

**NOMINATIONS PAR LE GOUVERNEUR EN CONSEIL :
MODIFICATIONS RÉCENTES ET PROPOSITIONS DE RÉFORME**

Lydia Scratch
Division des affaires politiques et sociales

Le 17 mai 2006

Le Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les analystes peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

**THIS DOCUMENT IS ALSO
PUBLISHED IN ENGLISH**

TABLE DES MATIÈRES

	Page
INTRODUCTION	1
MODIFICATIONS APPORTÉES RÉCEMMENT AU PROCESSUS DES NOMINATIONS PAR LE GOUVERNEUR EN CONSEIL	2
A. Contexte	2
B. 1985 : Comité McGrath	3
C. 1999 : Guide du Bureau du Conseil privé.....	5
D. 2002 à 2004 : « Déficit démocratique ».....	5
E. 2004 : Nominations à des postes dans les sociétés d'État	6
F. 2005 : Lignes directrices à l'intention des sociétés d'État.....	7
POSSIBILITÉS DE RÉFORME.....	8
A. Système de nomination fondé sur le mérite	9
B. Examen plus approfondi par les comités permanents.....	9
C. Commission des nominations publiques.....	10
CONCLUSION.....	12



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

NOMINATIONS PAR LE GOUVERNEUR EN CONSEIL : MODIFICATIONS RÉCENTES ET PROPOSITIONS DE RÉFORME

INTRODUCTION

On considère parfois les nominations faites par le gouverneur en conseil (NGC) comme des nominations empreintes de favoritisme, car le processus semble toujours permettre l'exercice d'une influence politique, même si un grand nombre de ces nominations font maintenant l'objet d'un concours et qu'on s'assure que les candidats ont les compétences voulues. Les nominations sont faites par le gouverneur en conseil sur avis du Bureau du Conseil privé et sont l'objet d'un processus selon lequel les décisions finales sur toutes les nominations reviennent au premier ministre⁽¹⁾. Par le passé, un grand nombre de ces nominations permettaient d'assurer un emploi rémunéré aux partisans du gouvernement ou à des membres des réseaux politiques en raison de leurs affiliations politiques.

En 1998, le Forum des politiques publiques a étudié les nominations à des postes des sociétés d'État et constaté que, en général, ces sociétés étaient bien dirigées et gérées⁽²⁾. Il a toutefois fait remarquer qu'on avait toujours l'impression que les nominations étaient faites en fonction de considérations politiques plutôt que du mérite. Vu l'importance du rôle joué par les personnes ainsi nommées dans la vie de la société canadienne – depuis la réglementation des pesticides dont l'utilisation est autorisée au Canada jusqu'aux décisions sur les réfugiés qui demandent l'asile au Canada –, le Forum a signalé dans son étude que les Canadiens souhaitent une meilleure gestion dans l'appareil gouvernemental, un gouvernement plus efficace, plus responsable et plus transparent. L'impression de partialité dans les NGC pose problème à un moment où l'on prête davantage attention à la responsabilité et à la transparence au sein du gouvernement. On a souvent l'impression que les nominations qui sont guidées par le favoritisme politique affaiblissent la légitimité du secteur public⁽³⁾.

-
- (1) Il y a actuellement, dans les organismes, offices et sociétés d'État, 500 postes à temps plein et 1 900 postes à temps partiel dont le titulaire est nommé par le gouverneur en conseil.
 - (2) Peter Larson et Bill Neville, *Protecting the Shareholder: A Review of the Governance Structure of Canadian Crown Corporations*, Ottawa, Forum des politiques publiques, 1998.
 - (3) Peter Aucoin et Elizabeth Goodyear-Grant, « Designing a Merit-Based Process for Appointing Boards of ABCs: Lessons from the Nova Scotia Reform Experience », *Administration publique du Canada*, vol. 45, n° 3, automne 2002, p. 301 à 327.

Le présent document porte sur l'histoire récente des modifications apportées au processus des NGC. Il traite en outre de certaines possibilités de réforme, dont la création d'une Commission des nominations publiques, proposée le 11 avril 2006 par le gouvernement conservateur dans le projet de loi C-2 : Loi fédérale sur la responsabilité.

MODIFICATIONS APPORTÉES RÉCEMMENT AU PROCESSUS DES NOMINATIONS PAR LE GOUVERNEUR EN CONSEIL

A. Contexte

Au départ, le favoritisme était une tradition bien ancrée et largement tolérée remontant au-delà de l'époque de la Confédération⁽⁴⁾. Les choses allaient changer pendant la Première Guerre mondiale : lorsqu'ils ont appris que les militaires n'étaient pas vêtus et équipés de façon satisfaisante et qu'ont surgi des allégations selon lesquelles des entreprises proches du gouvernement exploitaient la situation, les Canadiens n'ont plus accepté de tolérer le favoritisme. À cause de la controverse qui a entouré ce dossier, en 1917, le gouvernement s'est engagé à respecter le principe du mérite dans les nominations aux postes de la fonction publique.

La *Loi sur le service civil* a été adoptée en 1918. Elle a établi de façon générale le mérite comme critère principal de nomination et de promotion dans la fonction publique. Ce texte, qui comprenait de nombreuses lacunes au départ, est généralement reconnu comme une étape marquante dans la mise en place d'une fonction publique fondée sur le principe du mérite. Les tensions ont subsisté dans les années 1920 et 1930, mais dès les années 1940, la plupart des postes à temps plein dans la fonction publique étaient pourvus conformément au principe du mérite. Divers facteurs ont joué dans le recul progressif du favoritisme devant le principe du mérite : la taille et la complexité de la fonction publique; le besoin de compétences plus spécialisées et techniques; la syndicalisation; l'intolérance croissante du public et de la bureaucratie face à l'ingérence politique flagrante⁽⁵⁾. Même s'il n'a été imposé par la voie législative que dans la fonction publique, le principe du mérite est devenu, aux yeux des Canadiens, un facteur obligatoire dans le processus des NGC.

(4) On trouvera un historique du rôle joué par les nominations partisans dans le Canada d'avant et d'après la Confédération dans Jack Stilborn, *Le favoritisme politique*, BP-199F, Ottawa, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, 1989.

(5) *Ibid.*, p. 18.

Au fil des ans, le favoritisme a périodiquement provoqué des controverses. Ainsi, son rôle dans les NGC est devenu une préoccupation tout à fait publique au cours de la campagne électorale fédérale de 1984. Un enjeu central de ces élections a été le favoritisme imputé au Parti libéral. Pendant ses derniers jours à la tête du gouvernement, le premier ministre Pierre Trudeau a nommé plus de 70 libéraux à divers postes pourvus par NGC. Lorsque le nouveau chef libéral, John Turner, a prêté serment comme premier ministre, il n'a pas annulé ces nominations, malgré une grande vague d'indignation dans les médias et le grand public.

Au cours du débat télévisé qui a opposé les chefs de parti pendant la campagne électorale, M. Turner a justifié sa décision en répondant à la question d'un journaliste : « Je n'avais pas le choix [de ne pas maintenir ces nominations]. » Son principal adversaire, le chef progressiste-conservateur, Brian Mulroney, a rétorqué : « Vous aviez le choix, monsieur. Vous auriez pu dire "Je ne ferai pas cela, c'est mauvais pour le Canada". » Les observateurs estiment que ce débat a été le tournant de la campagne. Le soir des élections, M. Mulroney et le Parti progressiste-conservateur ont remporté la plus importante majorité enregistrée dans l'histoire électorale du Canada.

B. 1985 : Comité McGrath

L'effet spectaculaire de la question du favoritisme sur les élections de 1984 montre à quel point l'apparence de favoritisme dans le processus des NGC peut être une question délicate sur le plan politique. Le premier mandat du gouvernement Mulroney a marqué le début d'une série de réformes du processus pour répondre à l'évolution de l'attitude du public. Dans le premier discours du Trône de son gouvernement, M. Mulroney a annoncé la création d'un Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes (couramment désigné comme le Comité McGrath). Ce comité spécial formé de sept personnes a été chargé d'étudier les pouvoirs, les procédures, les usages, l'organisation et les installations des Communes.

Le troisième rapport du Comité McGrath a porté sur un examen approfondi des NGC⁽⁶⁾. Il a établi quatre principes qui ont guidé ses recommandations sur le rôle du Parlement à l'égard de ces nominations :

1. toute procédure de nomination vise d'abord à trouver les personnes les plus compétentes;
2. il est fondamental que le public considère les nominations comme n'étant pas seulement du favoritisme;

(6) Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes, *Troisième Rapport*, 18 juin 1985.

3. il y a des bonnes raisons d'exclure certaines nominations du processus d'examen;
4. certaines nominations exigent un examen plus ou moins approfondi.

S'inspirant de ces principes, le Comité a recommandé que certains types de NGC fassent l'objet d'un examen parlementaire préalable.

Les articles 110 et 111 du *Règlement de la Chambre des communes* sont entrés en vigueur en 1989 pour donner suite aux recommandations du rapport McGrath. En voici le texte :

110. (1) Au plus tard cinq jours de séance après la publication dans la *Gazette du Canada* d'un décret annonçant la nomination d'une personne à un poste non judiciaire particulier, un ministre de la Couronne en dépose sur le Bureau une copie certifiée. Ledit décret est réputé avoir été déféré à un comité permanent particulier désigné au moment du dépôt, conformément à l'article 32(6) du Règlement, qui le prend en considération durant au plus trente jours de séance.

(2) Un ministre de la Couronne peut déposer périodiquement sur le Bureau un certificat annonçant que l'on propose de nommer une personne donnée à un poste non judiciaire en particulier. Ledit document est réputé avoir été déféré à un comité permanent particulier désigné au moment du dépôt, conformément à l'article 32(6) du Règlement, qui le prend en considération durant au plus trente jours de séance.

111. Le comité prévu aux articles 32(6) et 110 du Règlement doit convoquer, s'il le juge approprié, dans les trente jours de séance prévus conformément à l'article 110 du Règlement, la personne ainsi nommée ou dont on propose ainsi la nomination à comparaître devant lui durant au plus dix jours de séance.

(2) Le comité, s'il convoque une personne nommée ou dont on a proposé la nomination conformément au paragraphe (1) du présent article, examine les titres, les qualités et la compétence de l'intéressé et sa capacité d'exécuter les fonctions du poste auquel il a été nommé ou auquel on propose de le nommer.

(3) Le comité termine son examen de la nomination effectuée ou proposée au plus tard à la fin de la période de dix jours de séance prévue au paragraphe (1) du présent article.

(4) Le bureau du ministre qui a recommandé la nomination fournit, sur demande par écrit du greffier du comité, le *curriculum vitae* de la personne nommée ou dont on propose la nomination⁽⁷⁾.

(7) *Règlement de la Chambre des communes*, art. 110 et 111.

Aux termes de ces articles du *Règlement*, les comités permanents n'interviennent qu'à titre consultatif dans le processus. Ils peuvent faire rapport de leurs conclusions à la Chambre des communes, mais ils ne peuvent opposer leur veto à aucune candidature ou nomination.

C. 1999 : Guide du Bureau du Conseil privé

In 1999, le Bureau du Conseil privé a publié *Un guide pour les dirigeants d'organismes – Fonctionnement, structures et responsabilités au sein du gouvernement fédéral*, dont un chapitre portait sur les NGC⁽⁸⁾. Ce document décrivait le rôle de chacune des parties dans le processus de ces nominations, depuis le dirigeant d'organisme (ou président du conseil d'administration, dans les sociétés d'État), qui consulte le ministre compétent sur les nominations dont l'organisation a besoin et formule des recommandations sur la reconduction du mandat des membres, jusqu'au bureau du directeur des nominations, au Cabinet du premier ministre (CPM), qui recommande les nominations que le gouverneur en conseil doit faire.

Le Guide exposait également les exigences à l'égard des avis sur les postes à pourvoir au moyen de NGC. Le directeur des nominations, au CPM, et le ministre compétent doivent vérifier s'il est nécessaire de publier un avis dans la *Gazette du Canada* pour pourvoir un poste. Il est possible de publier des avis dans les journaux et dans les revues spécialisées, si la nature du poste justifie la tenue d'un concours.

D. 2002 à 2004 : « Déficit démocratique »

Avant de devenir chef du Parti libéral du Canada, en 2003, Paul Martin a prononcé une allocution à la Osgoode Hall Law School (à Toronto), exposant en détail son opinion sur le « déficit démocratique »⁽⁹⁾. Dans son discours, M. Martin a critiqué le fait que la question la plus importante qu'on posait à quiconque voulait obtenir quelque chose à Ottawa était : « Qui connaissez-vous au CPM? » En ce qui concerne les nominations de haut niveau au gouvernement, il a affirmé qu'il fallait mettre en place un processus pour faire en sorte que les candidatures proposées soient étudiées d'une façon large et ouverte, et que les comités permanents devraient avoir la possibilité d'examiner les compétences des candidats avant que le gouvernement confirme les NGC.

(8) Bureau du Conseil privé, *Un guide pour les dirigeants d'organismes – Fonctionnement, structures et responsabilités au sein du gouvernement fédéral*, Ottawa, août 1999 (http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?Page=Publications&Language=F&doc=mog/cover_f.htm).

(9) Paul Martin, « The Democratic Deficit », *Options politiques*, décembre 2002-janvier 2003 (<http://www.irpp.org/po/archive/dec02/martin.pdf>).

Après être devenu premier ministre, en décembre 2003, M. Martin a donné suite aux principes exposés en détail dans son discours de 2002 et annoncé que les comités permanents et le Parlement joueraient un rôle plus important dans le processus des nominations. Les nominations à certains postes clés, dont les dirigeants de sociétés d'État et organismes, seraient désormais soumises à un examen parlementaire⁽¹⁰⁾. Cette annonce n'était pas en soi une innovation. Comme nous l'avons expliqué plus haut, depuis 1989, le *Règlement de la Chambre des communes* disposait que les candidatures et les nominations à des postes pourvus par NGC pouvaient être examinées par les comités permanents de la Chambre. Ce qu'il y avait de neuf dans l'annonce était l'engagement pris par le gouvernement de consulter les comités de la Chambre sur les meilleurs moyens de faire un examen préalable de ces nominations. Cette innovation a été précisée dans le document de février 2004, *Éthique, responsabilité, imputabilité : plan d'action pour la réforme démocratique*⁽¹¹⁾. Le plan d'action proposait que les nominations à certains postes clés, dont ceux des dirigeants des sociétés et organismes d'État, soient soumises à un examen parlementaire préalable. Les comités pouvaient choisir les nominations qui seraient assujetties à cet examen de façon prioritaire⁽¹²⁾.

E. 2004 : Nominations à des postes dans les sociétés d'État

En mars 2004, le président du Conseil du Trésor alors en poste, Reg Alcock, a fait une annonce concernant l'application d'un processus provisoire régissant les nominations de premiers dirigeants, administrateurs et présidents du conseil des sociétés d'État – qui sont tous nommés par le gouverneur en conseil. L'objectif déclaré était de créer un processus reposant sur les compétences, le professionnalisme et la transparence. Le nouveau processus comprenait quatre éléments :

1. Le conseil d'administration de chaque société devait mettre sur pied un comité permanent de sélection.

(10) Bureau du Conseil privé, *Gouverner de façon responsable : le guide du ministre et du ministre d'État*, Ottawa, décembre 2003, p. 26 (http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?Language=F&Page=Publications&doc=guidemin/guidemin_toc_f.htm).

(11) Bureau du Conseil privé, *Éthique, responsabilité, imputabilité : plan d'action pour la réforme démocratique*, Canada, 2004 (http://www.pco-bcp.gc.ca/docs/Publications/dr-rd/dr-rd_f.pdf).

(12) En novembre 2004, donnant suite à cet engagement énoncé dans le plan d'action, le leader du gouvernement à la Chambre des communes, Tony Valeri, a écrit aux présidents de tous les comités permanents et mixtes pour demander leur avis sur les nominations qui devraient faire l'objet de cet examen préalable. En outre, M. Valeri a demandé au Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre de consulter les parlementaires sur la meilleure façon de faire cet examen préalable des nominations. Plusieurs comités ont indiqué qu'ils souhaitaient faire un examen préalable des nominations qui leur seraient renvoyées.

2. Les services d'une entreprise professionnelle de recrutement devaient être retenus pour aider ces comités de sélection à trouver des candidats méritants. De plus, des annonces publiques seraient publiées dans les journaux et dans la *Gazette du Canada* pour tous les postes de premier dirigeant et de président de société d'État à pourvoir.
3. Le comité de sélection devait soumettre des recommandations au conseil d'administration et ce dernier devait transmettre une liste restreinte de candidats au ministre responsable de la société. Le ministre devait recommander la nomination d'un candidat parmi ceux qui auraient été retenus sur cette liste restreinte.
4. Le comité parlementaire approprié devait procéder ensuite à l'examen de la candidature recommandée par le ministre⁽¹³⁾.

Toutefois, au lieu de clarifier le processus de nomination, les dispositions provisoires comportaient des ambiguïtés qui ont été relevées par le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires dans le rapport sur la nomination de Gordon Feeney au poste de président du conseil de Postes Canada. Le Comité a recommandé que le président du Conseil du Trésor définisse pour le processus de nominations une série de « critères clairs »⁽¹⁴⁾.

F. 2005 : Lignes directrices à l'intention des sociétés d'État

Après le dépôt du rapport du Comité des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires et de nouvelles consultations auprès des parties intéressées, le président du Conseil du Trésor a déposé un rapport intitulé *Examen du cadre de gouvernance des sociétés d'État du Canada – Répondre aux attentes des Canadiennes et des Canadiens* en février 2005⁽¹⁵⁾. Les processus et recommandations présentés dans cet examen ont remplacé le processus provisoire proposé en mars 2004. Selon l'examen, le conseil d'administration des sociétés d'État conseillerait le gouvernement sur les critères de sélection qui conviennent pour leur président et, en ce qui concerne les administrateurs, les profils de compétences et les besoins

(13) Secrétariat du Conseil du Trésor, *Le président du Conseil du Trésor annonce un nouveau processus de nomination pour les dirigeants des sociétés d'État*, 15 mars 2004 (http://www.tbs-sct.gc.ca/media/nr-cp/2004/0315_f.asp).

(14) Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires, *Troisième rapport – Processus de nomination de M. Gordon Feeney au poste de président du conseil d'administration de Postes Canada*, décembre 2004 (<http://cmte.parl.gc.ca/cmte/CommitteePublication.aspx?COM=8980&SourceId=96706&SwitchLanguage=1>).

(15) Président du Conseil du Trésor, *Examen du cadre de gouvernance des sociétés d'État du Canada – Répondre aux attentes des Canadiennes et des Canadiens*, février 2005 (http://www.tbs-sct.gc.ca/report/rev-exa/gfcc-cgse_f.pdf).

à venir.
Le gouvernement ferait connaître ces critères au grand public. Néanmoins, le rapport réaffirmait que le gouvernement conserverait la décision finale sur les critères de sélection et les profils des membres des conseils d'administration.

POSSIBILITÉS DE RÉFORME

Malgré les réformes apportées au processus des NGC depuis 1985, il y a toujours controverse au sujet de l'esprit de parti qui semble influencer le choix de certains candidats. C'est peut-être en partie parce que le gouvernement Martin a accordé une plus grande attention à ces nominations, mais les médias ont plus sévèrement critiqué certains choix. Ainsi, en février 2005, le premier ministre Martin a soumis au Comité permanent de l'environnement et du développement durable la nomination de Glen Murray comme directeur de la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie. Par sept voix contre quatre, le Comité a rejeté cette nomination et remis un rapport à la Chambre des communes demandant qu'on retire le nom de M. Murray et qu'on propose un autre candidat⁽¹⁶⁾. Les objections du Comité tenaient non pas à ce que M. Murray n'avait pas les compétences voulues, mais plutôt à ses liens avec le Parti libéral⁽¹⁷⁾. Malgré ces objections, M. Martin a confirmé la nomination. Les médias ont eu beaucoup à dire sur cette nomination, autant pour que contre le gouvernement⁽¹⁸⁾. Ce genre de controverse durera tant qu'on ne s'entendra pas sur le rôle que doivent éventuellement jouer les considérations politiques dans les NGC, et tant que ce rôle ne se reflétera pas régulièrement dans la pratique.

L'histoire des modifications mineures apportées au processus depuis 1989 et la persistance de la controverse semblent révéler qu'une réforme sérieuse s'impose. Ces trois dernières années, les modifications ont ajouté des rôles et responsabilités aux acteurs en cause, mais elles n'ont pas atténué l'impression selon laquelle ces nominations sont trop

(16) Comité permanent de l'environnement et du développement durable, *Quatrième Rapport – Nomination de Glen Murray*, mars 2005
(<http://www.parl.gc.ca/committee/CommitteePublication.aspx?COM=8976&Lang=1&SourceId=106004>).

(17) Aux élections fédérales de 2004, M. Martin a demandé à M. Murray de quitter ses fonctions de maire de Winnipeg pour se présenter comme candidat libéral, mais la campagne de M. Murray n'a pas été fructueuse.

(18) Voir par exemple l'éditorial intitulé « Glen Murray is no crony », *The Globe and Mail* [Toronto], 21 mars 2005; et Mark Kennedy, « Prime Minister comes up short on tall order: Anti-patronage pledge: Senate choices may paint Martin further into corner », *National Post* [Toronto], 17 mars 2005.

influencées par les préférences partisans. Tant que le premier ministre conservera toute discrétion pour recommander les NGC, la controverse durera probablement.

Au fil des ans, diverses réformes ont été proposées. Voici maintenant un bref aperçu des diverses possibilités.

A. Système de nomination fondé sur le mérite

Dans un système fondé sur le mérite, les nominations ne dépendent pas de la politique ou du jeu des influences. Il y a plutôt un concours dans le cadre duquel on évalue les candidats à la lumière de critères liés aux exigences du poste. Si pareil système était appliqué aux NGC, cela signifierait peut-être que chaque personne nommée serait la plus compétente pour occuper son poste. Dans le deuxième rapport de la Commission d'enquête sur le programme de commandites, le juge Gomery a même recommandé que les premières nominations au conseil d'administration des sociétés d'État soient faites par le gouvernement selon le principe du mérite⁽¹⁹⁾.

Toutefois, le système du mérite en soi n'est peut-être pas très pratique, car seuls certains postes pourvus par NGC supposent le genre de compétences précises qui rendraient ce processus de nomination au mérite applicable. On songe par exemple à des nominations au Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes ou à Énergie atomique du Canada Limitée. Pour le gros des postes pourvus par NGC, un système fondé uniquement sur le mérite risquerait d'être trop lourd⁽²⁰⁾. En outre, le fait que la nomination repose sur le mérite n'écarterait pas la possibilité que l'esprit de parti intervienne également.

La plupart des démocraties, sinon toutes, tiennent compte dans une certaine mesure du principe du mérite dans le processus de nomination. L'Australie, par exemple, insiste sur le fait que les nominations sont fondées sur le mérite pour faire en sorte que les candidats soient classés selon les compétences évaluées. Néanmoins, tout comme au Canada, il n'y a pas d'évaluateur indépendant chargé de surveiller les nominations. Il est donc difficile d'éviter les allégations de favoritisme.

B. Examen plus approfondi par les comités permanents

Une autre réforme possible consisterait à conférer aux comités de la Chambre des communes des pouvoirs accrus pour faire un examen sérieux de catégories particulières de

(19) Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires, *Rétablir l'imputabilité – Recommandations*, Ottawa, 2006, p. 219 à 221.

(20) Stilborn (1989), p. 31 à 34.

candidatures et de nominations à des postes pourvus par le gouverneur en conseil. Après le rapport McGrath, en 1985, les comités ont été autorisés à examiner les candidatures et nominations à ces postes. Dans les faits, les examens ont été plutôt rares. De 1989 à 2004, seulement 62 séances de comité, sur un total de 12 783, ont porté sur ces candidatures et nominations⁽²¹⁾. Si on permettait aux comités d'influer sur une candidature ou une nomination à un poste pourvu par NGC, ils lui accorderaient peut-être davantage d'attention.

Dans un document de recherche rédigé pour la Commission Gomery, Peter Dobell et Martin Ulrich proposent que le gouvernement établisse un processus officiel de sélection. Une fois dressée une liste de noms pour un poste dont le titulaire est nommé par le gouverneur en conseil, les comités pourraient examiner les candidatures. On donnerait ainsi « l'occasion aux députés d'exposer au public les qualifications des candidats, leurs liens avec le gouvernement et des intérêts particuliers et le processus par lequel ils ont été choisis, et de sensibiliser les candidats aux intérêts des parlementaires – y compris leur responsabilité en matière d'intendance financière »⁽²²⁾. Si on donnait aux comités un rôle plus important dans le processus, ils pourraient s'intéresser davantage à l'étude des candidatures et des nominations.

Étant donné le nombre élevé de postes pourvus par le gouverneur en conseil, il est peu probable que les comités puissent ajouter à leur programme déjà chargé de nombreux examens de candidatures et nominations. Certains comités n'ont qu'un ou deux de ces postes rattachés aux portefeuilles qui leur sont confiés (comme les comités permanents de la condition féminine et de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique), tandis que d'autres en ont des milliers (comme les comités permanents du patrimoine canadien et de l'industrie, des sciences et de la technologie). On pourrait prévoir un comité qui se consacrerait entièrement à l'examen de ces candidatures et nominations pour éviter de surcharger les autres comités et de les distraire des autres travaux qui doivent figurer à leur programme, ou les comités pourraient se doter de sous-comités chargés de ces candidatures et nominations. Néanmoins, chacune de ces possibilités a également ses limites comme moyen d'étudier efficacement le grand nombre de candidatures et de nominations à examiner.

C. Commission des nominations publiques

(21) Données réunies par la Bibliothèque du Parlement à partir de l'information contenue dans le *Rapport annuel sur les dépenses et activités des comités*, rédigé par la Direction des comités de la Chambre des communes.

(22) Peter Dobell et Martin Ulrich, « Le Parlement et la responsabilité financière », *Rétablir l'imputabilité – Études : volume 1 – Le Parlement, les ministres et les sous-ministres*, Canada, 2006, p. 59.

Dans le projet de loi C-2 : Loi fédérale sur la responsabilité, le gouvernement conservateur propose d'établir une Commission des nominations publiques. Le texte proposé dispose : « Le gouverneur en conseil peut constituer une commission des nominations publiques formée d'au plus cinq membres, dont le président, pour exercer les fonctions qu'il lui confie. Il peut, en plus de procéder à la nomination des membres de la commission, fixer leur rémunération et leurs indemnités. »⁽²³⁾ Le 21 avril 2006, le premier ministre a annoncé que le mandat de la Commission serait le suivant :

- établira des lignes directrices pour régir les processus de sélection des personnes nommées par décret au sein des organismes, conseils, commissions et sociétés d'État;
- approuvera les processus de sélection proposés par les ministres pour combler les postes vacants au sein des organismes, conseils, commissions et sociétés d'État qui sont sous leur responsabilité;
- surveillera, examinera et évaluera les processus de sélection pour veiller à ce qu'ils soient mis en œuvre de la manière convenue;
- remettra un rapport annuel au premier ministre, qui sera déposé dans les deux chambres du Parlement, sur le rendement du gouvernement en matière de respect du code de pratique établi.⁽²⁴⁾

La Commission des nominations publiques devrait être rattachée au portefeuille du premier ministre. Le gouvernement devait au départ avoir des lignes directrices régissant le processus des nominations en place dès le début de l'automne 2006. Le 16 mai, toutefois, le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires a rejeté le candidat proposé au poste de président de la Commission; il a ensuite été annoncé que le gouvernement ne donnerait pas suite à ce projet tant qu'il serait minoritaire. On s'attend que, entre-temps, le gouvernement suive les pratiques provisoires qu'il avait annoncées auparavant, faisant les nominations nécessaires et s'assurant d'appliquer un processus de sélection juste et transparent fondé sur le principe du mérite. À cette fin, le gouvernement a créé un site Web qui énumère les postes à pourvoir⁽²⁵⁾.

(23) Gouvernement du Canada, Projet de loi C-2 : Loi fédérale sur la responsabilité, 1^{re} session, 39^e législature, art. 228.

(24) « Le Premier ministre nomme la première personne à la présidence de la Commission des nominations publiques », 21 avril 2006 (<http://www.pm.gc.ca/fra/media.asp?category=1&id=1122>).

(25) Voir le site Web des nominations par le gouverneur en conseil (<http://www.appointments-nominations.gc.ca/>).

On peut trouver un exemple du mode de fonctionnement de la commission proposée dans l'Office of the Commissioner for Public Appointments (OCPA) du Royaume-Uni. Le commissaire est un fonctionnaire indépendant dont le travail consiste à réglementer et à surveiller la façon dont les ministres font des nominations aux conseils des entités publiques, à en faire rapport et à donner des conseils à cet égard⁽²⁶⁾. Il veille à ce que les nominations se fassent en fonction du mérite, selon des procédures justes, ouvertes et transparentes. Dans chacun de ses rapports annuels, l'OCPA présente une ventilation détaillée de toutes les nominations et reconductions de mandat faites par les ministres dans 1 100 entités publiques. Pour donner une idée du nombre de cas dont le service doit s'occuper chaque année, disons que, en 2004-2005, les ministres britanniques ont fait plus de 3 300 nominations ou reconductions de mandat. Le service tient des données détaillées sur chaque cas, y compris le sexe de la personne nommée, son origine ethnique et son activité politique récente⁽²⁷⁾. Le commissaire fait aussi enquête sur les plaintes du grand public au sujet de divers processus de nomination.

Il importe de signaler que ce commissaire n'est pas chargé de faire les nominations aux postes des entités publiques. Les nominations sont toujours faites par le ministre responsable, parfois après consultation du premier ministre. Il est obligatoire de publier des avis sur les postes vacants : postes de présidence, postes rémunérés, postes très en vue ou dont le titulaire doit gérer des fonds publics importants. En fait, le commissaire joue le rôle d'un vérificateur des nominations.

CONCLUSION

On a soutenu que le processus des NGC devait être réformé si on voulait dissiper l'impression de favoritisme que produisent certaines nominations. Il serait possible d'atteindre l'objectif en partie au moyen d'une sorte de vérificateur général en établissant une Commission des nominations publiques, mais, comme l'a dit Peter Aucoin, la création d'une telle commission ne serait qu'une première étape. Comme la responsabilité finale de ces nominations reviendrait toujours au gouverneur en conseil, qui suit l'avis du Bureau du Conseil privé, « nul ne peut

(26) Pour de plus amples renseignements sur l'Office of the Commissioner of Public Appointments, voir son site Web (<http://www.ocpa.gov.uk/>).

(27) Commissioner for Public Appointments, *Tenth Report 2004-2005*, Royaume-Uni, 2005 (http://www.ocpa.gov.uk/publications/pdf/2005_report.pdf).

prétendre que la partisanerie entourant les nominations [...] sera éliminée »⁽²⁸⁾. À moins que les députés n'aient, grâce aux délibérations des comités, un rôle sérieux à jouer dans l'étude des nominations, le système actuel continuera de prêter le flanc aux accusations de favoritisme.

(28) Peter Aucoin, *Dénonciation, blâme et honte : Améliorer la reddition de comptes gouvernementale à la lumière de Gomery*, exposé donné dans le cadre de la série de séminaires Petits déjeuners sur la Colline, Ottawa, 11 mai 2006.