrer sur le chapitre II et sur l'appendice B.

Ceux et celles qui voudraient s'inspirer des idées émises par les participants à nos événements pour les mettre en pratique dans leur propre milieu de travail trouveront peut-être utile de porter une attention particulière aux chapitres III, IV et V.

Les plus pressés pourront se contenter du vade-mecum, spécialement préparé à leur usage, distribué avec le rapport.

Bonne lecture!

⁶ Notre projet a bénéficié de la participation des organismes parlementaires qui font l'objet de cette étude, à l'exception du Commissaire à la protection de la vie privée du Canada. M. George Radwanski a choisi de ne pas participer au projet. Cependant, M. John Grace a bien voulu partager son expérience et ses connaissances avec nous en tant qu'ancien Commissaire à la vie privée et ancien Commissaire à l'information.

⁷ Voir appendice A pour une description de la méthode dialogique utilisée au cours de la table ronde.

II. La dynamique des relations entre les organismes parlementaires et l'administration publique



La relation triangulaire (le ménage à trois ?) et ses détours

Au départ, nous avons une relation triangulaire qui, à défaut d'être amoureuse, cherche au moins à être vertueuse, mais finit souvent par devenir frileuse. Il y a, d'abord, à l'un des sommets du triangle, le Parlement. Ensuite, les organismes parlementaires, créatures de ce dernier. Enfin, l'administration publique, sur laquelle les agents du Parlement, chacun de leur côté, posent un regard panoptique et inquisiteur, est le troisième acteur d'une pièce de théâtre dont certains actes auraient été écrits par Kafka et d'autres par Courteline.

À ce premier triangle s'en ajoute un autre, composé des organismes parlementaires, de l'administration publique et, cette fois-ci, du public, souvent sous la forme d'un plaignant qui traite d'abord avec un agent de l'administration publique avant de s'adresser à un agent du Parlement.

Et comme la réalité n'est jamais simple, à ce double triangle on peut surimposer des acteurs qui vont intervenir de temps à autre, le plus souvent à l'invitation des organismes parlementaires ou du public : médias, tribunaux, organisations non gouvernementales...

La figure 1 identifie les relations qui s'établissent entre les différentes parties en présence. Notre projet a porté plus spécifiquement sur les relations entre les organismes parlementaires et l'administration publique d'une part, et entre le Parlement et les organismes parlementaires d'autre part.

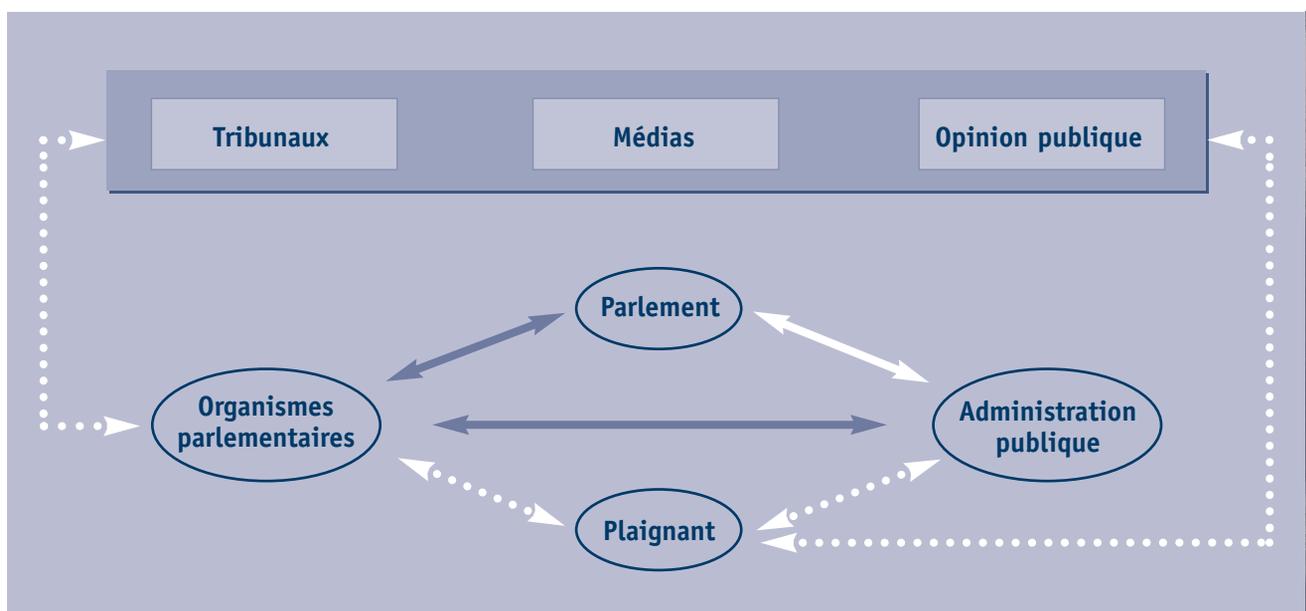


Figure 1 ■ Les acteurs dans la relation entre les organismes parlementaires et la fonction publique.

La première relation peut très bien ressembler au doux ronron d'un chat tant qu'elle reste circonscrite à des échanges entre les fonctionnaires et les représentants d'un organisme parlementaire : réception et transmission d'une plainte, enquête discrète, excuses du ministère, promesse de corriger une situation, annonce d'une étude spéciale ou d'une vérification, interviews, consultations informelles, séances d'information ou de sensibilisation... Même une comparution devant un Comité parlementaire peut n'avoir pour toute conséquence que quelques heures de sommeil en moins pour les fonctionnaires chargés de préparer les cahiers d'information (les fameux « briefing books ») pour leur ministre ou sous-ministre. Mais il suffit qu'un dossier devienne chaud (questions à la Chambre des communes, rapport spécial, curiosité des journalistes, renvoi devant les tribunaux...) et qu'il mette le ministre sur la défensive pour que la relation tourne parfois au vinaigre et que les amabilités se transforment en accusations, récriminations, faux-fuyants et propos hostiles. Il faut alors investir beaucoup de temps et d'énergie pour rétablir une relation saine et productive, la seule qui puisse vraiment être dans l'intérêt public.

Pour ce qui est de la relation entre les organismes parlementaires et le Parlement, elle s'opère, le plus souvent, par l'intermédiaire des comités parlementaires. D'après les participants à la série thématique, cette relation varie grandement d'un cas à l'autre. Parfois on parle de « complicité transparente » ou de « lien de dépendance ». À l'autre extrême, on dénonce l'inexistence ou à tout le moins le caractère épisodique de la relation. Or, comme nous le verrons plus loin, la richesse de cette deuxième relation dans notre triangle semble avoir une influence non négligeable sur la qualité de la relation entre les organismes parlementaires et la bureaucratie.

Les organismes parlementaires : Dr. Jekyll ou Mr. Hyde ?

Les participants à la série thématique ont bien défini les rôles variés et parfois contradictoires des organismes examinés. Si l'on considère, par exemple, le cas de la Commission des droits de la personne, l'intention du législateur était de créer un agent du Parlement qui, plutôt que de jouer un rôle d'arbitre, soutiendrait la cause des administrés (plaignants) et essaierait de persuader les ministères et autres organes de l'exécutif d'agir conformément à la loi applicable avant tout recours devant les tribunaux. Dans la même veine et pour reprendre les mots de l'honorable Francis Fox, alors Ministre des communications, le Commissaire à l'information, en étant indépendant de l'exécutif « serait libre de faire du lobbying, de critiquer, de soumettre ses recommandations devant le Parlement et même d'amener le gouvernement devant les tribunaux »⁸. Un tel mandat porte en lui les germes de relations potentiellement tumultueuses entre les organes de l'exécutif et les organismes parlementaires.

Créatures du Parlement, ils ont tous en commun deux rôles : un rôle de chien de garde et un rôle de champion. Dans le premier cas, il s'agit d'un rôle de contrôle et de supervision de l'appareil gouvernemental dans des domaines bien précis identifiés par le législateur comme des objets fondamentaux pour l'intérêt public (finances publiques, droits de la personne, langues officielles, accès à l'information, protection de la vie privée, etc.).

Ce premier rôle vise essentiellement à assurer que la bureaucratie fédérale se conforme aux dispositions légales adoptées par le législateur. Ce dernier, conscient de l'impossibilité qu'il aurait à exercer lui-même ce rôle, a créé ces organismes pour être, sur le terrain et de façon experte, ses « yeux » et ses « oreilles » et contribuer à ce que son intention soit respectée dans les faits. Pour remplir ce rôle de conformité, les organismes parlementaires disposent de pouvoirs étendus et d'outils potentiellement très efficaces⁹. Ils utilisent une approche qui les distingue d'une cour de justice. Ils ont pour mission propre de résoudre les tensions d'une manière informelle et à peu de frais¹⁰.

⁸ Projet de loi C-43, *Débats de la Chambre des communes*, 17 juillet 1980.

⁹ Cette section s'inspire des lois constitutives des institutions qui font l'objet de notre rapport : La *Loi sur le vérificateur général*; la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*; la *Loi sur les langues officielles*; la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Voir aussi l'Appendice B pour des informations plus détaillées sur le rôle de chacun des organismes.

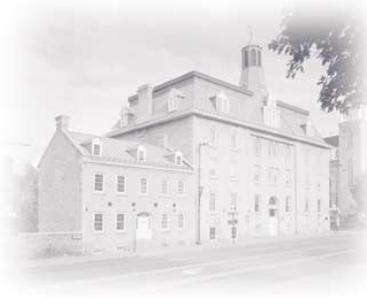
¹⁰ Mary A. Marshall et Linda C. Reif, "The Ombudsman: Maladministration and Alternative Dispute Resolution" (1995), 34 *Alta. L. Rev.* 215, cité dans *Lavigne c. Canada* (Commissariat aux langues officielles) 2002 CSC 53.

Ils ont, d'abord, l'obligation de soumettre un ou plusieurs rapports annuels au Parlement, mais ils ont aussi la faculté de déposer des rapports sur toute affaire d'une importance ou d'une urgence telles qu'elle ne saurait attendre la présentation d'un rapport régulier. Également, ils peuvent – et parfois doivent – procéder à des vérifications ou à des études de leur propre initiative, enquêter à la suite de plaintes formulées par le public ou à la demande du gouvernement ou encore saisir les tribunaux.

Le législateur a aussi donné des pouvoirs d'enquête extrêmement étendus aux dirigeants des organismes parlementaires. Ils peuvent pénétrer dans les locaux d'une institution fédérale, avoir accès aux dossiers de cette dernière et même exiger que les fonctionnaires fédéraux leur fournissent tous renseignements, rapports et explications dont ils ont besoin; ils peuvent assigner des témoins et les contraindre à comparaître et à déposer sous serment; ils peuvent faire rapport aux institutions visées par leurs enquêtes ou études, ainsi qu'au Conseil du Trésor, au gouverneur en conseil ou au Parlement s'ils le jugent nécessaire. Il s'agit là, à première vue, d'un arsenal fort impressionnant, mais dont la force de frappe est singulièrement amoindrie par deux facteurs dont l'importance varie selon le contexte de la relation.

D'une part, les agents du Parlement n'ont pas, pour l'essentiel, le pouvoir de contraindre, directement, les institutions gouvernementales à mettre en œuvre leurs recommandations : ils peuvent aboyer, mais la caravane peut prendre le risque de passer quand même. D'autre part, s'ils abusent des pouvoirs dont ils sont investis pour cet aspect de leur mandat, ils pourraient compromettre le succès de leur deuxième rôle qui est, explicitement ou implicitement, de faire la promotion des réformes visées par les lois qui les concernent, d'éduquer le public et les agents de l'administration fédérale et, pour reprendre les mots de l'énoncé de vision du Bureau du vérificateur général, de « produire des changements positifs pour tous les Canadiens ».

Cette ambivalence dans les mandats des agents du Parlement a un impact sur la nature des relations que ces derniers entretiennent avec la bureaucratie. Joué avec trop de rigueur, le rôle de chien de garde (mandat de conformité) peut nuire à la qualité de la relation et au succès du mandat de réforme à long terme. À l'inverse, si l'agent du Parlement joue avec trop de mollesse ce même rôle, il risque de perdre toute crédibilité comme protecteur des droits des citoyens et de saper les fondements mêmes de l'intention du législateur. Confrontés à ce dilemme, les organismes parlementaires développent, avec plus ou moins de succès, l'art de jouer sur deux registres différents. Les participants à notre projet ont exprimé deux positions sur cette question. Pour certains, ce qui compte avant tout c'est la conformité, peu importe la qualité de la relation, et c'est à force d'obliger les organes administratifs à se conformer à la loi, qu'on arrivera à introduire les réformes à long terme souhaitées par le législateur. Pour d'autres, une relation de bonne qualité, caractérisée par la confiance, le respect et la volonté de travailler en commun vers le même but, non seulement accroît les chances de réformer plus rapidement l'administration publique, mais encore influe positivement sur la conformité. Voilà qui mérite d'être examiné de façon plus approfondie dans la suite du présent rapport.



La qualité de la relation vue par les principaux acteurs (l'enfer, c'est les Autres)

La perception de la qualité de la relation entre les organismes parlementaires et l'administration publique varie selon l'organisme et selon l'observateur. Par exemple, les participants à la série thématique se sont entendus pour reconnaître que dans l'ensemble la relation était caractérisée par une « saine tension » et que des initiatives précises avaient été prises par les organismes parlementaires pour rendre cette relation aussi productive que possible. C'est, en particulier, le cas, comme nous le verrons dans le prochain chapitre, du Bureau du vérificateur général et du Commissariat aux langues officielles. Comme une participante l'a relevé, les tensions qui se développent dans le cadre d'une vérification ou d'une enquête peuvent favoriser des changements positifs si le

respect mutuel et la coopération sont constants au cours du processus. Les tensions offrent souvent un point de départ pour amorcer des discussions et arriver à une meilleure compréhension du mandat des organismes parlementaires. Dans d'autres cas, ces tensions peuvent déboucher sur un dysfonctionnement dans la relation. L'encadré 2 présente un échantillon des vues exprimées lors de la série thématique.

- | | |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ■ Les bonnes enquêtes se font à visage découvert, les vrais objectifs sont énoncés, il s'agit d'une stratégie de questionnement de bonne foi. ■ De bonnes communications avec les fonctionnaires se trouvent au cœur du succès d'une vérification de l'optimisation des ressources (VOR). La crédibilité du Bureau du vérificateur général auprès des ministères est le résultat de longues heures destinées à comprendre les problèmes et à consulter les fonctionnaires à toutes les étapes du processus de vérification VOR. ■ La Commission des droits de la personne a établi un profil de compétences qui assure que les nouveaux recrutés démontrent la capacité de mener des enquêtes rigoureuses et objectives et de ne pas percevoir leur rôle comme étant des avocats du plaignant. En sensibilisant le personnel à ce sujet et en recrutant de nouveaux employés selon le profil de compétences, le changement a eu lieu dans ce domaine. ■ L'administration publique voit les enquêtes comme une occasion de « contrôle de qualité », une occasion de revoir ses pratiques, de remettre en question ses routines – pas toujours agréable, mais ça devrait être perçu comme salutaire. ■ L'intervention des médias est l'un des outils importants sur lesquels l'ombudsman compte pour souligner les faiblesses, mais elle ne devrait pas être utilisée exclusivement pour signaler les fautes. Il y a beaucoup de mérite à louer quelqu'un publiquement. | <ul style="list-style-type: none"> ■ « La Commission est après vous! » ■ La Commission doit fonctionner de façon indépendante de la fonction publique. Cependant, dans l'esprit des citoyens et les médias, l'indépendance n'est ni comprise ni respectée. ■ Avec une approche « papier », la procédure l'emporte sur les résultats. Par conséquent, il y a du récidivisme. On ne touche pas aux causes profondes des problèmes identifiés, même les plus simples. On s'en tient aux symptômes. Les mêmes plaintes reviennent année après année et cela irrite à la fois les plaignants qui les déposent et les ministères qui doivent les traiter. ■ « Je ne sais pas comment on peut maintenir un dialogue entre fonctionnaires et politiciens pour accroître la connaissance des deux parties et résoudre des problèmes si on ne peut pas se parler ouvertement ni prendre connaissance des erreurs ». ■ D'abord, on peut parler de façon très rhétorique de « culture du secret. » Moi, ce que j'ai vu sur le terrain et ce que j'ai vu chez les coordonnateurs et les agents du programme, c'est une culture de la prudence, de l'extrême prudence. |
|---|---|

Encadré 2 ■ La qualité de la relation entre les organismes parlementaires et la fonction publique vue par les principaux acteurs

Sans chercher à généraliser, on peut dire, de façon sans doute prévisible, que les institutions qui font l'objet de la sollicitude des agents du Parlement trouvent parfois ces derniers difficiles à satisfaire, sinon intransigeants. Les organismes parlementaires peuvent être perçus comme faisant peu d'efforts pour comprendre le contexte particulier d'un ministère. Les fonctionnaires ne sont pas toujours sûrs de bien saisir les règles du jeu (cibles en perpétuel mouvement, processus d'enquête plus ou moins transparents, manque d'uniformité dans les décisions...). Ils ont aussi parfois l'impression que les organismes parlementaires sont à l'affût juste pour les prendre en défaut et les clouer au pilori. Ils se sentent alors sans défense face aux critiques, souvent amplifiées par un comité parlementaire ou par les médias.

À l'inverse, et toujours en évitant de généraliser, la réaction des organismes parlementaires face à la performance des ministères ne s'embarasse pas toujours de nuances non plus : certains ministères peuvent être perçus comme faisant preuve de négligence, ou comme ayant une culture qui n'épouse pas toutes les valeurs véhiculées par telle ou telle loi, ou comme étant trop lents à introduire les réformes voulues.

Dans certains cas, il est évident que le fossé d'incompréhension est très grand et que la relation a atteint un point où le dialogue devient difficile. Mentionnez le nom de tel ou tel ministère au représentant de tel ou tel organisme parlementaire et vous verrez ce dernier faire une grimace qui en dit long sur l'estime dans laquelle il tient le ministère en question. De la même façon, le nom d'un organisme parlementaire peut provoquer, selon qui est votre interlocuteur, un raidissement musculaire des plus éloquents. Lorsqu'une relation en arrive à être réduite à de tels réflexes acquis de rejet de « l'autre » il est grand temps de commencer à voir comment elle peut être réparée.

Quelques participants ont évoqué le rôle que peut jouer la personnalité des acteurs dans la relation¹¹. Selon certains, les traits de la personnalité des agents du Parlement et des hauts fonctionnaires, leurs sens de la négociation, leur style de communication et d'autres caractéristiques seraient des facteurs qui pourraient influencer la qualité des relations et les possibilités de coopération pour arriver à des changements dans les ministères. Des relations inter-personnelles conflictuelles rendraient alors les interventions des organismes parlementaires auprès de la fonction publique plus difficiles, bien qu'il ne soit pas certain que ce facteur soit déterminant dans la qualité de la conformité aux lois.

Quelques-uns des participants à notre projet ont semblé presque s'accommoder de la théorie selon laquelle des relations tendues, et même conflictuelles, seraient dans la nature même des mandats des agents du Parlement. Mais ce déterminisme est loin de faire l'unanimité et ceux qui se sont exprimés dans le cadre de nos événements ont plutôt fait preuve d'optimisme : il existe des façons qui sont à la portée de tous pour établir et maintenir des relations fructueuses entre les organismes parlementaires et l'administration publique. C'est ce que les deux prochains chapitres vont chercher à démontrer.

¹¹ L'influence de la personnalité dans les relations entre titulaires de charge publique constitue un sujet très peu étudié. On peut citer, cependant, une étude faite auprès des membres de la haute fonction publique australienne. Son auteur a souligné l'importance de la personnalité des hauts fonctionnaires pour le succès de leurs organisations. Voir James S. Lawson, "Success and Failure among Senior Public Administrators. The Key Role of Personality", dans *International Journal of Career Management*, Vol. 6, No. 4 (1994), p. 10-13. Au Canada, il est possible de citer quelques études intéressantes. Par exemple, James Kendrick suggère dans sa thèse de doctorat que tant la diversité démographique que la diversité des personnalités/caractères jouent un rôle dans le processus de prise de décisions. Les effets de ces facteurs peuvent être modérés par la répartition du pouvoir dans une équipe. James Kendrick, *Exploring the Diversity Paradox in the Public Sector: Top Management Team Diversity and Comprehensiveness in the Strategic Decision-Making Process*, Thèse de doctorat (non publiée), Montréal: École des Hautes Études Commerciales, 2002. Le professeur Sandford F. Borins a aussi abordé cet aspect dans son ouvrage *The Language of the Skies*, qui analyse le conflit du personnel de contrôle de la navigation aérienne au Canada. S. F. Borins, *The Language of Skies. The Bilingual Air Traffic Control Conflict in Canada*, The Institute of Public Administration of Canada, Kingston and Montreal: McGill-Queen's University Press, 1983.

III. Les conditions *sine qua non* d'une relation productive



Il n'existe évidemment pas de formule magique qui permettrait, à coup sûr, de bâtir et de maintenir des relations positives et productives entre les organismes parlementaires et l'administration publique. Notre projet a cependant permis de dégager trois préalables importants à de saines relations : une connaissance et une compréhension réciproques; une relation axée sur des valeurs partagées; et un environnement institutionnel propice. On peut considérer ces préalables comme des facteurs de réussite essentiels mais pas nécessairement suffisants.

Une connaissance et une compréhension réciproques

La plupart des participants à notre projet se sont entendus pour dire qu'une collaboration fructueuse entre les organismes parlementaires et la bureaucratie devait passer par une meilleure connaissance et une meilleure compréhension réciproques entre les deux côtés de la relation. De bonnes communications et un dialogue soutenu joueraient, à cet égard, un rôle primordial. Les participants ont également insisté sur l'importance d'établir des communications régulières en dehors du cadre, formaliste et officiel, des relations définies par la législation : résolution de plaintes, enquêtes, vérifications, préparation des rapports annuels ou spéciaux... Comme l'a si bien dit un ancien agent du Parlement, « apprendre à connaître les fonctionnaires avec qui vous traitez avant que des problèmes ne surgissent est un bon investissement; arriver à bien se comprendre est bien mieux que de finir devant les tribunaux ».

Ces communications peuvent prendre la forme, par exemple, de rencontres régulières entre les équipes de gestion de l'organisme parlementaire et celle d'un ministère, avec ordre du jour et présentations à la clé, pour faire un tour d'horizon des priorités et des grands dossiers respectifs, mais en évitant de discuter d'enquêtes ou de vérifications en cours¹². D'après Peter Dobell et Martin Ulrich, du Centre Parlementaire, des consultations entre les comités parlementaires et les ministères sur les priorités de ces derniers offriraient aux deux côtés de l'équation une occasion de mieux comprendre leurs perspectives et leurs intérêts respectifs. Au niveau personnel, des communications régulières contribueraient à une meilleure compréhension des « valeurs et des aspirations des interlocuteurs »¹³.

Certains ministères et certains organismes parlementaires ont pris, séparément ou de concert, des initiatives qui semblent également bien prometteuses. Les participants ont cité comme exemples de telles initiatives le protocole signé par le Ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux et le Bureau du vérificateur général, qui régit les relations entre les deux institutions (voir encadré 3.1) et l'adoption, par un ancien et un actuel agent du Parlement, d'une « philosophie » de l'action propre à favoriser des relations basées sur le respect et la confiance (voir encadré 3.2).

¹² À titre d'exemple, on peut mentionner la série de rencontres avec les équipes de gestion des ministères que la Commissaire aux langues officielles a inaugurée.

¹³ Le Centre Parlementaire, *op.cit.* p.11.

La relation entre Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) et le Bureau du vérificateur général (BVG) et du Commissaire à l'environnement et au développement durable est une relation fondée sur l'ouverture d'esprit et la collaboration. Le Directeur général de la Direction générale de la vérification et de l'éthique de TPSGC a le mandat de coordonner les activités du BVG au sein de TPSGC afin d'assurer que :

- toutes les parties comprennent la signification et le fondement de chacune des observations et des recommandations formulées par le BVG;
- les domaines auxquels il y a accord ou désaccord soient clairement définis;
- les parties comprennent le fondement de tous points sur lesquels il y a désaccord;
- un échange de renseignements et d'opinions soit établi;
- tout rapport, note de vérification ou autres documents de vérification constituent une évaluation exacte, juste et équilibrée des questions examinées.

Mai 1994

Révisé février 1999

Encadré 3.1 ■ Protocole relatif à la liaison entre le Bureau du vérificateur général et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (fragment)

Cas 1

- 1 ■ « Pas de surprises. » Aucune mesure ne serait prise en cours d'enquête sans avertir bien à l'avance le ministère concerné. Les hauts fonctionnaires sont en outre avisés et consultés avant que le Commissariat ne rende une décision défavorable à l'égard de leur ministère et que leur ministre ne reçoive avis d'une poursuite en justice.
- 2 ■ La vigueur avec laquelle le bureau procédera lors d'une enquête sera tempérée par un respect courtois pour des points de vue opposés.
- 3 ■ On doit s'attendre à des désaccords honorables quand des valeurs importantes en soi s'opposent, comme par exemple, la protection à la vie privée et la sécurité nationale.
- 4 ■ Présumez que les deux côtés agissent de bonne foi.

Cas 2

- 1 ■ Évitez d'utiliser les dispositions les plus fortes de notre législation, préférez la coopération à l'imposition.
- 2 ■ Engendrez la confiance à travers cette coopération et un niveau de crédibilité avec les ministères et les fonctionnaires.
- 3 ■ Encouragez l'adhésion des ministères ou, au moins, l'acceptation du produit final.
- 4 ■ Essayez de transmettre des approches et des solutions positives et constructives dans la mesure du possible, plutôt que de souligner le négatif.
- 5 ■ Encouragez l'innovation tout en respectant les règles.

Encadré 3.2 ■ Philosophie pour gérer la relation entre les organismes parlementaires et la fonction publique : deux études de cas

Tout aussi intéressant est le développement de communications multilatérales que certains organismes parlementaires ont tenté d'établir avec l'ensemble des institutions fédérales par le truchement de contacts avec les collectivités fonctionnelles qui les concernent. On peut donner comme exemple les contacts que l'actuelle Commissaire aux langues officielles entretient avec le réseau des champions des langues officielles (désignés par les ministères au niveau de sous-ministre adjoint ou de directeur général) mis sur pied par le Secrétariat du Conseil du Trésor. Les témoignages fournis par certains participants soulignent les retombées positives des rencontres des champions auxquelles la Commissaire ou ses représentants sont systématiquement invités.

Ces pratiques, et d'autres qu'on examinera plus loin, ne sont pas nécessairement onéreuses, mais elles exigent, surtout de la part des organismes parlementaires, des investissements en temps, en énergie et en ressources qu'il faut être préparé à faire. Par contre, les bénéfices qu'on peut en retirer sont potentiellement considérables. D'un côté, l'organisme parlementaire est en meilleure position pour comprendre les raisons pour lesquelles un ministère a de la difficulté à réaliser des progrès et peut, par conséquent, mieux moduler ses interventions. De l'autre, le ministère non seulement comprend davantage les pressions auxquelles les agents du Parlement eux-mêmes font face, mais encore a accès à une information (pratiques exemplaires, erreurs à éviter, etc.) fort précieuse. En approfondissant leur compréhension mutuelle des enjeux et défis respectifs, les deux partenaires ont de meilleures chances d'aborder les dossiers litigieux ou difficiles dans un esprit de collaboration et de respect et, par conséquent, de travailler ensemble à introduire les réformes voulues par le législateur.

Bien sûr, les effets bénéfiques de cette approche dialogique à une connaissance réciproque pourraient être amplifiés par de solides programmes de formation que les grands ministères et le Centre canadien de gestion pourraient offrir, en particulier aux futurs gestionnaires ou à ceux, plus chevronnés, qui seraient désireux de redécouvrir le sens de l'action des organismes parlementaires. On pourrait envisager de tels cours ou modules dans le contexte plus général d'une formation portant sur les relations entre la fonction publique et le Parlement. Nous aurons l'occasion de revenir sur cette question dans le chapitre IV du présent rapport.

Une relation axée sur les valeurs

Des participants au projet ont identifié trois paliers de conformité. Il y a, d'abord et avant tout, celui qui est basé sur les obligations légales imposées à l'administration publique. C'est un modèle de conformité auquel aucun fonctionnaire ne saurait se soustraire. Au deuxième palier nous avons, comme moteur de conformité, le désir des différentes institutions gouvernementales de « bien faire », de « bien paraître » aux yeux du public, des médias ou d'un comité parlementaire. Il s'agit là d'une approche de type utilitariste qui a souvent le mérite de renforcer l'approche légaliste. Enfin, au troisième palier, une conformité ancrée dans les valeurs que répercutent les lois qui régissent les activités des divers agents du Parlement serait, aux yeux de plusieurs, celle qui serait de nature à produire les meilleurs résultats, aussi bien au niveau de la conformité à court terme qu'à celui des réformes à long terme (voir figure 3.3).



Fig. 3.3 ■ Trois modèles de conformité

Un modèle de conformité axé sur les valeurs serait susceptible de donner de bons résultats surtout dans le cas d'organismes parlementaires dont le mandat implique une modification des comportements de l'administration publique. Comme un des universitaires qui a participé à notre projet l'a souligné, les organismes parlementaires examinés, à l'exception du Bureau du vérificateur général, ont été créés pour défendre et promouvoir des droits nouveaux, qui reflètent l'évolution des valeurs collectives du pays, mais qui ne font pas nécessairement l'unanimité dans la population ni même au sein de la fonction publique.

Par contre, les valeurs véhiculées par le Bureau du vérificateur général semblent faire l'objet d'un consensus beaucoup plus large : il se trouvera peu de Canadiens pour ne pas souhaiter que les fonds publics soient dépensés avec prudence et probité – les divergences porteront plus sur la façon dont le Bureau exécute, ou interprète, son mandat. L'importance que peuvent avoir des valeurs bien assimilées dans l'introduction de réformes à l'échelle de l'ensemble d'une fonction publique a été récemment soulignée dans le rapport du Groupe d'étude de l'accès à l'information¹⁴.

De façon plus générale, les études se font de plus en plus nombreuses, qui soulignent l'importance du rôle joué par les valeurs dans le fonctionnement efficace des organisations. Il y a, par ailleurs, un intérêt renouvelé de la part du secteur public pour les valeurs et l'éthique. Une manifestation remarquable de cet intérêt a été la publication, en 1996, du rapport intitulé *De solides assises*¹⁵ préparé sous la direction du regretté John Tait. Le rapport a été suivi de plusieurs initiatives dont certaines sont encore en cours : dialogue au sein des ministères, série de discussions informelles organisées par le Centre canadien de gestion, rédaction d'un énoncé de principes pour l'ensemble de la Fonction publique du Canada...

De solides assises réaffirme la primauté de la loi et de l'intérêt public comme des piliers essentiels de l'administration publique. Il propose le développement de « régimes déontologiques » que les organismes publics fédéraux devraient adopter, tant collectivement qu'individuellement. Bien que le Rapport John Tait n'examine pas spécifiquement la question des relations de la fonction publique avec les organismes parlementaires, il explore d'une manière approfondie l'importance des « valeurs démocratiques » dans le système canadien de gouvernement.

Comme le souligne le rapport : « la forme de démocratie du Canada est celle d'un gouvernement parlementaire responsable, fondé sur la responsabilité collective et individuelle des ministres devant une Chambre des communes élue et qui, joint aux principes du fédéralisme et à la Charte des droits et libertés, vient encadrer de façon cruciale les rôles, les responsabilités et les valeurs de la fonction publique »¹⁶. Dans cette veine, les organismes parlementaires jouent un rôle dans le renforcement des valeurs les plus profondes de la fonction publique : respect de l'autorité des titulaires de charge publique élus; respect de la règle de droit et des institutions parlementaires et juridiques.

Le rapport souligne aussi les bénéfiques pratiques qu'il y a à développer des valeurs de base au sein de la fonction publique, tout en avertissant qu'il ne faut pas les confondre avec les politiques ou les mécanismes mis en place pour les protéger. Sans aller jusqu'à dire qu'une approche axée sur les valeurs constitue une panacée pour structurer des relations positives entre les organismes parlementaires et la fonction publique, on peut affirmer qu'une culture axée sur les valeurs renforce un climat de soutien aux réformes à long terme et favorise la conformité avec l'intention du législateur.

¹⁴ Andrée Delagrave, Groupe d'étude d'accès à l'information, *op. cit.*, p. 168-169.

¹⁵ John Charles Tait, Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique, *De solides assises : Rapport du Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique*, Ottawa : Centre canadien de gestion, 1996.

¹⁶ *Ibid.* p. 19.

D.B. Dewar, ancien sous-ministre, a su capter en quelques mots l'importance des valeurs au sein de la fonction publique, grâce auxquelles on peut « naviguer entre les écueils »¹⁷. Les valeurs peuvent aider, tant les fonctionnaires que les agents parlementaires, à visualiser des résultats idéaux et à établir des objectifs; elles peuvent être à la base de la motivation collective à travailler vers des objectifs communs; elles peuvent fonctionner comme des normes pour nous aider à mesurer le progrès collectif, sortir des impasses et choisir parmi des voies différentes d'action. Conséquemment, les valeurs peuvent aider les deux parties à définir la façon d'établir la relation mutuelle, ainsi que donner une cohérence et une stabilité aux actions de la fonction publique dans le changement constant que cette dernière vit présentement.

Les valeurs sont à la base d'une approche qui met l'accent sur la confiance et le respect mutuels, sur l'engagement permanent envers l'intérêt public et sur un sens de partage de responsabilité dans la prise des décisions. Une approche axée sur les valeurs a un grand potentiel pour créer et renforcer un climat de confiance réciproque.

Des auteurs ont identifié plusieurs étapes dans le processus d'adoption de valeurs dans une organisation : la prise de conscience, le raisonnement, l'action et le leadership¹⁸. Il faut d'abord susciter une prise de conscience des valeurs en cause, soit individuellement, soit collectivement. Il appartient à l'administration publique de prendre les mesures nécessaires pour faciliter cette prise de conscience, mais les organismes parlementaires peuvent jouer un rôle déterminant à cet égard en multipliant les occasions de dialogue avec les ministères. Comme l'ont relevé plusieurs fonctionnaires qui ont participé à notre série thématique, les contacts que leurs ministères ont avec les organismes parlementaires se déroulent souvent dans le cadre de vérifications ou d'enquêtes entreprises à la suite de plaintes. La prise de conscience s'opère donc dans le contexte d'une crise.



Bien sûr, le dénouement de crises successives peut entraîner, à la longue, une transformation des valeurs et de la culture de la fonction publique, mais il faut convenir qu'une approche purement réactive ne peut donner des résultats si elle n'est pas suivie par une prise de conscience collective des valeurs en jeu.

Une fois l'étape de la prise de conscience franchie, les partenaires pourraient envisager de réfléchir, de préférence ensemble, sur les principes qui vont guider leurs décisions et actions respectives. Dans un tel processus « vertueux », les organismes parlementaires seraient mieux en mesure d'identifier, et de suggérer aux ministères cibles, des approches inédites pour favoriser les changements à long terme. Les ministères, de leur côté, en comprenant mieux les valeurs et les objectifs des organismes parlementaires, seraient peut-être amenés à identifier eux-mêmes des solutions qui répondent à la fois à leur réalité et aux attentes de l'agent du Parlement.

¹⁷ D.B. Dewar, « Les valeurs dans la fonction publique : comment naviguer entre les écueils », dans *Les valeurs dans la fonction publique*, La série Dewar : perspectives sur la gestion publique, Ottawa : Centre canadien de gestion, 1994, p. 1.

¹⁸ Michael Hoffman et Dawn-Marie Driscoll, *Ethics Matters. How to implement Values-Driven Management*, Waltham, Massachusetts: Center for Business Ethics, 2000, chapitre 12.

Les participants à notre table ronde ont reconnu d'emblée que les parlementaires, les agents du Parlement et les fonctionnaires travaillent tous pour l'intérêt général et pour le bien commun. Avec une telle prémisse, il devrait être possible, pour les acteurs concernés, de trouver des mécanismes et des incitatifs propres à favoriser un changement culturel qui verrait l'ensemble des protagonistes aller au-delà d'une stricte culture administrative (c'est-à-dire légaliste ou utilitariste) pour embrasser une culture de l'intérêt public ancrée dans des valeurs communes.

Un environnement institutionnel propice

Une connaissance et une compréhension mutuelles approfondies et un modèle de conformité qui mette l'accent sur des valeurs partagées, voilà qui est sans doute de nature à donner un bon départ à une relation productive entre un organisme parlementaire et un ministère. Mais, comme l'ont relevé plusieurs participants à notre projet, un changement de culture et d'attitude ne peut avoir lieu dans le vide. Des facteurs extrêmement concrets exercent une grande influence sur les efforts des acteurs engagés dans cette relation. Deux d'entre eux méritent qu'on s'y arrête : le Parlement et les conditions matérielles dans lesquelles opèrent les organismes parlementaires et l'administration publique.

Le rôle du Parlement

Nous avons déjà vu dans le chapitre II que les parlementaires ont un rôle extrêmement important à jouer dans la relation entre les agents du Parlement et la fonction publique. Ce rôle, ils le jouent habituellement par le truchement des comités parlementaires qui ont à se pencher sur les activités des cinq organismes inclus dans notre projet. Ce qui ressort clairement de notre série thématique et de notre table ronde c'est que les cinq organismes en question ne reçoivent pas, du Parlement, une attention ou un traitement uniforme et que, de façon générale, ce dernier n'est pas suffisamment engagé dans les activités des organismes qu'il a lui-même créés.

Les participants se sont entendus pour dire que le Comité des comptes publics joue un rôle très actif dans la relation triangulaire, en invitant systématiquement la Vérificatrice générale lorsqu'un ministre comparait devant lui. Cette interaction entre le Comité et l'agent du Parlement semble être efficace du point de vue des résultats car elle agirait comme un incitatif pour pousser l'administration publique à offrir une bonne performance. Selon cette perception et la conformité à court terme et les changements à long terme en sortiraient renforcés. Certains participants ont relevé qu'une relation si proche entre le Comité et l'organisme parlementaire peut agir parfois comme une arme à double tranchant, en plaçant les fonctionnaires qui comparaissent devant le Comité au nom de leur ministre dans une situation inconfortable, coincés entre le Comité et l'agent du Parlement. Ce dernier, par ailleurs, sensible à son rôle d'agent de changement, doit parfois manœuvrer avec prudence pour ne pas s'aliéner la bonne volonté de l'administration publique par des propos vigoureux qui pourraient plaire à certains membres du Comité mais déplaire au ministère ainsi mis sur la sellette.

De la même manière, la Commissaire aux langues officielles a accès à un comité parlementaire mixte dont la raison d'être est de s'occuper des langues officielles. D'après les témoignages, l'impact du comité aurait été inégal par le passé et la relation triangulaire comité-agent du Parlement-administration publique n'aurait pas toujours donné des résultats probants. Cependant, on peut noter un raffermissement des rapports qui déboucherait sur une relation fructueuse entre le comité et la Commissaire.

La situation des trois autres organismes parlementaires était bien différente au moment de nos discussions, mais elle semble avoir évolué dans un sens positif. Les rapports du Commissariat à l'information et ceux du Commissariat à la protection de la vie privée étaient jusqu'à récemment renvoyés devant un comité parlementaire de la Chambre des communes qui a des responsabilités extrêmement variées – le Comité permanent de la justice et des droits de la personne – et qui n'a pas consacré beaucoup de temps à ces organismes. En fait, les comparutions de l'actuel Commissaire à l'information devant ce comité peuvent se compter sur les doigts d'une main. C'est peut-être ce manque d'attention de la part des parlementaires qui a poussé les différents titulaires des deux postes à faire appel régulièrement aux médias et aux lettres ouvertes pour faire valoir leur point de vue.

Cela pourrait changer avec la création, annoncée récemment, d'un nouveau comité de la Chambre des communes, le Comité des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires, chargé, entre autres, de recevoir et d'examiner les rapports de plusieurs agents du Parlement dont ceux du Commissaire à l'information et du Commissaire à la protection de la vie privée. Cela semble bien prometteur mais il faudra voir jusqu'à quel point le mandat herculéen du Comité – il doit examiner les prévisions budgétaires de tous les ministères – lui laissera suffisamment de temps et d'énergie pour s'occuper de façon suivie des agents du Parlement.

Finalement, la Commission des droits de la personne a accès au Comité de la justice et des droits de la personne. Cet accès est resté en général bien limité. La création, encore récente, d'un Comité sénatorial des droits de la personne semble être de nature à insuffler une nouvelle vigueur à la relation entre le Parlement et la Commission, mais cela reste encore à l'état latent, le Comité s'étant surtout occupé jusqu'ici de la dimension internationale des droits de la personne.

Plusieurs participants à notre projet, et en particulier le professeur Paul G. Thomas, ont prôné la création d'un comité parlementaire mixte dont le mandat consisterait à s'occuper de la fonction publique en général et des agents du Parlement en particulier. Le gouvernement, en créant le Comité des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires a donné suite, dans une forme atténuée mais encore utile, à cette idée. Il était temps de donner au Parlement un rôle prééminent dans la promotion des valeurs véhiculées par les lois constitutives des organismes parlementaires.

Un député qui a participé à notre table ronde s'est prononcé pour une approche musclée afin de corriger la perception, de plus en plus répandue, que les institutions parlementaires accusent un déficit sur le terrain du contrôle des activités du pouvoir exécutif. Selon lui, la performance des institutions en matière de conformité dépendrait de la robustesse de « moteurs » qui agiraient comme des « forces au-delà de notre contrôle ». Ces moteurs ou, si vous préférez, ces incitatifs pourraient être positifs ou négatifs. En exerçant une pression sur la fonction publique, ils faciliteraient l'adoption, par cette dernière, de mesures favorisant la conformité à la loi. C'est une approche qui conviendrait en particulier aux institutions qui font preuve d'une léthargie chronique face aux recommandations des organismes parlementaires. Elle est compatible avec un régime d'imputabilité bidimensionnel où les employés de l'État doivent, dans un premier temps, rendre compte de leurs activités et les justifier et, dans un deuxième temps, subir une sanction négative, le cas échéant.¹⁹ Des comités parlementaires et des agents du Parlement actifs et vigoureux seraient les instruments de choix d'une telle approche.

D'autres participants au projet ont plutôt privilégié le recours à des moteurs internes, c'est-à-dire des incitatifs qui proviennent de l'intérieur de l'administration publique. Cette approche part du fait que la responsabilité de l'application des diverses lois concernées incombe en premier aux ministères eux-mêmes. Nous avons déjà évoqué, dans le chapitre précédent, l'importance de facteurs comme le dialogue entre les différents acteurs impliqués dans la relation. Il existe une variété d'outils de gestion que les ministères pourraient utiliser comme leviers (ou moteurs) internes pour améliorer leur performance dans les cinq domaines couverts par notre projet. Ceux qui ont été mentionnés au cours de nos événements comprenaient les plans et priorités des ministères, les indicateurs

¹⁹ Andreas Schedler, "Conceptualizing Accountability", dans Schedler, A., Larry Diamond et Marc F. Plattner, *The Self-Restraining State*, Londres: Lynne Rienner Publishers, 1999, p.26.

de performance, les contrats de gestion, et, non sans quelques réticences, les codes de conduite et les énoncés de principes. La clé est d'amener les équipes de direction des ministères à acquérir, individuellement et collectivement, le réflexe de penser systématiquement à ces questions lorsqu'elles exercent leurs responsabilités de gestionnaires.

Le nerf de la guerre

L'expression « nerf de la guerre » n'est sans doute pas très à propos pour un projet voué à l'établissement de relations harmonieuses et productives, mais il n'en reste pas moins que les objectifs visés par les lois régissant les cinq organismes parlementaires couverts par notre projet exigent des investissements conséquents. C'est d'ailleurs là un élément de l'équation qui a été souvent mentionné dans le cadre de nos discussions. La perception est, d'une part, que les organismes parlementaires sont en général sous-financés par rapport à leurs mandats et, d'autre part, que les institutions fédérales n'affectent pas aux cinq domaines en question suffisamment de ressources pour assumer toutes leurs responsabilités. Cette situation serait en grande partie due aux coupes sombres effectuées par le gouvernement dans les budgets de toutes les institutions fédérales, organismes parlementaires compris, dans le cadre de l'exercice de revue des programmes du début et du milieu des années 90.

Les participants à notre projet ont en particulier mentionné l'impossibilité dans laquelle se trouverait la Commission canadienne des droits de la personne de remplir le rôle d'éducation et de promotion que lui donne le législateur. Plusieurs ont souligné les budgets modestes que certains ministères consacrent, par exemple, à l'administration des langues officielles. D'autres ont mentionné que la charge de travail supplémentaire créée par les vérifications successives ou concurrentes qu'entreprend la Vérificatrice générale entraînaient parfois des dépenses importantes pour les ministères. Ces exemples ne sont donnés qu'à titre indicatif et n'ont pas pour but de mettre en évidence certains organismes ou certaines situations au détriment d'autres.

Le Groupe d'étude de l'accès à l'information relève, dans le rapport qu'il a récemment soumis au gouvernement, qu'il en coûte moins d'un dollar par Canadien par année pour couvrir tous les coûts associés à la mise en œuvre du programme fédéral d'accès à l'information et note qu'un tel prix « est peu élevé étant donné les importants objectifs de politique publique mis de l'avant par la Loi [sur l'accès à l'information] »²⁰. Nul doute que des calculs similaires pour les programmes associés aux autres organismes parlementaires arriveraient à peu près aux mêmes conclusions. D'ailleurs il n'entre pas dans le propos du présent rapport de se substituer au Conseil du Trésor ni de formuler des recommandations précises sur des questions budgétaires. L'intention, ici, est tout simplement d'attirer l'attention sur cette question et d'inciter les décideurs appropriés à examiner l'adéquation entre les fins – par définition ambitieuses – voulues par le législateur et les moyens – par définition limités – dont s'est dotée l'administration publique. À cet égard, certains parlent aussi d'un fossé qui s'est creusé entre le niveau des ressources et la complexité croissante des tâches qui échoient aussi bien à la fonction publique qu'aux organismes parlementaires.

Cette constatation s'applique non seulement aux agents du Parlement, mais encore aux institutions fédérales qui participent activement à la promotion des lois concernées. Comme une des participantes l'a souligné, augmenter les budgets des agents parlementaires sans penser aux ressources requises pour permettre aux administrations publiques de suivre le rythme et surtout pour effectuer des changements risque de créer un déséquilibre. Il serait sans doute souhaitable que le Secrétariat du Conseil du Trésor mobilise plus de ressources pour permettre à son personnel de mieux appuyer la fonction publique dans ses efforts pour se conformer aux obligations et exigences pratiques imposées par ces lois.

²⁰ Groupe d'étude sur l'accès à l'information, *op. cit.*, p. 5.

IV. Quelques idées qui méritent d'être explorées



Tout au long de notre projet, que ce soit dans le cadre de la série thématique, au cours de la table ronde ou encore lors de consultations bilatérales, des idées, souvent novatrices, ont jailli du cerveau ou du cœur des participants. Certaines sont peut-être d'application difficile, ou présentent des obstacles non négligeables, mais toutes ont le mérite d'ouvrir des pistes de réflexion. Nous avons décidé d'inclure dans le présent rapport celles de ces idées qui s'inscrivent dans le fil des conditions *sine qua non* du précédent chapitre. Il ne s'agit pas de recommandations, mais tout simplement de suggestions que les institutions de l'administration publique et les organismes parlementaires voudront peut-être examiner de plus près, dans le cadre, si possible, d'une pédagogie réciproque en forme de dialogue.

L'autorégulation dans la fonction publique

Nos discussions sur la responsabilisation des institutions gouvernementales ont amené plusieurs des participants à pousser leur réflexion sur des formes possibles de contrôle interne de la conformité. Le concept d'autorégulation n'a rien de révolutionnaire. Un exemple que les fonctionnaires connaissent bien est la délégation que la Commission de la fonction publique accorde à certains ministères – qui, en contre-partie, offrent des garanties, en particulier en matière de procédures et de formation de leur personnel spécialisé – dans des activités précises de dotation ou de promotion. Appliqué aux domaines couverts par notre projet, un régime d'autorégulation pourrait voir des ministères développer leurs propres plans de vérification (entérinés bien sûr par les organismes parlementaires) en matière de langues officielles, de protection de la vie privée, d'accès à l'information, de droits de la personne et d'équité en emploi (la vérification interne semble déjà bénéficier d'un tel type d'arrangement). Il serait également possible d'envisager que des ministères fassent leurs propres enquêtes à la suite de plaintes, les résultats de ces enquêtes étant ensuite partagés avec l'organisme parlementaire intéressé. Les comités parlementaires pourraient aussi jouer un rôle fort utile dans le contrôle de ces délégations en scrutant, sur la base des rapports soumis par les agents du Parlement, la performance des délégataires.

Bien sûr, de tels arrangements, tout séduisants qu'ils soient, sont plus faciles à coucher sur papier qu'à mettre en œuvre. Trois problèmes, en particulier, méritent d'être examinés. Le premier est celui des ressources que devraient mobiliser les ministères participant à un régime d'autorégulation. Le deuxième concerne la culture bureaucratique qui tend parfois à traiter par-dessous la jambe la volonté du législateur dans les domaines couverts par notre projet. Le troisième, enfin, ressortit à la psychologie des organismes parlementaires : comment faire confiance à celui qu'on est censé surveiller ?

Aucun de ces problèmes ne devrait constituer un obstacle insurmontable. S'il est sans doute vrai – encore que cela resterait à prouver – que l'autorégulation serait une approche moins plausible pour de petits ministères qui ne disposent que d'une infrastructure de vérification « légère » ou réduite au strict minimum, les grands ministères et même ceux de taille moyenne auraient sans doute intérêt à évaluer sérieusement le pour et le contre d'un système d'autocontrôle.

La colonne des « pour » inclurait probablement une meilleure performance en matière de respect des diverses législations concernées, moins de critiques publiques de la part des instances parlementaires et une rationalisation des activités de vérification des ministères (il existe, dans ce domaine, une grande dispersion des efforts : par exemple, langues officielles et droits de la personne dans une direction générale, vérification financière dans une autre et accès à l'information et protection de la vie privée dans une troisième, d'où affaiblissement et visibilité réduite de ces fonctions, et éparpillement de l'expertise en matière de contrôle interne). Enfin, un régime d'autorégulation serait tout à fait conforme à l'esprit de l'initiative du gouvernement connue sous le nom, plutôt rébarbatif, de modernisation de la fonction de contrôleur²¹.

Dans la colonne des « contre » on retrouverait les coûts nécessités par l'investissement initial pour la mise en place d'une infrastructure crédible, peut-être le fardeau d'avoir à procéder à une réorganisation ou, à tout le moins, à introduire des changements (coordination horizontale) dans la façon de travailler et la perception d'avoir à accomplir le boulot de quelqu'un d'autre.

Comme nous l'avons vu dans les chapitres précédents, les attitudes face aux organismes parlementaires ne sont pas toujours positives. Un régime efficace et crédible d'autorégulation exige comme préalable une culture ouverte, un désir de pratiquer une conformité proactive et une relation avec les agents du Parlement qui soit axée sur des valeurs partagées. Les témoignages recueillis indiquent qu'il y a encore du chemin à parcourir à cet égard, à tous les échelons de la hiérarchie bureaucratique. Une approche combinant formation (cours d'initiation pour les nouveaux fonctionnaires et cours ponctuels pour les gestionnaires chevronnés), dialogue interne et externe (avec les organismes parlementaires), et leadership ferme (renforcé par des contrats de gestion incluant des références aux cinq domaines couverts par le projet) devrait donner des résultats probants. Bien qu'il soit sans doute préférable d'avoir la bonne culture en place avant de mettre en œuvre un régime d'autorégulation, il se pourrait bien que l'adoption d'un tel régime soit la meilleure façon d'opérer un changement culturel.



Enfin, il ne faudrait pas sous-estimer la résistance que pourraient offrir les organismes parlementaires eux-mêmes à une telle approche. Certaines des craintes découlent de la nature même de leur statut. Le Parlement leur a confié un mandat qu'ils se doivent de ne pas diluer. Leur indépendance ne peut souffrir aucune compromission. La population a des attentes quant à leur style d'intervention. Il s'agit là d'inquiétudes tout à fait pertinentes, dont il faut tenir compte. Les « garanties », évoquées plus haut, que les délégués auraient à offrir, renforcées par la mise en œuvre de la modernisation de la fonction de contrôleur, permettraient peut-être d'atténuer ce type de craintes.

²¹ La fonction de contrôleur moderne consiste en une réforme de la gestion visant à assurer une saine gestion des ressources et la prise de décisions efficaces. Elle a pour but de fournir aux gestionnaires des informations financières et non financières intégrées, une méthode pertinente de gestion des risques, des systèmes de contrôle adéquats ainsi que des valeurs et principes éthiques communs. Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, Page électronique du Bureau de la modernisation de la fonction de contrôleur, <URL : http://www.tbs-sct.gc.ca/CMO_MFC/index_f.asp>

Une approche globale

Plusieurs participants à notre projet ont avancé l'idée de développer une approche globale (ou holistique, si l'on veut faire branché) pour l'évaluation de la performance des ministères par les organismes parlementaires. L'idée est simple dans son principe, mais complexe dans son application. Elle essaie de donner une réponse à l'éparpillement des efforts séparés des cinq organismes étudiés. Ces derniers traitent avec les ministères et autres institutions qui relèvent de leur juridiction dans un ordre dispersé selon, au mieux, leur propre plan de travail, ou le plus souvent, des circonstances que ni eux ni les ministères ne peuvent contrôler.

Du point de vue des ministères cela ressemble parfois à un bombardement désordonné venant des quatre (cinq ?) coins de l'horizon et ils parent au plus pressé pour colmater les brèches ainsi ouvertes (trois ou quatre enquêtes du Commissariat aux langues officielles, deux vérifications du Bureau du vérificateur général, une note « F » dans le rapport annuel du Commissaire à l'information...). Les organismes parlementaires, de leur côté, ne sont pas mieux lotis : leur tir dispersé affaiblit l'impact de leurs interventions et ils finissent habituellement par avoir l'impression de prêcher dans le désert.

Pour répondre à cette situation, les participants à notre table ronde ont imaginé des solutions qui sortent des sentiers battus. Une première consisterait à établir en quelque sorte un calendrier coordonné des interventions proactives des organismes parlementaires vis-à-vis un ministère donné, calendrier qui serait établi collectivement par tous les acteurs concernés avec, possiblement, l'aide du Secrétariat du Conseil du Trésor, en fonction de critères acceptés de tous. L'idée est séduisante, d'autant plus que l'existence même du calendrier pourrait inciter les ministères à agir en temps opportun et que le Conseil du Trésor semble vouloir jouer un rôle plus actif en matière de vérification et d'évaluation²². Il faut cependant reconnaître qu'elle serait d'application difficile compte tenu des intérêts ou priorités parfois divergents des agents du Parlement et de leur indépendance. Peut-être qu'un projet pilote avec deux ou trois grands ministères pourrait en tester la valeur pratique.

Une variante sur ce thème, proposée par un député, consisterait à établir un bulletin de santé intégré d'un ministère en concentrant les interventions de tous les organismes parlementaires sur une courte période de temps. L'intérêt, du point de vue de l'imputabilité, que pourraient avoir les parlementaires à disposer d'un profil de conformité global d'un ministère est indéniable. Mais les ministères pourraient aussi y trouver leur compte, nonobstant la charge de travail supplémentaire que cela pourrait leur imposer. En effet, un bulletin de santé global qui leur serait soumis, disons, tous les trois ou quatre ans, leur permettrait non seulement de mieux apprécier leurs forces et faiblesses et, partant, de mieux cibler leurs interventions, mais encore de pouvoir faire état d'un bilan nuancé. Ces bilans intégrés pourraient être examinés par un comité parlementaire unique – par exemple, celui qui a été proposé par le professeur Thomas²³ – qui serait dans une position idéale pour évaluer la performance globale de chaque ministère.

Quoi qu'il en soit, l'idée d'une approche globale à la conformité de l'administration publique mérite d'être approfondie par les intéressés. S'il ne semble pas y avoir de modèle intégré « pur et dur » qui soit totalement réaliste, il est sans doute permis de penser qu'un modèle atténué d'intégration (sans qu'il ne devienne pour autant « impur et mou ») puisse donner de meilleurs résultats que l'émiettement actuel des efforts.

²² Comme exemples des initiatives que le Conseil du Trésor a prises afin de jouer un rôle plus actif en matière de vérification et d'évaluation, il est possible de mentionner l'établissement de la Division de la modernisation de la fonction de contrôleur, ainsi que la création du Centre d'excellence en vérification interne.

²³ Voir chapitre 3, section sur le rôle du Parlement, *supra*.

À cet égard, la création de collectivités fonctionnelles (déjà évoquées dans le chapitre précédent à propos des langues officielles) favoriserait à tout le moins des consultations et des échanges plus nourris et pourrait, sans doute, contribuer au partage d'expériences sur la mise en œuvre des réformes au sein des ministères. L'encadré 4 présente le cas de Santé Canada, qui illustre bien les avantages potentiels de développer de telles collectivités. Ces dernières peuvent utilement appuyer les efforts de formation au sein de la fonction publique, sujet qui sera abordé dans la section suivante.

En mars 1997, le Tribunal de la Commission canadienne des droits de la personne a rendu une décision en réponse à une plainte déposée par l'Alliance de la Capitale nationale sur les relations interraciales (ACNRI) selon laquelle Santé Canada, alors Santé et Bien-être social Canada, exerçait une discrimination systémique contre des membres de minorités visibles. Dans sa décision, le Tribunal indiquait que cette discrimination s'expliquait par le nombre peu élevé de membres de minorités visibles occupant des postes de gestion supérieure ou faisant partie de la catégorie Administration et Service extérieur, couplé à la concentration des employés appartenant à une minorité visible dans les postes aux échelons inférieurs de la catégorie Scientifique et Professionnelle²⁴.

Suite à cette décision, Santé Canada s'est engagé à appliquer plus de 20 mesures correctives visant les minorités visibles et destinées à « améliorer leur représentation, leur accès à la formation, au perfectionnement et aux promotions ainsi que leur avancement professionnel général »²⁵. Le processus de réforme a été difficile, car les raisons du manquement à la Loi sur l'équité en matière d'emploi avaient des racines profondes. Une révision des pratiques et un important changement de culture organisationnelle a dû suivre une période d'apprentissage intensif.

Dans un laps de temps relativement court, Santé Canada a mis en application des mesures positives et a réalisé d'importants progrès en vue d'atteindre ses objectifs en matière d'équité en emploi. Cependant, il n'existait pas de mécanisme qui aurait permis à Santé Canada, une fois que ses efforts ont porté fruit, de partager les leçons apprises avec d'autres ministères qui auraient pu se retrouver dans des situations similaires.

Encadré 4 ■ Le cas de Santé Canada et l'importance du partage des expériences

De la formation, encore de la formation, toujours de la formation

La formation, au sens d'une acquisition de savoir, a été perçue en général comme un soutien, et parfois comme un préalable, aux autres mesures identifiées pour optimiser la relation entre les organismes parlementaires et l'administration publique. Plusieurs interventions ont fait état de la nécessité de disposer de meilleurs outils de formation et de fournir cette dernière à tous les échelons de la fonction publique.

²⁴ *Alliance de la Capitale nationale sur les relations inter-raciales c. Sa Majesté la Reine et al.*
D.T. 3/97, Décision rendue le 19 mars 1997.

²⁵ *Ibid.* p. 38.

Selon certains, une formation de qualité peut renforcer les efforts des organismes parlementaires qui cherchent à introduire, au sein des ministères, une culture de prévention. Meilleure compréhension de l'intention du législateur et des fondements des réformes voulues par le Parlement; appréciation plus aiguë des responsabilités qui incombent aux fonctionnaires; familiarisation avec les pratiques exemplaires déjà développées, voilà, parmi d'autres, des objectifs éminemment pratiques qui sont tous susceptibles d'améliorer la qualité de la performance des ministères et, partant, de leur relation avec les agents du Parlement.

Plusieurs éléments d'une approche pédagogique se dégagent des propositions formulées par les participants. Tout d'abord, il serait avantageux de développer, de façon intégrée, des cours ou modules sur le rôle des organismes parlementaires ou encore, de façon plus large, sur les relations entre le Parlement et la Fonction publique. Plus précis, un agent du Parlement a proposé que le Centre canadien de gestion intègre ces modules dans le cours qu'il donne aux gestionnaires sur le système politique canadien. On a également reconnu qu'il serait avantageux d'offrir ces cours aux fonctionnaires en début de carrière en les incorporant – dans certains cas, simplement en enrichissant des événements d'apprentissage existants – dans la formation des participants à certains programmes (stagiaires en gestion, agents du service extérieur nouvellement recrutés...) quitte à leur donner plus tard l'occasion de rafraîchir leurs connaissances à la faveur de programmes comme le programme Cours et affectations de perfectionnement (CAP) ou de cours ponctuels. On estime que la participation de représentants des organismes parlementaires à ces cours serait hautement souhaitable.



Outre ces cours développés pour l'ensemble de la fonction publique, des cours-maison, faits sur mesure, pourraient répondre aux besoins spécifiques des ministères d'une certaine taille.

Ces considérations et propositions rejoignent les conclusions auxquelles est arrivé le Groupe d'étude de l'accès à l'information qui, dans son récent rapport, a suggéré de promouvoir un changement positif par une intégration des cours sur l'accès à l'information dans la formation de tous les gestionnaires. Cette formation viserait à familiariser ces derniers non seulement avec les procédures légales et administratives, mais encore avec les pratiques exemplaires, les principes de l'accès à l'information, ainsi que le rôle individuel des fonctionnaires²⁶.

Dans la même veine, une participante a souligné l'importance de mettre l'accent sur les valeurs qui sous-tendent les diverses lois concernées, plutôt que de se limiter aux aspects techniques. Une autre participante a même suggéré des programmes de stages ou d'échanges de personnel entre organismes parlementaires et ministères pour renforcer ce que nous avons appelé plus haut une connaissance et une compréhension réciproques.

De telles initiatives, et sans doute d'autres, pourraient trouver leur place dans la *Politique pour l'apprentissage continu dans la Fonction publique du Canada* énoncée par le Conseil du Trésor en mai 2002. La politique contient des engagements pour s'assurer que les gestionnaires et les employés du secteur public « possèdent les connaissances, l'efficacité et la créativité nécessaires pour mener à bien leur mission de servir les Canadiennes et les Canadiens »²⁷. Une stratégie globale de sensibilisation et de promotion des lois concernées, ainsi que des programmes de formation spécifiques, développés avec l'aide du Centre canadien de gestion, pourraient être intégrés dans la mise en œuvre de cette politique.

²⁶ Groupe d'étude de l'accès à l'information, *op. cit.*, p. 168-169.

²⁷ Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Une politique pour l'apprentissage continu dans la Fonction publique du Canada*, document en ligne, <URL : http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/hrpubs/TB_856/pclpsc-pacpc_f.html>

Des médecines douces pour améliorer la qualité des relations

Plusieurs participants ont manifesté de l'intérêt pour le recours à des mécanismes informels de résolution des conflits. Nous avons déjà mentionné la création d'équipes de liaison ou de réseaux de collectivités fonctionnelles pour favoriser des approches moins rigides. Il est en un qui mérite d'être mentionné à part – la médiation²⁸. Certains perçoivent la médiation, qui est d'ailleurs utilisée par quelques-uns des organismes parlementaires, comme un instrument qui permet de rétablir efficacement et rapidement la normalité de l'environnement de travail à la suite d'un différend. Elle offrirait en outre l'avantage de réduire le temps de résolution des plaintes – un aspect qui intéresse au plus haut point les organismes parlementaires et les plaignants bien sûr, mais aussi l'administration publique, qui n'est pas toujours intéressée à faire traîner les choses en longueur et qui semblait favoriser un « caractère expéditif, presque convivial » dans le règlement des conflits.

Bien que les plaidoyers en faveur de la médiation aient été bien accueillis, ils n'ont pas nécessairement fait l'unanimité. On a noté, par exemple, qu'il n'était pas clair que la médiation ait un impact positif sur la conformité. Certains représentants d'organismes parlementaires craignent même que la médiation n'affaiblisse le respect de la loi dans les cas où ce mécanisme ne serait pas clairement séparé du processus officiel d'enquête. De leur côté les ministères ont aussi des réticences : s'ils acceptent la médiation, pensent-ils, c'est qu'ils reconnaissent implicitement avoir commis une infraction à la loi. Or l'administration publique a souvent une espèce d'incapacité congénitale à admettre qu'elle puisse avoir tort. À cet égard, une médiation entreprise dans le cadre d'une relation axée sur les valeurs devrait sans doute atténuer les craintes des uns et des autres.

Un point sur lequel tous ont semblé s'entendre : la mise en place de mécanismes informels doit s'accompagner d'une campagne de sensibilisation du public pour rassurer ce dernier quant à l'indépendance des organismes parlementaires (des participants ont mentionné que les plaignants sont souvent les premiers à refuser le recours à la médiation). Il ne servirait en effet à rien d'améliorer la relation entre les organismes parlementaires et l'administration publique et en même temps de miner la confiance que les citoyens ont dans les mécanismes de contrôle mis en place par le législateur.

²⁸ Les différences entre la nature du mandat du Bureau du vérificateur général et les mandats des quatre autres organismes étudiés peuvent rendre certaines idées présentées dans ce rapport moins applicables que d'autres. Par exemple, le Bureau du vérificateur général n'entreprind pas d'enquêtes sur la base de plaintes formulées par le public.

V. Conclusion : un leadership tous azimuts

Notre propos était de poser un regard neuf sur les relations entre les organismes parlementaires et l'administration publique. Nous voulions d'abord essayer de bien comprendre la nature de ces relations. Mais nous cherchions aussi à identifier des propositions d'action susceptibles de rendre ces mêmes relations aussi productives que possible.

Le contenu du présent rapport, nous le devons essentiellement à tous ceux et celles qui, à un titre ou à un autre, ont participé au projet. Les idées qu'on y retrouve sont celles des participants. Elles reflètent l'expression de leur sagesse collective. Nous avons simplement cherché à les présenter, sans prétendre à l'exhaustivité ni à l'infaillibilité, dans un tout cohérent et, si possible, lisible. Nous espérons que le lecteur y aura trouvé son compte.

En guise de conclusion, nous aimerions dire quelques mots sur ce qui a émergé comme étant la condition *sine qua non* qui transcende quasiment tous les autres facteurs de réussite : il faut du leadership, beaucoup de leadership de la part de tous les acteurs impliqués dans la relation entre les agents du Parlement et l'administration publique. Les participants au projet ont identifié plusieurs sources de leadership.

D'abord, il y a le **Parlement**, dont le rôle a déjà été discuté dans les chapitres précédents et sur lequel nous ne reviendrons pas, sauf pour souligner que la plupart des commentaires faits dans le cadre de nos événements tendaient à encourager les parlementaires à manifester plus d'intérêt pour les activités des agents du Parlement, et en particulier pour celles du Commissaire à l'information, du Commissaire à la protection de la vie privée et de la Commission des droits de la personne. Comme on l'a vu dans le chapitre III, la création du Comité des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires pourrait améliorer cette situation. Certains voudraient voir les comités parlementaires jouer leur rôle de contrôle à l'égard non seulement de l'exécutif mais encore des organismes parlementaires eux-mêmes. D'autres, tout en reconnaissant qu'il y avait des avantages à ce que les comités et les agents du Parlement travaillent en étroite collaboration, craignaient que cette « complicité » ne se fasse au détriment des ministères et ne rende ceux-ci plus frileux dans leur relation avec les organismes parlementaires. La perception générale était que le Parlement devait se redonner un rôle éminent dans la mise en œuvre de ses propres lois, et qu'il devait intervenir plus activement dans la relation entre ses agents et l'administration publique.

Ensuite, nous avons les **organismes parlementaires** eux-mêmes qui, de par la nature même de leur mission, cherchent à exercer, chacun à sa façon, un leadership aussi visible et efficace que possible avec, parfois, des résultats plutôt mitigés. Bien qu'il n'y ait pas eu d'unanimité à ce sujet, la plupart des participants se sont entendus pour dire que la qualité de la relation que les agents du Parlement ont avec l'administration publique exerce une influence réelle sur la qualité de leur leadership. Plusieurs des commentaires entendus invitaient les organismes parlementaires à favoriser des relations plus souples avec les institutions placées sous leur contrôle, sans pour autant compromettre leur indépendance ni leur crédibilité comme ombudsmans ou vérificateurs impartiaux. Le leadership, dans leur cas, signifierait qu'ils prennent le risque de sortir du carcan étroitement légaliste ou historique de leurs pratiques et qu'ils explorent, de concert avec les ministères, de nouvelles façons d'exercer leur mandat.

Troisième source de leadership, l'**administration publique** a la possibilité d'influencer de façon déterminante la qualité de ses relations avec les organismes parlementaires, et cela à plusieurs niveaux. Les participants ont perçu le **Greffier du Conseil privé** et la collectivité des sous-ministres comme ayant un rôle crucial à jouer. D'eux viendra l'impulsion qui encouragera l'ensemble de la fonction publique à maintenir et, dans certains cas, à enrichir des relations fructueuses entre les deux côtés de l'équation. Le greffier dispose d'outils convaincants pour parvenir à des objectifs précis : l'énoncé de ses priorités; les contrats de performance qu'il signe avec tous les sous-ministres; les discours qu'il prononce à l'occasion du Forum des sous-ministres adjoints ou des événements organisés par l'APEX : voilà, entre-autres, autant d'occasions de transmettre les signaux nécessaires. Cette aptitude du greffier à mobiliser les forces et à bander les énergies a été clairement démontrée ces dernières années dans le dossier de la diversité et de l'équité en emploi. De plus, les Priorités stratégiques de la Fonction publique du Canada pour 2002-2003 incluent les langues officielles, la diversité, la fonction de contrôleur moderne et l'apprentissage, ce qui peut constituer un point de départ robuste pour faire avancer des initiatives visant à améliorer la conformité dans ces domaines.

Les **sous-ministres** eux-mêmes, sans attendre de se faire éperonner par le greffier, ont la faculté d'infléchir la conduite de leurs ministères. Leur propre comportement face aux organismes parlementaires aura une grande influence sur la qualité des relations que leur ministère entretiendra avec ces derniers. Pour les ministères, une forme de leadership pourrait être de prendre l'initiative d'engager un dialogue franc et ouvert avec les agents du Parlement lorsque la relation devient inconfortable, plutôt que de laisser pourrir la situation.

Un mot sur le **Secrétariat du Conseil du Trésor**. Les participants ont souligné les retombées positives de la création, par le Secrétariat, d'un réseau de champions des langues officielles, mais ils ont regretté que ce même Secrétariat ait perdu, au fil des coupures, sa capacité à jouer un rôle influent en matière, par exemple, d'accès à l'information et de protection de la vie privée. Le Secrétariat est également perçu comme étant très bien placé pour faciliter la mise en œuvre d'approches créatives comme celle de l'autorégulation exposée dans le chapitre précédent. Cordonnier parfois mal chaussé, le Secrétariat devra convaincre le Conseil de le doter des ressources nécessaires pour lui permettre de pleinement assumer son rôle de leader.

Enfin, le **Centre canadien de gestion** pourrait, ont estimé plusieurs des participants au projet, influencer en profondeur et à long terme la qualité des relations entre les organismes parlementaires et la fonction publique en intégrant à certains de ses programmes de formation des modules ou des cours sur le thème général des relations entre le Parlement et les fonctionnaires.

C'est à tous ces acteurs qu'il appartient maintenant, s'ils le désirent, de donner une suite, que nous espérons collective, aux idées généreuses mais ancrées dans la réalité qui ont germé dans l'esprit des participants à ce qui a été, pour nous, un projet à la fois stimulant et fascinant.

Bibliographie

Aucoin, Peter, *Auditing for Accountability: The role of the Auditor General*, Présentation préparée pour la table ronde sur l'Exercice du pouvoir, Institut sur la Gouvernance, 5 février 1998.

Bennett, Colin J., "The formation of a Canadian privacy policy: the art and craft of lesson-drawing", dans *Administration publique du Canada* 33 (1990), p.p. 551-70.

Bennett, Colin J., *Regulating Privacy: Data Protection and Public Policy in Europe and the United States*, Ithaca, New York: Cornell University Press, 1992.

Bohm, David, Donald Factor et Peter Garrett, *Dialogue. A proposal*, document disponible en ligne (version anglaise), <URL: http://www.infed.org/archives/e-texts/bohm_dialogue.htm>

Bourgault, Jacques, « Les rapports entre parlementaires et fonctionnaires », dans Manon Tremblay, Réjean Pelletier et Marcel R. Pelletier (éd.), *Le parlementarisme canadien*, Québec : Les Presses de l'Université Laval, 2000, p.p. 315-338.

Bureau du vérificateur général du Canada, *Rapport du vérificateur général du Canada de septembre 1998*, Chapitre 10 – Commission canadienne des droits de la personne – Comité du tribunal des droits de la personne, Ottawa : Bureau du vérificateur général, 1998.

Cardinal, Linda et Marie-Ève Hudon, *Pour une meilleure gouvernance dans le domaine du développement des minorités de langue officielle au Canada*, novembre 2001, document disponible en ligne, <URL: http://www.ocol-clo.gc.ca/governance_f.htm>

Commissaire aux langues officielles, *Nos langues officielles : Pour finir un siècle et commencer un millénaire*, Ottawa : Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2001.

Delagrave, Andrée, Groupe d'étude d'accès à l'information, *Accès à l'information : comment mieux servir les Canadiens*, Ottawa : Groupe d'étude d'accès à l'information, 2002.

Dewar, D.B., « Les valeurs dans la fonction publique : comment naviguer entre les écueils », dans *Les valeurs dans la fonction publique*, La série Dewar : perspectives sur la gestion publique, Ottawa : Centre canadien de gestion, 1994.

Dobell, Peter et Martin Ulrich, Centre Parlementaire, *Bâtir de meilleures relations*, Publication hors-série sur le gouvernement parlementaire, n° 13, mai 2002.

Dwivedi, O. P. et Jaimes Ian Gow, *From Bureaucracy to Public Management. The Administrative Culture of the Government of Canada*, Toronto: Broadview Press, 1999.

Elliot, Janice M., *Bridging of Differences in Dialogic Democracy*, Thèse de Doctorat, Santa Barbara: The Fielding Institute, 1997.

Falconer, Peter, Colin Smith et C. William R. Webster (eds.), *Managing Parliaments in the 21st Century*, Bruxelles: Institut International des Sciences administratives, 2001.

Forum des politiques publiques, *Rapport sur les consultations sur la loi sur l'accès à l'information et son application*, mai-juin 2001, document disponible en ligne, <URL: <http://www.ppforum.com/francais/ati/>>

Hoffman, Michael et Dawn-Marie Driscoll, *Ethics Matters. How to Implement Values-Driven Management*, Waltham, Massachusetts: Center for Business Ethics, 2000.

Isaacs, William, *Dialogue and the Art of Thinking Together*, New York: Currency and Doubleday, 1999.

Kendrick, James, *Exploring the diversity paradox in the public sector: top management team diversity and comprehensiveness in the strategic decision-making process*, Thèse de doctorat non publiée, Montréal : École des Hautes Études Commerciales, 2002.

La Forest, Gérald V., William W. Black, Renée Dupuis et Harish Jain, *Canadian Human Rights Act Review*, Ministère de la Justice, Comité de révision de la loi canadienne sur les droits de la personne, Ottawa, juin 2000.

Marshall, Mary A. et Linda C. Reif, « The Ombudsman: Maladministration and Alternative Dispute Resolution » (1995), 34 *Alta. L. Rev.* 215.

Mendes, Errol et Gérald Beaudoin (eds.), *The Canadian Charter of Rights and Freedoms*, Troisième édition, Toronto: Carswell Thomson Professional Publishing, 1995.

Morin, Danielle, *La Vérification de l'optimisation des ressources dans les gouvernements du Canada et du Québec*, Thèse de doctorat, Montréal : École nationale d'administration publique, 1999.

Morin, Danielle, « La vie après une mission de vérification de l'optimisation des ressources : le point de vue des gestionnaires », dans *Administration publique du Canada*, vol. 43, n° 4 (Hiver 2000), p.p. 432-452.

Pollitt, Christopher, Xavier Guirre, Jeremy Lonsdale, Robert Mui, Hilka Summa et Marit Waerness, *Performance or Compliance ? Performance Audit and Public Management in Five Countries*, New York: Oxford University Press, 1999.

Schacter, Mark, *When Accountability Fails: A Framework for Diagnosis and Action*, Policy Brief No. 9, Institut sur la gouvernance, Ottawa, mai 2000, document disponible en ligne, <URL:<http://www.iog.ca/>>

Schedler, Andreas, « Conceptualizing Accountability », dans Andreas Schedler, Larry Diamond et Marc F. Plattner (eds.), *The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*, Londres: Lynne Rienner Publishers, 1999.

Secrétariat du Conseil du Trésor, *Une politique pour l'apprentissage continu dans la Fonction publique du Canada*, document disponible en ligne, <URL : http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/hrpubs/TB_856/pclpsc-pacfpc_f.html>

Symons, Gladys, *Construire une culture d'accès à l'information dans la Fonction publique fédérale*, Rapport de recherche 10, Groupe d'étude d'accès à l'information, Ottawa, février 2002.

Sutherland, S.L. et J.R. Mitchell, « Parliament and Administration », dans Jacques Bourgault, Maurice Demers et Cynthia Williams (eds.), *Public Administration and Public Management: Experiences in Canada*, Sainte-Foy : Les Publications du Québec, 1997, p.p. 25-43.

Tait, John Charles, Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique, *De solides assises : Rapport du Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique*, Ottawa : Centre canadien de gestion, 1996.

Thomas, Paul G., « The Changing Nature of Accountability », dans B. Guy Peters et Donald J. Savoie (eds.), *Taking Stock: Assessing Public Sector Reforms*, Montréal: McGill-Queen's University Press, 1998, p.p. 348-393.

Yankelovich, Daniel, *The Magic of Dialogue, Transforming Conflict into Cooperation*, New York: Simon & Schuster, 1999.

Arrêts et décisions des tribunaux :

Alliance de la Capitale nationale sur les relations inter-raciales c. Sa Majesté la Reine et al. D.T. 3/97.

Lavigne c. Canada (Commissariat aux langues officielles) 2002 CSC 53.

Appendice A



La méthode dialogique

L'approche que nous avons choisie pour l'un des événements de ce projet, la table ronde, a adapté quelques éléments de la méthode de dialogue de groupe développée par le physicien et penseur David Bohm²⁹ et mise en application par des auteurs comme Daniel Yankelovich et William Isaacs³⁰. Cette méthode propose un dialogue qui permet aux participants d'explorer les présuppositions, les idées, les croyances et les émotions individuelles et collectives qui contrôlent subtilement leurs interactions. Selon David Bohm, le dialogue offre une opportunité pour mettre à nu les modèles de comportement – souvent incohérents et difficiles à comprendre – qui conduisent un groupe à éviter certains sujets ou encore à soutenir et à défendre à tout prix des opinions sur des sujets particuliers. Les personnes impliquées dans un dialogue participent donc à un processus qui dévoile leurs succès et leurs échecs sur le plan de la communication et qui offre un espace pour l'apprentissage collectif.

David Bohm a souligné la signification originale du mot « dialogue ». Il provient de deux racines grecques : « dia » qui signifie « à travers » et « logos » qui signifie « parole, mot, verbe » ou, plus précisément, « le sens de la parole »³¹. L'image qui surgit est celle d'un courant de « significations » circulant autour et au travers des participants, ce qui constitue un type bien particulier de conversation. Nous cherchons à savoir qui dit quoi, quel avis domine ou qui sauve la face. Nous commençons vraiment à penser ensemble. Par contraste, le mot « discussion » vient des mêmes racines que les mots « percussion » et « concussion ». Il signifie littéralement « séparer ». Une discussion consiste à imposer nos opinions aux autres. Qui gagne et qui perd est souvent tout ce qui importe. Quel contraste frappant d'images : faire circuler les significations par opposition à imposer nos opinions à l'autre.

Dans les mots de William Isaacs, un dialogue est une « exploration partagée, une manière de penser et de réfléchir ensemble. Ce n'est pas quelque chose que vous faites à une autre personne. C'est quelque chose que vous faites avec les gens...Le dialogue est une expérience vive d'exploration à l'intérieur des gens et entre elles »³². Un dialogue n'est pas un processus formel de négociation ni de discussion où les protagonistes défendent leurs différences et s'y accrochent. Il s'agit d'une conversation sincère qui inclut l'échange respectueux des idées, la suspension des jugements et l'écoute soigneuse. Dans le dialogue, nous privilégions les perceptions plutôt que les connaissances, les perspectives différentes plutôt que les compromis et le discernement plutôt que les décisions. L'essence d'un dialogue est une exploration qui essaie de créer un environnement qui peut faire ressortir la sagesse collective des participants.

²⁹ David Bohm, *On dialogue* (édité par Lee Nichol), London, New York: Routledge, 1996.

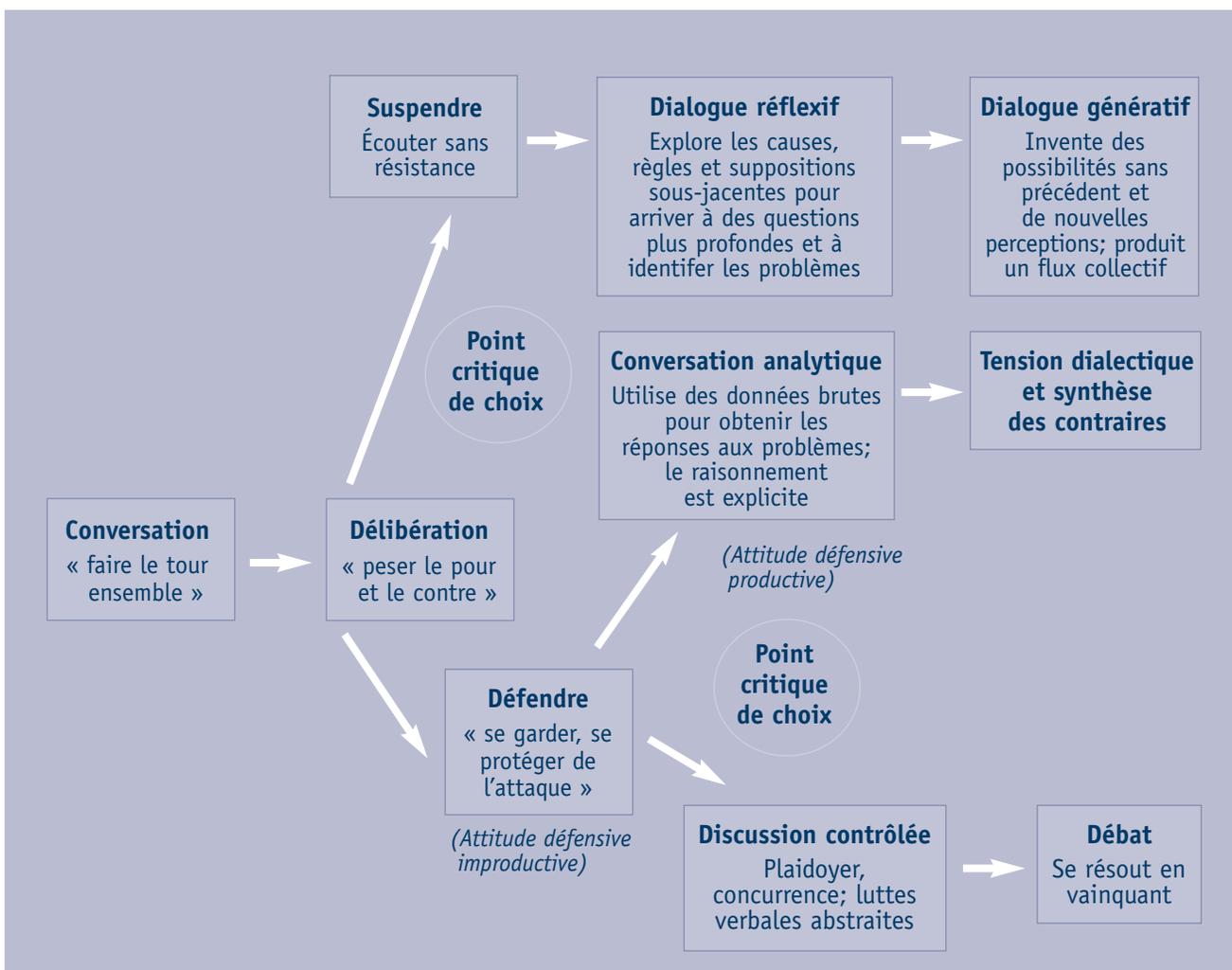
³⁰ William Isaacs, *Dialogue and the Art of Thinking Together*, New York: Currency & Doubleday, 1999; Daniel Yankelovich, *The Magic of Dialogue, Transforming Conflict into cooperation*, New York: Simon & Schuster, 1999.

³¹ Traduction française de Marie-Ève Marchand.

³² Traduction, William Isaacs, op. cit., p. 9.

Selon Peter M. Senge, les Grecs attachaient une grande importance au *dia-logos* parce qu'ils le percevaient comme vital pour l'autonomie gouvernementale. Si une société perd sa capacité de dialoguer, et si la discussion devient la pratique commune, il n'y a pas de possibilité de trouver une signification plus profonde qui transcende les perspectives et les intérêts individuels. On peut se poser la question à savoir si la perte de respect mutuel et de la considération pour les gouvernements ne trouvent pas leurs origines dans la perte de notre capacité de penser ensemble comme partie d'une communauté démocratique plus vaste³³.

Selon William Isaacs, une conversation peut prendre deux directions une fois que les personnes ont exprimé leurs positions et leurs perspectives. Le diagramme suivant montre comment le fil de la conversation peut amener les participants à un niveau supérieur de compréhension mutuelle :



Source : William Isaacs, Dialogue and the Art of Thinking Together, New York: Doubleday, 1999, p. 41.

³³ Peter M. Senge, « Robert Greenleaf's Legacy: A new Foundation for Twenty-First Century Institutions », dans Larry Spears, *Reflections on Leadership: How Robert K. Greenleaf's Theory of Servant Leadership Influenced Today's Top Management Thinkers*, New York: John Wiley & Sons, 1995, p. 228.

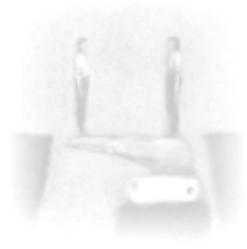
Cette méthode d'engagement collectif est utile pour plusieurs raisons. Les vertus du dialogue incluent l'habileté de :

- relier les personnes avec des expériences, des idées, des expertises et des rôles différents, les mettre dans une position égale et faire naître des idées qui peuvent commencer à façonner une solution à un problème;
- identifier et examiner les suppositions, préconceptions, croyances et modèles mentaux;
- arriver à des jugements collectifs et générer la confiance; et
- construire de la crédibilité mutuelle parmi les participants au dialogue.

Nous avons appliqué cette approche spécifiquement à notre table ronde, qui a réuni des dirigeants actuels et anciens des organismes parlementaires, ainsi que des sous-ministres, des parlementaires et des universitaires. Conformément aux conseils des auteurs cités précédemment, la table ronde cherchait à favoriser un contexte dialogique où les participants acceptaient de pratiquer la discipline de suspendre leurs jugements de manière qu'ils puissent s'engager dans une exploration véritable de leurs suppositions et, par conséquent, créer de la nouvelle pensée. Quoique bref, notre dialogue de deux heures et demi nous a permis d'obtenir les résultats suivants :

- 1 ■ arriver à une meilleure compréhension des suppositions (valeurs, convictions, perceptions) qui sous-tendent les actions et les positions des participants;
- 2 ■ réfléchir ensemble sur ces suppositions, osant sortir des réflexes institutionnels et du moule corporatif qui tendent à limiter les interactions et, conséquemment, les possibilités de découvertes de nouveaux terrains d'entente;
- 3 ■ faire l'expérience d'un mode dialogique d'échanges en groupe qui favorise l'expression de perceptions qui sont rarement accessibles lorsque les échanges de groupe se font dans les modes de débat ou de discussion.

La durée n'a pas été la seule décision que nous avons prise quant à l'organisation de la table ronde. Nous avons retenu les services de deux facilitateurs professionnels. L'égalité entre les participants a été assurée. De plus, une garantie de confidentialité pour tous les participants a renforcé la confiance dans le processus. Le lecteur ne trouvera donc, dans le présent rapport, aucune attribution explicite en relation à la table ronde.



Document de référence sur les cinq organismes parlementaires

Depuis quelques décennies, la taille et la complexité du gouvernement ont augmenté considérablement. Le gouvernement est devenu de plus en plus présent dans la vie des citoyens. On a donc assisté à la création d'institutions spécialisées pour appuyer le Parlement dans son rôle de surveillance de l'administration publique : les organismes parlementaires. Leur vocation, selon certains auteurs, est d'appuyer le Parlement en tant qu'organe d'imputabilité³⁴. Afin d'exercer ce rôle, les organismes qui font l'objet du présent rapport, à l'exception du Bureau du vérificateur général, détiennent un mandat dont plusieurs éléments importants sont propres au rôle d'un ombudsman³⁵, car :

- ils sont indépendants de l'administration gouvernementale;
- ils examinent les plaintes des citoyens contre l'administration gouvernementale et mènent des enquêtes impartiales;
- ils cherchent à obtenir la réparation appropriée; et
- ils cherchent à améliorer le degré de conformité de l'administration gouvernementale aux lois [concernées].

Le présent appendice cherche à donner une information de base sur les cinq organismes parlementaires visés. Ces derniers présentent des différences notables quant à leur histoire, à leur mandat et à leur budget. Ils sont appelés à relever des défis différents, à rendre des comptes au Parlement de manière différente et leur évolution n'a pas été la même. Selon Paul G. Thomas³⁶, les dispositions législatives qui définissent la structure de ces organismes, et donc leurs relations avec les autorités exécutives et le Parlement, dépendent beaucoup de leur mandat particulier. Néanmoins, les organismes parlementaires ont en commun certaines caractéristiques, car ils rendent tous des comptes directement au Parlement et, à l'exception du Bureau du directeur général des élections, ils ont tous des relations importantes avec l'administration publique fédérale.

³⁴ Des auteurs ont défini l'imputabilité comme « la condition *sine qua non* pour la prévention des abus de pouvoir et pour veiller à ce que le pouvoir soit dirigé vers l'atteinte de buts acceptés par l'ensemble du pays avec le plus haut degré d'efficacité, d'efficience, de probité et de prudence » [traduction], Robert Miller, Centre Parlementaire, et Rick Stapenhurst, Institut de la Banque Mondiale, « Parliaments: Tools and Tasks for Controlling Corruption », dans *Controlling Corruption: A Parliamentarian's Handbook*, 1998-2000 Laurentian Seminars on the Role of Parliament in Controlling Corruption, Ottawa : Centre Parlementaire et Institut de la Banque Mondiale, 2000.

³⁵ Mary A. Marshall et Linda C. Reif. « The Ombudsman: Maladministration and Alternative Dispute Resolution » (1995), 34 *Alta. L. Rev.* 215, cité dans *Lavigne c. Canada*, 2002 CSC 53, paragraphe 37.

³⁶ Paul G. Thomas, *The Past, Present and Future of Officers of Parliament*, Communication présentée à la conférence *Independence and Responsibility: A Conference on Officers of Parliament*, Université de la Saskatchewan, 2 et 3 novembre 2001.

Le Bureau du vérificateur général

Historique et rôle

Premier des organismes étudiés dans le cadre de notre série thématique, le Bureau du vérificateur général a été décrit comme le surveillant des dépenses des autorités exécutives ainsi que comme serviteur du Parlement, tout en étant indépendant de ce dernier³⁷. Créée en 1878, cette institution est le doyen des agents du Parlement. En 1975, on lançait un processus visant à réviser la *Loi sur le vérificateur général*. Une nouvelle loi, adoptée en 1997, a entraîné d'importants changements au rôle du Bureau. Parmi les transformations les plus remarquables, mentionnons le recours aux vérifications de l'optimisation des ressources. Ces vérifications sont un examen en profondeur du rendement des ministères et des organismes centraux du gouvernement. Selon Danielle Morin, le Vérificateur général obtenait ainsi des pouvoirs illimités pour évaluer la fonction publique fédérale sur le plan de l'économie, de l'efficacité et, avec certaines restrictions, de l'efficience de la gestion³⁸.

Les modifications apportées en 1995 à la *Loi sur le vérificateur général* ont établi la fonction de Commissaire à l'environnement et au développement durable au sein du Bureau du vérificateur général. Ces modifications exigent que les ministères préparent des stratégies de développement durable et des plans d'action et qu'ils les révisent au moins tous les trois ans. Elles ont aussi permis d'instaurer un processus de pétition en matière d'environnement, un mécanisme officiel grâce auquel le public peut poser aux ministères fédéraux des questions sur l'environnement et le développement durable. Le Commissaire, au nom du Vérificateur général, rend compte annuellement à la Chambre des communes des progrès réalisés par les ministères dans la mise en œuvre de leurs stratégies de développement durable.

Le Vérificateur général est nommé par le gouverneur en conseil pour une période de dix ans, mais ne peut être démis de ses fonctions que par une résolution conjointe du Sénat et de la Chambre des communes. Le Vérificateur général dépose au Parlement un rapport annuel qui contient des propositions pour l'amélioration des dépenses gouvernementales et des pratiques de comptabilité. De plus, avec la modification de la *Loi sur le vérificateur général* en juin 1994, le Vérificateur général peut produire un maximum de trois rapports par an, outre le Rapport annuel. Ces rapports renferment les résultats des vérifications intégrées des ministères et organismes fédéraux et de questions qui sont communes à plus d'un ministère; des vérifications de portée générale; des suivis qui consistent en des examens des mesures prises par les ministères à la suite des vérifications antérieures et des observations de vérification.

Le Bureau saisit ses recommandations dans une base de données pour effectuer le suivi de ses vérifications précédentes et des progrès dans la mise en œuvre des recommandations faites dans le cadre des vérifications de l'optimisation des ressources³⁹. Pour la période 2002-2003, le Bureau du vérificateur général s'attend à ce qu'au moins 60 p. 100 de ses recommandations donnent lieu à des améliorations sur une période de cinq ans⁴⁰.



³⁷ Maria Barrados, Présentation lors de la première séance de la série thématique du Centre canadien de gestion sur les relations entre les organismes parlementaires et la Fonction publique intitulée *Le Bureau du Vérificateur général : la confiance n'exclut pas le contrôle!*, Hull, 27 février 2002.

³⁸ Danielle Morin, « Administrations publiques sous influence... Quelques éléments de réflexion sur la capacité des Vérificateurs généraux d'influencer les administrations publiques à travers leurs missions de vérification de l'optimisation des ressources », Présentation lors de la première séance de la série thématique du Centre canadien de gestion sur les relations entre les organismes parlementaires et la Fonction publique intitulée *Le Bureau du vérificateur général: la confiance n'exclut pas le contrôle!*, Hull, 27 février 2002.

³⁹ Bureau du vérificateur général, *Budget des dépenses 2002-2003. Rapport sur les plans et les priorités*, Ottawa, février 2002.

⁴⁰ Bureau du vérificateur général, *Rapport sur le rendement pour la période se terminant le 31 mars 2001*, Ottawa, octobre 2001.

Le Bureau du vérificateur général vérifie environ 70 ministères et organismes fédéraux allant 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; les gouvernements du Yukon, des Territoires du Nord-Ouest et du Nunavut et quelque 20 organismes territoriaux. En outre, le Bureau vérifie le fonctionnement et les états financiers de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture et de l'Organisation de l'aviation civile internationale⁴¹.

Budget et personnel

Les dépenses brutes de programme prévues pour l'exercice 2002-2003 s'élèvent à 65,6 millions de dollars, ce qui représente une augmentation d'environ 0,7 million de dollars par rapport à 2001-2002. Au 31 mars 2001, le Bureau employait 562 personnes possédant un large éventail de compétences⁴². La plus grande partie du personnel de vérification travaille à l'administration centrale à Ottawa, mais le Bureau possède également des bureaux régionaux à Vancouver, à Edmonton, à Winnipeg, à Montréal et à Halifax.

Relations avec le Parlement

Le Bureau du vérificateur général entretient des relations étroites avec le Comité permanent des comptes publics et d'autres comités parlementaires. Les comités tiennent des audiences auxquelles assistent la Vérificatrice générale, l'équipe de vérification et les hauts fonctionnaires des ministères vérifiés pour étudier les résultats des vérifications et poser des questions aux hauts fonctionnaires. Après les audiences, le Comité peut faire un rapport et soumettre des recommandations à la Chambre des communes. Les ministères vérifiés sont généralement tenus de rendre compte au Comité des mesures qu'ils ont prises pour donner suite à ces recommandations. Le Comité permanent des comptes publics tient surtout compte des rapports de la Vérificatrice générale dans le cadre de ses fonctions. De cette façon, le Comité des comptes publics ferme la boucle du régime d'imputabilité.

Outre le Comité des comptes publics, un bon nombre d'autres comités parlementaires tiennent des audiences sur différents chapitres des rapports de la Vérificatrice générale. Cette dernière présente ses observations et ses recommandations au Parlement pour que les ministères y donnent suite. De plus, selon un ancien Vérificateur général, au fil des ans le Bureau s'est transformé d'une institution dont les activités consistaient à réaliser un examen à posteriori des actions du gouvernement, en une institution qui vise à contribuer à l'accélération du processus d'apprentissage du gouvernement. Cela doit toutefois être réalisé tout en respectant l'obligation de rendre compte au Parlement⁴³.

La Commission canadienne des droits de la personne

Historique et rôle

La Commission canadienne des droits de la personne a été créée pendant une période marquée par des préoccupations grandissantes sur les libertés fondamentales et alors que le gouvernement fédéral accusait un certain retard sur les gouvernements provinciaux quant aux dispositions législatives sur les droits de la personne. Le Canada appuyait les déclarations et les conventions des Nations Unies sur les droits de la personne, mais on estimait nécessaire d'établir des garanties à l'égard des violations des droits fondamentaux et d'adopter des mesures pour la protection de ces droits⁴⁴.

⁴¹ Le coût des vérifications internationales est remboursé par les organisations et il est ensuite retourné au Trésor. Ibid.

⁴² Bureau du vérificateur général, *Rapport sur le rendement 2001*, p. 2-19.

⁴³ Denis Desautels, Entrevue avec Gilles Paquet, dans *Optimum Online*, vol. 31, numéro 2, décembre 2001, page 2, <URL :<http://www.optimumonline.ca>>

⁴⁴ *Débats de la Chambre des communes*, 17 février 1977.

Par conséquent, comme le souligne Errol Mendes⁴⁵, les principales responsabilités de la Commission consistent à représenter l'intérêt public dans l'administration et la mise en œuvre de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, promulguée en 1977, et à garantir aux citoyens la protection contre la discrimination, aux termes de la Loi. Une des fonctions essentielles de la Commission est de promouvoir la connaissance des droits de la personne au Canada ainsi que de défendre et de promouvoir l'égalité au sein des secteurs public et privé, en vertu des lois fédérales.

La Commission peut lancer une enquête à la suite d'une plainte déposée en vertu de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. La compétence fédérale comprend tous les ministères et organismes fédéraux, les sociétés d'État ainsi que les industries réglementées par le gouvernement fédéral, comme les banques à charte, les compagnies aériennes, les transports interprovinciaux et les télécommunications.

Le processus d'enquête sur les plaintes n'est déclenché que si l'on ne parvient pas à résoudre la question à la source. En 1998, la Commission a mis sur pied un processus de médiation en vue d'apporter une solution rapide aux conflits et un retour rapide à la normalité dans le milieu de travail⁴⁶. Selon l'expérience de certains agents des droits de la personne au Canada, la solution idéale à une atteinte claire aux dispositions de la loi est un règlement rapide supervisé par un agent des droits de la personne et endossé par toutes les parties en cause ainsi que par la Commission⁴⁷. Dans la même veine, certaines études ont recommandé la mise en place d'un système interne d'autorégulation dans les ministères⁴⁸.

En ce qui a trait aux tribunaux, la structure fédérale d'exécution des droits a subi une réforme considérable depuis l'adoption de la Loi. Telle qu'elle était constituée en 1977, la Commission avait toute compétence pour renvoyer une plainte devant un tribunal, ainsi que pour choisir les membres du tribunal. Cette structure pour les tribunaux fédéraux des droits de la personne a été contestée dans *MacBain c. Canada (Commission canadienne des droits de la personne)* sur le fondement qu'un tribunal ainsi mis sur pied ne peut raisonnablement être perçu comme un organe de décision indépendant et distinct de la Commission. Suite à cette décision, on a modifié la loi afin d'établir un tribunal des droits de la personne permanent et indépendant.

En 2001, la Commission a reçu 1 485 plaintes de discrimination en vertu de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* à l'encontre d'un employeur ou d'un fournisseur de services fédéral relevant de la compétence de la Commission. Parmi celles-ci, 574 ont donné lieu à une plainte signée exigeant une enquête ou des efforts pour aider les parties à résoudre la question. Les autres plaintes ont été abandonnées lorsque le plaignant a choisi de ne pas poursuivre l'affaire ou qu'on y a trouvé une solution par un autre moyen. Le nombre de plaintes signées a été relativement constant au cours des cinq dernières années : 562 en 2000, 566 en 1999, 622 en 1998 et 643 en 1997.

⁴⁵ Errol Mendes, « La Commission canadienne des droits de la personne (CCDP) : médiatrice de l'âme canadienne ou chaîne de montage des droits de la personne ? », Présentation lors de la deuxième séance de la série thématique du Centre canadien de gestion sur les relations entre les organismes parlementaires et la Fonction publique intitulée *Les ombudsmans de l'âme canadienne ?*, Hull, 5 mars 2002.

⁴⁶ Murielle Brazeau, Sous-secrétaire générale, Opérations, Commission canadienne des droits de la personne, Présentation lors de la deuxième séance de la série thématique du Centre canadien de gestion sur les relations entre les organismes parlementaires et la Fonction publique intitulée *Les ombudsmans de l'âme canadienne ?*, Hull, 5 mars 2002.

⁴⁷ Selon Brian Howe et David Johnson, même s'il ne s'agit pas d'une nouvelle tendance, le recours de plus en plus répandu à la conciliation rapide peut être considéré comme une manière de faire face aux contraintes financières de la Commission. Brian Howe et David Johnson, *Restraining Equality: Human Rights Commissions in Canada*, Toronto: University of Toronto Press, 1999.

⁴⁸ Gérald V. La Forest, William W. Black, Renée Dupuis et Harish Jain, *Canadian Human Rights Act Review*, Ministère de la Justice, Comité de révision de la loi canadienne sur les droits de la personne, Ottawa, juin 2000.

La Commission a accumulé un grand nombre de plaintes restées sans résolution depuis sa création en 1978. Selon la Commission, la situation serait surtout attribuable à un manque de ressources pour traiter ces plaintes dès qu'elles sont déposées. Elle reflèterait aussi la complexité grandissante des plaintes. Au cours des dernières années, la Commission a réussi à réduire le nombre de cas non résolus, grâce à un ensemble d'innovations et d'initiatives spéciales. Toutefois, le nombre de cas actifs demeure important et dépasse la capacité de son personnel⁴⁹.

La Loi sur l'équité en matière d'emploi

En vertu de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, la Commission a également l'autorité de vérifier la performance des employeurs afin de constater si leurs pratiques sont conformes à cette loi et si des mesures sont nécessaires dans le cas contraire. La loi s'applique à 476 employeurs du secteur public, ainsi qu'aux organisations privées ayant un personnel de plus de 100 employés dans les secteurs du transport, des communications, des banques et à d'autres institutions placées sous juridiction fédérale.

L'objectif de la loi est d'assurer l'égalité en milieu du travail de manière qu'aucune personne qualifiée ne se voie refuser l'accès aux opportunités d'emploi et de corriger les conditions en matière d'emploi qui désavantagent les femmes, les autochtones, les minorités visibles et les personnes handicapées.

La Commission, pour remplir son mandat de conformité, vérifie tous les employeurs. Si les vérificateurs trouvent des zones de non-conformité, ils négocient des engagements pris par écrit avec les employeurs et leur donnent un délai maximum d'un an pour prendre les mesures nécessaires. À la fin de cette période, les vérificateurs font un suivi pour s'assurer que les engagements ont été tenus. À cette étape, la Commission peut émettre une directive aux employeurs qui sont en situation de non-conformité, directive qui peut être contestée devant le Tribunal de l'équité en matière d'emploi.

Une fois que les employeurs se sont conformés à la loi, la Commission continue à contrôler leur performance et peut entreprendre une autre vérification si un niveau de progrès raisonnable n'a pas été atteint.

La Commission produit aussi un rapport annuel concernant cet aspect de son mandat, qui est publié simultanément avec le Rapport Annuel requis en vertu de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

Budget et personnel

La Commission se compose d'un président, d'un vice-président et de trois à six autres membres nommés par le gouverneur en conseil. La Commission a également un personnel de plus de 200 employés qui travaillent à l'administration centrale située à Ottawa et dans les bureaux régionaux de Halifax, de Montréal, de Toronto, de Winnipeg, d'Edmonton et de Vancouver. Pour l'exercice 2002-2003, la Commission dispose d'un budget principal des dépenses de plus de 23 millions de dollars, dont 13,24 millions sont destinés à la gestion et au règlement de plaintes relatives aux droits de la personne; 2,6 millions, aux résultats stratégiques du programme de l'équité en matière d'emploi; 3,65 millions, à la promotion des droits de la personne et 3,7 millions, à la gestion des ressources de la Commission.



⁴⁹ Commission canadienne des droits de la personne, *Rapport annuel 2001*, document en ligne <URL: <http://www.chrc-ccdp.ca>>

Relations avec le Parlement

Avant 1998, la Commission relevait du Ministre de la Justice qui déposait les rapports au Parlement. Depuis 1998, la Commission dépose ses rapports annuels directement au Parlement. En outre, elle a été habilitée à présenter des rapports spéciaux au Parlement sur toute question urgente ne pouvant attendre le prochain rapport annuel⁵⁰.

Les contacts entre la Commission et les comités parlementaires ont varié dans le temps quant à leur fréquence et à leur intensité. Selon une des participantes à notre série thématique, le Comité permanent de la justice et des droits de la personne a manifesté un intérêt renouvelé pour les sujets abordés dans le rapport annuel de la Commission. La Présidente s'est aussi présentée devant certains autres comités de façon ponctuelle selon la législation concernée. D'autre part, le comité sénatorial sur les droits de la personne a été mis sur pied afin d'examiner les lois internes du Canada et surtout les changements nécessaires à l'amélioration de la protection des droits de la personne.

Le Commissariat aux langues officielles

Historique et rôle

En 1969, le gouvernement de Pierre Trudeau introduisait un projet de loi controversé intitulé la *Loi sur les langues officielles* qui découlait des résultats des travaux de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme⁵¹, elle-même mise sur pied en réponse à la situation politique des années 1960. L'adoption de cette loi a mené à la création du poste de Commissaire aux langues officielles en tant que gardien de l'esprit de la loi et de l'intention du législateur. Une nouvelle loi voyait le jour en 1988, qui renforçait les pouvoirs du Commissaire. Entre autres, la nouvelle loi inclut une section sur les procédures devant les tribunaux, ainsi que la Partie VII, où le gouvernement fédéral s'engage à « favoriser l'épanouissement des minorités francophones et anglophones du Canada et à appuyer leur développement, ainsi qu'à promouvoir la pleine reconnaissance et l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne »⁵².

Le but principal de la *Loi sur les langues officielles* est de veiller au respect de l'anglais et du français comme langues officielles du Canada et à l'égalité des droits et des privilèges quant à leur utilisation dans toutes les institutions fédérales. Il incombe à la Commissaire de prendre toutes les mesures nécessaires pour faire reconnaître le statut des langues officielles et faire respecter la Loi.



⁵⁰ Errol Mendes, *op. cit.*

⁵¹ La Commission Royale a recommandé l'adoption d'une loi fédérale sur les langues officielles, dont les buts principaux seraient « d'assurer aux Canadiens l'accès aux services administratifs et judiciaires des organismes fédéraux, dans les deux langues officielles du pays; prévoir la désignation d'un grand commis de l'État, indépendant des pouvoirs publics, chargé notamment d'enquêter et de faire rapport sur la mise en application de la loi fédérale relative aux langues officielles;... », *Rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme*, Introduction générale, Livre 1 Les Langues officielles, Ottawa : Imprimeur de la Reine et contrôleur de la papeterie, 1976, p. 145.

⁵² *Loi sur les Langues officielles*, art. 41.

En outre, la Commissaire peut procéder à des enquêtes, soit de sa propre initiative soit à la suite des plaintes qu'elle reçoit, et présenter des rapports et des recommandations. Un certain nombre de procédures, comme un préavis d'enquête aux institutions fédérales, sont établies pour veiller à ce que les enquêtes soient impartiales et équitables, mais, dans l'ensemble, la Commissaire est assez libre d'établir sa propre procédure⁵³. Toute plainte soumise à la Commissaire sur la prestation de services au public, la langue de travail ou l'article 91 de la Loi (qui établit des exigences objectives relativement aux langues officielles lors d'une dotation en personnel) peut être portée devant la Cour fédérale au nom du plaignant quant tous les autres recours ont été épuisés⁵⁴. La Commissaire présente un rapport annuel au Parlement sur ses activités et peut, à tout moment, y déposer un rapport spécial sur des questions urgentes. Le professeur C. Michael Macmillan affirme que le rôle de la Commissaire aux langues officielles est d'être « un ombudsman et un vérificateur linguistique, un défenseur des politiques et un éducateur du public »⁵⁵.

Selon M. Macmillan, les conditions de la nomination de la Commissaire garantissent le caractère indépendant de cette fonction : la Commissaire est nommée pour une période de sept ans avec l'approbation par résolution de la Chambre des communes et du Sénat. Elle demeure en poste tant qu'elle s'acquitte bien de sa mission et ne peut être révoquée que par le gouverneur en conseil sur adresse du Sénat et de la Chambre des communes⁵⁶. Ces conditions de nomination protègent la Commissaire de toute mesure arbitraire par un organe politique et réduisent au minimum le risque de révocation pour avoir offensé le gouvernement ou une autorité législative. En outre, elles augmentent la légitimité du poste puisque les deux chambres participent à la sélection ou à la révocation de la titulaire.

En général, les ombudsmans doivent compter sur la persuasion pour régler une plainte et la Commissaire aux langues officielles ne fait pas exception. Mais, selon M. MacMillan, la Commissaire dispose d'autres instruments, qui augmentent la visibilité de la question et la rapidité de la réponse. Par exemple, elle présente ses rapports tant au ministre responsable de l'institution fédérale visée qu'au président du Conseil du Trésor⁵⁷.

Budget et personnel

La Commissaire aux langues officielles dispose d'un effectif de 145 employés repartis entre l'administration centrale et cinq bureaux régionaux. Pour la période 2002-2003, le budget principal du Commissariat s'élève à 14 millions de dollars, affecté à trois secteurs d'activités : enquêtes; communications, recherche et analyse; et services corporatifs⁵⁸. Le rapport annuel 2000-2001 indique que, pour cette période, le bureau a reçu 1 320 plaintes, dont 80 p. 100 ont fait l'objet d'une enquête, 17 p. 100 ont été refusées et 3 p. 100 ont été retirées.

⁵³ Commissariat aux langues officielles du Canada, *Loi sur les Langues Officielles, 1988 Synopsis*, Édition révisée du mars 2002, document en ligne, <URL: <http://www.ocol-clo.gc.ca> >

⁵⁴ Site Internet du bureau de la Commissaire aux langues officielles, <URL: <http://www.ocol-clo.gc.ca>>

⁵⁵ C. Michael Macmillan, « Ombudsman or Active Conscience ? : The Commissioner of Official Languages as an Agent of Change », Communication présentée à la conférence *Independence and Responsibility: A Conference on Officers of Parliament*, Saskatoon, Université de la Saskatchewan, 2 et 3 novembre 2001, p. 3.

⁵⁶ *Ibid.* p. 2.

⁵⁷ C. Michael Macmillan, Présentation lors de la deuxième séance de la série thématique du Centre canadien de gestion sur les relations entre les organismes parlementaires et la Fonction publique intitulée *Les ombudsmans de l'âme canadienne ?*, Hull, 5 mars 2002.

⁵⁸ Commissariat aux Langues Officielles, *Budget des dépenses 2002-2003. Rapport sur les plans et les priorités*, Ottawa, 2002, p. 9.

Relations avec le Parlement

Le Commissariat maintient des relations étroites avec le Comité mixte permanent sur les langues officielles. La Commissaire ou l'un de ses collaborateurs assiste aux réunions du comité et contribue, parfois, à l'élaboration de l'ordre du jour.

Le Commissariat à l'information du Canada

Historique et rôle

Élaborée à la fin des années 1970, et promulguée en 1982, la *Loi sur l'accès à l'information* a instauré le Commissariat à l'information. Selon Paul-André Comeau, on ne peut comprendre la mise sur pied de cette institution sans examiner la tendance internationale vers l'adoption de lois semblables. Au Canada, les façons de conférer des compétences à cet agent du Parlement, afin qu'il puisse accomplir ses fonctions, peuvent varier. Alors que le législateur fédéral a préféré une fonction de type ombudsman pour surveiller les systèmes d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels, la plupart des provinces ont suivi l'exemple du Québec en créant des autorités quasi-judiciaires.

La Loi confère aux Canadiens le droit légal d'accéder aux renseignements consignés sous quelque forme que ce soit et relevant de la plupart des ministères, des organismes ou des institutions du gouvernement fédéral. L'information demandée peut être fournie en partie, entièrement ou pas du tout selon qu'elle est visée ou non par une exception en vertu de la Loi. Si l'accès au document est refusé, le demandeur a le droit de déposer une plainte auprès du Commissaire à l'information; le Commissaire, après avoir mené une enquête, peut recommander ou non la communication des documents concernés. Si le différend ne peut être résolu autrement, le Commissaire peut exercer lui-même le recours en révision pour refus de communication totale ou partielle d'un document⁵⁹.

M. Comeau note que le Commissaire dispose d'un large mandat en matière d'enquêtes, mais qu'il doit miser sur son autorité morale et sur sa force de conviction pour assurer la mise en œuvre de ses recommandations.⁶⁰ La Loi demeure le principal instrument de la politique d'accès à l'information pour les Canadiens, ce qui explique la nécessité de la moderniser pour tenir compte des nouveaux développements sur les façons dont les citoyens peuvent accéder à cette information, ou sur la quantité de renseignements qu'ils peuvent obtenir. En réponse à cette situation, le Comité permanent de la Chambre des communes sur la justice et le Solliciteur général ont effectué un examen de la Loi en 1986 et en 1987. Un groupe de travail gouvernemental a été mis sur pied en 2000 et a déposé son rapport final en juin 2002.

Au cours de l'exercice 2000-2001, le Commissaire a reçu 1 680 plaintes contre des institutions fédérales, dont 1 337 ont été traitées. Le rapport annuel de 2000-2001 mentionne également que 99,9 p. 100 des plaintes ont été réglées hors cour (deux cas seulement ont été révisés par les tribunaux).

⁵⁹ *Loi sur l'Accès à l'information*, art. 42(1)(a).

⁶⁰ Paul-André Comeau, « Le Commissariat à l'information : à la recherche de sa véritable nature », Présentation lors de la troisième séance de la série thématique du Centre canadien de gestion sur les relations entre les organismes parlementaires et la Fonction publique intitulée *Deux côtés de la même médaille*, Hull, 20 mars 2002.

Budget et personnel

Le Commissaire à l'information et le Commissaire à la protection de la vie privée partagent les mêmes services administratifs de soutien tout en fonctionnant indépendamment l'un de l'autre en vertu de leurs compétences législatives. Ils partagent les mêmes services pour les finances, les ressources humaines, la technologie de l'information et l'administration générale; leurs budgets ne sont donc jamais examinés séparément. Le budget principal de dépenses, sans rajustements, prévu pour les programmes du Commissariat à l'information est de 3,67 millions de dollars et pour le Commissariat à la vie privée, de 9,83 millions de dollars. Ils gèrent un budget commun de dépenses de plus de 15 millions de dollars⁶¹. Le Commissaire à la protection de la vie privée a un personnel de 93 employés, et celui du Commissaire à l'information est de 45 personnes. Ni le Commissaire à l'information ni le Commissaire à la protection de la vie privée n'ont de bureaux régionaux.

Relations avec le Parlement

Les contacts du Commissaire à l'information avec le Parlement sont plutôt espacés. Ce n'est qu'en novembre 1999 que le Commissaire a été invité, pour la première fois, à discuter de son rapport annuel devant le Comité permanent sur la justice et des droits de la personne. Depuis, le Commissaire s'est présenté devant le Comité permanent sur le développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées en mars 2002, et il s'est adressé au Comité spécial sur le projet de Loi C-36 (la Loi antiterroriste) en octobre et décembre 2001.

Dans son rapport annuel de 2000-2001, le Commissaire observe que le Parlement reste très timide lorsqu'il s'agit de questions reliées à l'accès à l'information, en dépit des nombreuses occasions où cette question se pose dans les débats parlementaires. Il souligne la nécessité d'une participation active de la part d'un plus grand nombre de parlementaires afin que « le principe de gouvernement responsable garde tout son sens malgré l'évolution rapide du contexte économique, social et technologique ».

Le Commissariat à la protection de la vie privée

Historique et rôle

Dans la série thématique, on a décrit le Commissariat à la protection de la vie privée comme l'autre côté de la médaille du Commissariat à l'information, mais cela a été contesté par quelques-uns parmi les participants au projet. Dans sa version actuelle, la *Loi sur la protection des renseignements personnels* de 1982 découle en fait des débats parallèles sur la *Loi sur l'accès à l'information*, qui ont immédiatement soulevé des questions sur la compatibilité entre ces mesures et les normes relatives à la vie privée qui se trouvent dans la Partie IV de la *Loi sur l'accès à l'information*. Juridiquement parlant, ces deux lois ne sont pas subordonnées; elles ont été conçues pour être complémentaires et devraient être interprétées harmonieusement. En fait, il existe une certaine tension entre les deux lois. Comme l'a affirmé la Cour suprême du Canada dans *Dagg*⁶², lorsqu'on parle de renseignements personnels, comme le définit l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, la protection de la vie privée est plus importante que l'accès à l'information⁶³.

⁶¹ Commissariats à l'information et à la protection de la vie privée du Canada, *Budget des dépenses 2002-2003. Rapport sur les plans et les priorités*, Ottawa, 2002, p. 29.

⁶² *Dagg v. Canada (Ministre des Finances)*, [1997] 2 R.C.S.

⁶³ À cet égard, le Juge La Forest a conclu : « ...Le paragraphe 19(1) de la Loi interdit la communication de documents contenant les renseignements « visés à l'article 3 de la Loi sur la protection des renseignements personnels ». L'article 8 de la Loi sur la protection des renseignements personnels établit une interdiction analogue de communiquer, sauf dans certains cas précis, des renseignements personnels sans le consentement de la personne concernée. Les renseignements personnels sont donc expressément exemptés de l'application de la règle générale de la communication. Les deux lois reconnaissent que, dans la mesure où il est visé par la définition de « renseignements personnels », contenue à l'art. 3 de la Loi sur la protection des renseignements personnels, le droit à la vie privée l'emporte sur le droit d'accès à l'information ».

Le Commissariat à la protection de la vie privée a reçu pour mandat d'enquêter sur les plaintes présentées par des particuliers relativement au secteur public fédéral et au secteur privé. Les Canadiens peuvent déposer une plainte auprès du Commissaire sur toute question stipulée à l'article 29 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Le Commissaire est habilité à assigner des témoins, à faire prêter serment et à contraindre la production de preuves s'il ne peut obtenir une coopération de plein gré. Dans certaines circonstances, le Commissaire peut demander une révision de la Cour fédérale, si aucune mesure n'est prise suite à ses recommandations.

Le professeur Colin J. Bennett décrit le processus de résolution des plaintes comme étant essentiellement réactif⁶⁴. Même si le Commissaire est habilité par la loi à réaliser des enquêtes en l'absence des plaintes, ces enquêtes n'ont pas lieu de façon systématique. L'auteur pose la question à savoir si ces enquêtes devraient prendre la forme de « vérifications » des pratiques des organisations en matière de renseignements personnels et aller au-delà des cas particuliers.

Relations avec le Parlement

En vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, le Commissaire fédéral à la protection de la vie privée peut « présenter au Parlement un rapport spécial sur toute question relevant de ses pouvoirs et fonctions »⁶⁵. Le Commissaire comparait normalement devant le Comité permanent de la Chambre sur la justice et les droits de la personne, mais il peut aussi être invité à témoigner devant divers comités de la Chambre ou du Sénat. La fréquence de ses comparutions varie selon le nombre de projets de loi qui ont des aspects liés à la protection de la vie privée.

C'est ainsi que l'actuel Commissaire a témoigné en octobre 2001 devant le Comité permanent de la justice et des droits de la personne sur le projet de loi C-36 (la Loi antiterroriste); qu'il s'est aussi présenté devant le Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie concernant le Projet de loi S-21 (Charte du droit à la vie privée); et qu'il a comparu devant le Comité permanent de la Chambre sur la justice et les droits de la personne concernant son rapport annuel.

⁶⁴ Colin J. Bennett, *Le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada : Organe de réglementation, éducateur, consultant et juge*, Présentation lors de la troisième séance de la série thématique du Centre canadien de gestion sur les relations entre les organismes parlementaires et la Fonction publique intitulée *Deux côtés de la même médaille*, Hull, 20 mars 2002.

⁶⁵ *Loi sur la protection des renseignements personnels*, art. 39 (1).



Résumés des présentations par les professeurs universitaires⁶⁶

Les rapports entre les agences parlementaires et la fonction publique

Jacques Bourgault
Professeur titulaire, avocat
Département de science politique
Université du Québec à Montréal

Les fonctionnaires, employés de l'État, doivent servir ce dernier en se mettant au service du gouvernement du jour avec loyauté et dans le respect de la légalité. Le Parlement contrôle son mandataire, le gouvernement, notamment grâce à certains agents qu'il a créés par la Loi lorsqu'il estime que des objets ont une importance particulière pour l'intérêt public (finances publiques, environnement, information, langues officielles, droits de la personne). La qualité et l'utilité du contrôle exercé dépendent sensiblement de la qualité et de la pertinence de l'action des agents du Parlement. Ceux-ci, pour exercer leur activité, ont de nombreux contacts avec les fonctionnaires; leurs rapports ne sont pas sans effet sur la vie des ministères. Les agents veulent obtenir à temps des ministères toute l'information pertinente, cela dans un format intelligible. Les fonctionnaires veulent coopérer sans trahir la confiance de leurs supérieurs, incluant le ministre. Les agents recherchent chez les fonctionnaires une coopération rapide et complète; les fonctionnaires attendent des agents une attitude d'ouverture d'esprit, d'analyse compétente et de compréhension du contexte des nécessités de l'action. Personne n'a intérêt à ignorer les effets de l'action des uns sur la qualité du travail des autres, sous peine de maintenir un jeu de rôles dont la démocratie et la bonne gestion publique ne sortent pas gagnantes.

La passé, le présent et l'avenir des organismes parlementaires

Paul G. Thomas
Duff Roblin Professor of Government
Department of Political Studies
University of Manitoba

On ne peut interpréter pleinement le rôle des agents du Parlement et le comprendre parfaitement qu'en l'envisageant dans un contexte constitutionnel et institutionnel très vaste. Il n'y a pas de définition officielle du terme et il n'y a pas d'énumération des entités existantes. Les divers organismes identifiés comme agents du Parlement ont suivi un développement improvisé, ad hoc, à travers le temps. La façon dont de telles entités font partie du cadre constitutionnel de responsabilité et d'imputabilité n'a pas été étudiée. Peu a été fait pour assurer une approche claire et cohérente aux mandats, à l'autorité, aux structures, aux rapports avec l'exécutif politique et administratif et aux rapports de ces institutions uniques avec le Parlement.

Les agents du Parlement existent pour servir le Parlement, mais ils doivent aussi protéger et servir le public. Leur soutien au Parlement est lié principalement, à la fonction d'examen/imputabilité du Parlement. Le Parlement a largement bénéficié de la disponibilité des agents du Parlement comme source supplémentaire d'information sur la performance de l'exécutif. L'exercice de leurs fonctions d'information et d'évaluation au nom du Parlement représente une autre voie de l'imputabilité des fonctionnaires, au-delà de leur obligation de rendre compte à leurs supérieurs et à leur ministre. La capacité du Parlement à mener des enquêtes et à formuler des critiques a été renforcée de façon significative par les activités d'enquête des agents du Parlement.

⁶⁶ La version intégrale des présentations est disponible en ligne sur le site Internet du Centre canadien de gestion, <URL: <http://www.ccmcd-ccg.gc.ca>>

Les forces de changement en provenance de l'intérieur et de l'extérieur du Parlement façonneront l'avenir des agents du Parlement. Les changements constitutionnels, la représentation fluctuante des partis à la Chambre des communes, le renouvellement des députés et leur profil changeant, le type de sujets débattus et l'attitude du gouvernement face à la réforme du fonctionnement du Parlement sont autant de facteurs qui pourraient avoir une influence sur l'orientation de l'institution.

À l'heure actuelle, trop d'accent est placé sur le rôle législatif du Parlement et pas assez sur l'examen de ce qui est arrivé avec la législation passée en termes de sa mise en oeuvre et de ses impacts sur la société. En mettant plus d'efforts dans l'examen de la performance de l'exécutif et dans la transmission des préoccupations des administrés au cabinet et à la bureaucratie, le Parlement pourrait renforcer son rôle dans l'élaboration des politiques. Ceci entraînerait un rôle accru pour les organismes parlementaires qui leur permettrait d'aider les législateurs et les comités parlementaires à assurer l'imputabilité des gouvernements et des pratiques administratives efficaces, équitables et qui tiennent compte des besoins du public.

Afin d'utiliser effectivement les services de ses organes d'imputabilité, le Parlement a besoin de clarifier ses relations avec ces institutions. Ceci impliquerait un nombre d'actions concrètes : établir une liste définitive des organismes parlementaires indépendants; mettre fin à la position anormale du Conseiller en éthique qui sert le Premier ministre pour assurer l'intégrité de certains titulaires de charge publique et sert le Parlement aux fins de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*; examiner périodiquement les mandats des organismes parlementaires; veiller à une participation du Parlement au processus de nomination des dirigeants des organismes parlementaires; et créer un comité mixte permanent sur la fonction publique pour recevoir et examiner les rapports des organismes parlementaires.

Administrations publiques sous influence... Quelques éléments de réflexion sur la capacité des Vérificateurs généraux d'influencer les administrations publiques à travers leurs missions de vérification de l'optimisation des ressources

Danielle Morin

Professeure adjointe

Service de l'enseignement des sciences comptables

École des Hautes Études Commerciales de Montréal

La vérification de l'optimisation des ressources (VOR) est formellement apparue dans l'environnement de contrôle du secteur public canadien en 1977 alors que le Vérificateur général du Canada s'est vu octroyer tous les pouvoirs nécessaires pour mettre en place une fonction de VOR. C'est ainsi que le mandat du Vérificateur général a été élargi sans restriction à la vérification de l'économie et de l'efficacité et, moyennant certaines restrictions, à la vérification de l'efficacité du management des organisations publiques. Plusieurs provinces canadiennes ont emboîté le pas depuis, dont le Québec où le Vérificateur général effectue des missions de VOR depuis 1985.

Ainsi, depuis plus de deux décennies, les gestionnaires du secteur public canadien ont tour à tour fait face à une mission de VOR dans leur organisation. Rares sont ceux qui, à la suite d'une telle mission, ont reçu un certificat de bonne gestion. En effet, depuis les débuts de la VOR, et encore aujourd'hui, les rapports périodiques des vérificateurs généraux renferment leur lot d'horreurs concernant la gestion des affaires publiques. Faut-il ajouter que ce sont précisément les pires histoires d'horreur qui reçoivent le plus d'attention de la presse et donc du public en général ?

J'ai procédé à une étude qui se veut exploratoire et qui porte sur les relations que les vérificateurs entretiennent avec les vérifiés dans le cadre de missions de VOR. Je me suis attachée notamment à élucider les impacts que la VOR peut avoir eus sur les vérifiés eux-mêmes et sur le management des organisations vérifiées de même que le rôle joué par les vérificateurs lors de missions de VOR.

L'objectif de ma présentation est de contribuer à lever le voile sur un aspect encore mal connu en ce qui concerne la pratique de la VOR par les vérificateurs généraux, soit celui de l'influence véritable qu'ils exercent sur les administrations publiques. Au-delà du suivi donné aux recommandations formulées lors de missions de VOR,

en quoi la gestion des affaires publiques est-elle affectée par les interventions des vérificateurs généraux ? Je n'ai bien sûr pas de réponse définitive à fournir à cette question mais bien plutôt des éléments de réflexion qui, je l'espère, alimenteront (ou je devrais plutôt dire susciteront !) le débat concernant la capacité des vérificateurs généraux à influencer les administrations publiques.

La Commission canadienne des droits de la personne (CCDP) : médiatrice de l'âme canadienne ou chaîne de montage des droits de la personne ?

Errol P. Mendes

Professeur

Faculté de droit, Section de Common Law

Université d'Ottawa

Il y a plus de similitudes que de grandes différences entre la CCDP et les autres agents du Parlement. À mon avis, la CCDP a pour principale fonction d'aider les citoyens à se mettre sous la protection des dispositions anti-discrimination de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* (LCDP) adoptée en 1977 et de représenter l'intérêt public dans l'administration de cette dernière. Elle est également censée jouer un rôle vital d'éducateur public en matière de législation et de politique anti-discrimination au Canada, ainsi qu'un rôle de défenseur des intérêts particuliers concernés en vue de promouvoir et de renforcer l'égalité dans les secteurs public et privé relevant de la compétence fédérale. À mon avis, il est alors de son devoir de rendre des comptes au Parlement sur la manière dont elle a représenté l'intérêt public.

Il en résulte, de toute évidence, que la tâche essentielle dévolue à la CCDP par la LCDP consiste à traiter, en temps voulu, avec équité et efficacité, la masse de plaintes reçues. C'est là une tâche essentiellement passive, qui laisse peu de place à la lutte contre la discrimination systémique et même au mandat d'éducation du public. Aux termes de la *Loi sur l'Équité en matière d'emploi*, le rôle de la CCDP doit être surtout préventif et axé sur la lutte contre les obstacles systémiques rencontrés par les groupes désignés dans les milieux de travail relevant de cette loi.

Le rôle de protection, dont elle s'acquitte principalement en donnant suite aux demandes, a pris une telle place dans ses travaux et ses faibles moyens que ses rôles d'éducation, de défense et de promotion de l'égalité ont été amoindris. Quelques détracteurs de la CCDP et de ses homologues provinciaux (qui connaissent le même genre de difficultés) ont même été jusqu'à laisser entendre que ces organismes étaient devenus les chaînes de montage pour gérer les plaintes de discrimination.

Pour améliorer les relations entre la CCDP et la bureaucratie fédérale et les plaignants, il sera indispensable de remédier efficacement aux graves insuffisances constatées dans le rapport du Vérificateur général et dans le rapport La Forest. La CCDP devrait avoir un mandat et des ressources lui permettant d'agir en médiatrice de l'âme canadienne dans l'éternel combat pour les droits de la personne et la lutte contre la discrimination au Canada.

Protecteur du citoyen ou conscience active ? Le rôle d'agent de changement du Commissaire aux langues officielles

Michael MacMillan

Professor

Department of Political and Canadian Studies

Mount Saint Vincent University

Le rôle de la Commissaire aux langues officielles est légèrement différent de celui des autres agents du Parlement. Bien que partageant les mêmes responsabilités générales de protection du citoyen en vue d'assurer une exécution efficace et équitable des lois fédérales, elle se distingue des autres en ce qu'elle a la responsabilité de promouvoir un objectif politique, c'est-à-dire, l'amélioration de l'égalité linguistique au Canada, ce qui la pousse à adopter une approche proactive sur des questions politiquement controversées. Dans ce travail, l'auteur explore le fondement juridique et législatif de ce rôle unique et examine son évolution au fil des ans. Il laisse entendre que les Commissaires se sont efficacement acquittés de cette tâche, même si leurs interventions ont parfois suscité de fortes réactions.

Le Commissariat à l'information du Canada

Paul-André Comeau

Professeur invité (École nationale d'administration publique) et ancien président de la Commission québécoise d'accès à l'information

Quelque vingt ans après l'adoption des Lois d'accès à l'information à Ottawa et dans les États de la fédération, les conséquences des choix faits à l'origine et l'évolution même de ces régimes d'accès placent sous un éclairage inédit la notion ou le modèle des organismes parlementaires (les chiens de garde).

Le législateur fédéral a privilégié le modèle *ombudsman* pour coiffer les régimes d'accès à l'information et de protection de la vie privée. À l'opposé, la plupart des assemblées législatives ont imité le Québec en créant un organisme de nature quasi-judiciaire. En ce qui concerne l'accès à l'information, ces deux choix initiaux sont lourds de conséquences. Le Commissaire fédéral peut adopter une attitude plus militante et intervenir sur la place publique. Dans les provinces, c'est l'obligation de réserve qui finit par s'installer, d'autant plus que l'on constate une judiciarisation de plus en plus poussée.

L'évolution respective des régimes d'accès à l'information témoigne par contre d'un cheminement analogue en ce qui concerne le rôle réel de ces organismes parlementaires. Ainsi, à l'opposé de ce que certains craignaient, les responsables de l'accès n'ont pas été noyés sous une avalanche de demandes. Par contre, l'identité même des demandeurs soulève des problèmes inédits. Comme on l'a rapidement vu aux États-Unis, les sociétés commerciales font un usage massif de la loi d'accès. De façon plus surprenante, les demandes formulées par les partis d'opposition soulèvent un problème de fond quant au rôle de chien de garde que d'aucuns assignent toujours aux commissaires à l'information. Comment peut s'exercer cette fonction dans un système parlementaire placé à l'enseigne de l'affrontement entre parti ministériel et formations d'opposition ? Cette question se situe au cœur de la problématique sous examen dans cette série de rencontres.

Le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada

Colin J. Bennett

Professor

Department of Political Science

University of Victoria

Au cours des vingt dernières années, la question de la protection de la vie privée est devenue très importante pour le public et pour les élites politiques et le monde des affaires dans tous les états industrialisés. L'importance de la protection de la vie privée a crû parallèlement à l'introduction de technologies innovatrices et intrusives dans nos institutions privées et publiques. Le discours a changé passant du symbolisme orwellien du « Big Brother » à des formes plus subtiles de collecte d'information et de contrôle personnel sous la forme métaphorique du « panoptique » de Jeremy Bentham. Au centre de ces débats intellectuels et politiques se situent les organismes de surveillance indépendants auxquels on a octroyé, dans plusieurs pays, l'autorité pour faire avancer et protéger le droit à la vie privée.

Le Commissaire fédéral à la protection de la vie privée et ses homologues provinciaux opèrent à l'intérieur d'un réseau de plus en plus dense d'acteurs internationaux dont les rôles sont constamment façonnés par ce sujet, à la fois flou et mouvant. Le but ultime de ma présentation est d'analyser les pouvoirs et les responsabilités du Commissariat à la protection de la vie privée du Canada, ainsi que de souligner les dilemmes inhérents à l'exercice de ses pouvoirs. Je conclus par une discussion sur la façon dont les titulaires du poste, actuels et anciens, ont essayé de concilier les contradictions inhérentes à cette fonction. La question de la protection de la vie privée présente certains défis que chacun des Commissaires doit relever en décidant de la meilleure façon de faire avancer les droits à la vie privée au Canada. Il faut noter ici que le Commissaire n'est que très parcimonieusement guidé par la loi sur la façon d'exercer ses pouvoirs. Au niveau fédéral, du moins, l'exercice du pouvoir et de la responsabilité dépend beaucoup du style, du caractère, des aptitudes et de la personnalité du titulaire, et de la façon dont ce dernier perçoit l'ensemble de la fonction publique fédérale et est perçu par elle.

